

reg.gen. n. 105/04

n. 877/04 Reg. Dec.  
n. 105/04 Reg. Gen.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER L'ABRUZZO  
Sezione Staccata di Pescara

composto dai signori:

Dott. Antonio Catoni	Presidente
Dott. Michele Eliantonio	Consigliere, relatore
Dott. Mario Di Giuseppe	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

sul ricorso n. 105/04, proposto da **Pastore Andrea, Masci Carlo, Di Luzio Augusto, Berardino Fiorilli e Giuseppe Bruno**, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Donato Di Campli, elettivamente domiciliato presso il proprio difensore in Pescara, via B. Buoizzi, 93;

contro

il Comune di Pescara, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura comunale nella persona dell'avv. Paola Di Marco, con domicilio eletto nella Casa comunale presso l'Ufficio legale del Comune;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta comunale di Pescara 31 dicembre 1002, n. 963, di determinazione delle aliquote dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI) per l'anno 2004; nonchè degli atti presupposti e connessi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pescara;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie ragioni;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Udito alla pubblica udienza del 21 ottobre 2004 il relatore consigliere Michele Eliantonio e uditi, altresì, l'avv. Donato Di Campi per i ricorrenti e l'avv. Paola Di Marco per l'Amministrazione resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### F A T T O

La Giunta comunale di Pescara con deliberazione 31 dicembre 1002, n. 963, ha determinato le aliquote dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI) per l'anno 2004.

Con il ricorso in esame alcuni consiglieri comunali sono insorti dinanzi questo Tribunale avverso tale atto, deducendo le censure di violazione dell'art. 42 del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, dell'art. 6 del D.L.vo 30 dicembre 1992, n. 504, e degli artt. 52 e 59 del D.L.vo 15 dicembre 1997, di incompetenza e di eccesso di potere per contraddittorietà di comportamento, per disparità di trattamento e per illogicità manifesta.

Dopo aver premesso che la deliberazione impugnata conteneva in realtà una disciplina innovativa del tributo, di natura prettamente regolamentare, e non una mera determinazione delle aliquote, hanno nella sostanza dedotto che tale atto avrebbe dovuto essere disposto dal Consiglio e non dalla Giunta comunale.

Tali doglianze i ricorrenti hanno ulteriormente illustrato con memoria depositata il 9 ottobre 2004.

Il Comune di Pescara si è costituito in giudizio e con memorie depositate il 20 maggio ed il 9 ottobre 2004 ha pregiudizialmente eccepito il difetto di legittimazione attiva e la carenza di interesse a ricorrere dei consiglieri comunali ricorrenti. Nel merito, ha diffusamente confutato il fondamento delle censure dedotte.

Alla pubblica udienza del 21 ottobre 2004 la causa è stata introitata a decisione.

## DIRITTO

Con il ricorso in esame, come sopra esposto, gli attuali ricorrenti, consiglieri comunali del Comune di Pescara, hanno dichiarato di agire a tutela delle prerogative del Consiglio comunale, asseritamente lese dalle iniziative della Giunta municipale, in assenza di qualsiasi preventiva decisione da parte del Consiglio e in materia riservata alla competenza di quest'ultimo consesso.

Nella sostanza, gli attuali ricorrenti hanno, cioè, agito in giudizio spendendo la loro qualità di consiglieri comunali ed in tale veste hanno impugnato dinanzi questo Tribunale la deliberazione 31 dicembre 1002, n. 963, con la quale la Giunta comunale di Pescara ha determinato le aliquote dell'Imposta comunale sugli immobili (ICI) per l'anno 2004.

Con tale gravame, invero, dopo aver premesso che la deliberazione impugnata conteneva in realtà una disciplina innovativa del tributo, di natura prettamente regolamentare, e non una mera determinazione delle aliquote, si sono nella sostanza lamentati del fatto che tale atto avrebbe in realtà dovuto essere disposto non dalla Giunta comunale, ma dal Consiglio, trattandosi di materia riservata a quest'ultimo.

Tale ricorso, come puntualmente eccepito dall'Amministrazione resistente, è inammissibile non essendo in tale ipotesi i consiglieri comunali legittimati ad agire contro l'Amministrazione di appartenenza.

Deve, invero, ricordarsi che questo Tribunale, con sentenza 19 febbraio 1999, n. 218, aveva in effetti affermato che i consiglieri comunali sono legittimati a proporre ricorso contro l'atto della Giunta che abbia invaso la sfera di competenza dell'organo cui essi appartengono.

Purtuttavia, il Giudice di appello (Cons. St. V, 31 gennaio 2001, n. 358), esaminando più di recente una fattispecie analoga a quella ora all'esame, è pervenuto ad una diversa conclusione.

Dopo aver pregiudizialmente precisato che il giudizio dinanzi al giudice amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di una stesso ente, ma è diretto a

risolvere controversie intersoggettive, ha testualmente chiarito che “*i conflitti interorganici, all’interno di uno stesso ente, trovano composizione in via amministrativa (ad esempio, per quel che qui rileva, nella forma della mozione di sfiducia nei confronti della Giunta municipale sottoscritta da un gruppo qualificato di consiglieri comunali)*” e che “*non sembra invece ammissibile un’azione di singoli consiglieri in relazione ad un contrasto funzionale tra Consiglio e Giunta, che non può essere risolto prescindendo dalla volontà dei rispettivi organi. Un siffatto contrasto non riguarda infatti in modo diretto il singolo assessore e il singolo consigliere, ma i consessi dei quali i medesimi fanno parte. I quali, si ripete, come organi della stessa persona giuridica, non sarebbero (tranne il caso di particolari disposizioni di legge) legittimati a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo l’uno contro gli altri atti dell’altro*”.

Ha, infine chiarito che “*un ricorso di singoli consiglieri (in particolare, contro l’Amministrazione di appartenenza) può ipotizzarsi soltanto allorché - e non è tale il caso di specie - vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all’ufficio dei medesimi e quindi su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere (ad esempio, scioglimento del Consiglio comunale e nomina di un commissario ad acta)*”.

Tale autorevole insegnamento è stato successivamente recepito dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado che in merito ha oggi costantemente escluso una dilatazione della legittimazione dei consiglieri comunali per l’impugnazione in sede giurisdizionale sia delle delibere dell’organo di appartenenza, che degli atti assunti dagli altri organi del Comune al di là della specifica area della denuncia dei vizi propri del subprocedimento di deliberazione, che si siano concretizzati in violazioni procedurali direttamente lesive del *munus* rivestito dal consigliere comunale (ad es., irritualità della convocazione dell’organo, violazione dell’ordine del giorno, difetto di costituzione del collegio etc.), interferenti sul corretto esercizio del mandato.

In particolare, si è escluso che i consiglieri comunali possano impugnare gli atti di altri organi del Comune (TAR Puglia, sede Bari, II, 23 dicembre 2003, n. 4603) a tutela di prerogative, attribuzioni e competenze dell’intero organo collegiale cui appartengono, non potendosi per tale via risolversi conflitti interorganici (TAR Lombardia, sede Milano, I, 22 febbraio 2002, n. 775), in quanto il processo amministrativo ha riguardo a controversie intersoggettive e non è di regola aperto al contenzioso tra organi o componenti di

organi di uno stesso ente, salva l'ipotesi nella quale vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio di questi ultimi, in quanto destinati ad interferire con le loro attribuzioni e prerogative. Per cui i consiglieri comunali non hanno una propria legittimazione ad impugnare gli atti dell'Amministrazione locale non differenziandosi la posizione dei medesimi da quella della generalità dei cittadini (TAR Lombardia, sede Milano, III, 3 giugno 2004, n. 2356).

Ed, in adesione a tale orientamento, è stato in merito diffusamente chiarito (TAR Campania, sede Napoli, I, 18 novembre 2002, n. 7203) che tutti gli altri vizi - che investono la deliberazione non in quanto deliberazione collegiale, ma come atto amministrativo nella sua rilevanza ed efficacia esterna - non possono essere denunciati innanzi al giudice amministrativo dai consiglieri comunali, dal momento che la fisionomia e il contenuto dell'atto dell'organo collegiale, e quindi la legittimità dell'atto sotto tutti gli altri profili, diversi dall'*iter* di formazione dello stesso in quanto atto collegiale, sono sottratti all'azione giurisdizionale dei componenti il collegio, e possono essere portati al controllo giurisdizionale solo dai soggetti destinatari dell'atto (o comunque incisi dallo stesso, in modo da rivestire rispetto al medesimo una posizione qualificata e differenziata di interesse legittimo).

Infatti, il componente l'organo collegiale dispone di altri strumenti per opporsi alle (presunte) illegittimità che, a suo giudizio, possano inficiare l'atto deliberando, sia attraverso la discussione, il dibattito e il voto nel collegio (e, quindi, attraverso i fisiologici strumenti di formazione della volontà dell'organo), sia attraverso i mezzi della dialettica politica democratica, sia, infine, attraverso strumenti di controllo esterno riservati dalle leggi alle minoranze.

Deve, peraltro, osservarsi che su tale conclusione non incide l'attuale mutamento del rapporto tra consiglio e giunta recentemente introdotto nel sistema, in cui il rinnovato ruolo della maggioranza consiliare configura il consiglio non più solo come controllore della giunta, ma come partecipante dell'attuazione del programma della maggioranza eletta democraticamente dal popolo, in una posizione che non è di contrapposizione, ma di cooperazione nel governo della realtà comunale. Invero, ipotizzare la dilatazione dell'area della legittimazione a impugnare riconoscibile in capo ai consiglieri in disaccordo con le scelte dell'assemblea o degli altri organi del Comune rischia di alterare - con l'introduzione di un controllo estrinseco di legittimità - la corretta dialettica tra organo consiliare, giunta e organi dirigenziali.

Nè le radicali novità introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione - con la sostanziale abolizione del controllo regionale sugli atti degli enti locali - apportano a loro volta ulteriori elementi di riflessione sul tema oggetto di giudizio, in quanto tali innovazioni appaiono di non univoca incidenza sull'argomento in trattazione, posto che se da un lato l'abolizione del controllo dei Co.Re.Co. indurrebbe a immaginare - quasi in via di compensazione - un ampliamento del "controllo" giurisdizionale tramite il riconoscimento della legittimazione a ricorrere dei consiglieri di minoranza, dall'altro è legittimo il dubbio circa la rispondenza di una siffatta "compensazione" rispetto allo spirito ed alla *ratio* della riforma, che risiedono anche nella volontà del legislatore costituente di riconoscere una maggiore incisività di azione ed efficienza-efficacia al governo degli enti locali.

Non è senza rilievo, infine, la considerazione che l'opposta tesi, sostenuta da parte ricorrente, condurrebbe in definitiva a provocare il trasferimento e la prosecuzione nelle aule di giustizia (ed, in particolare, innanzi al giudice amministrativo), del dibattito deliberativo-politico già svoltosi (negativamente per la minoranza) nella sede naturale del consiglio comunale (con il rigetto della mozione di sfiducia di cui all'art. 52 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); il che è sicuramente una soluzione inaccettabile e da rifiutare.

E, da ultimo, è stato in definitiva precisato (TAR Campania, sede Napoli, I, 11 marzo 2004, n. 2836, e TAR Lombardia, sede Milano, I, 24 giugno 2004, n. 2664) che il singolo componente il consiglio comunale non ha una generalizzata funzione di controllo sulle modalità e sul risultato dell'azione del Comune.

Né potrebbe pervenirsi a diversa conclusione alla luce del disposto dell'art. 9 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 - secondo il quale "*ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi che spettano al Comune*" - perché alcun potere sostitutivo della specie può venire in evidenza di fronte ad un provvedimento della medesima Amministrazione Comunale di cui i ricorrenti fanno parte.

In definitiva, i componenti il collegio possono impugnare in sede giurisdizionale le sole deliberazioni dell'organo collegiale di cui fanno parte solo per i vizi del procedimento allorché tali vizi incidano sulla loro posizione giuridica di consigliere; mentre tale impugnativa non deve ritenersi ammessa nei confronti degli atti assunti dagli altri

reg.gen. n. 105/04

organi del Comune e nei confronti degli atti assunti dal consiglio per motivi attinenti in via esclusiva al contenuto intrinseco della deliberazione consiliare.

Da tale, ormai consolidato, orientamento giurisprudenziale il Collegio non rinviene motivi per discostarsi, per cui il ricorso in esame, così come proposto, non può non essere dichiarato inammissibile, in quanto il consigliere comunale non è legittimato, in tale veste, ad impugnare gli atti assunti dalla giunta municipale.

Sussistono, per concludere, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di causa.

**P. Q. M.**

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, dichiara inammissibile il ricorso specificato in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del 21 ottobre 2004.

Il Presidente

L'Estensore

Il Segretario d'udienza

Pubblicata mediante deposito il 04.11.2004

Il Direttore della Segreteria