

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 4 giugno 2003, n. 3082

Conferma T.A.R. Lombardia - Brescia, 16 luglio 2002, n. 1055.

Ai fini dello scioglimento del consiglio comunale ex art. 39, comma 1, lett. b), n. 2-bis) della l. 142/1990, i componenti del consiglio comunale sono i consiglieri che effettivamente fanno parte del consiglio, non invece quelli astrattamente previsti dalla norma. Ciò consente, in carenza di candidature, l'abbassamento del quorum per la costituzione dei consigli comunali.

Omissis.

Il Comune di ..., con popolazione di 3925 abitanti, ha eletto, nelle consultazioni elettorali del 13 giugno 1999 alle quali ha partecipato una sola lista ammessa, un consiglio composto dal sindaco e 13 consiglieri (3 in meno rispetto al parametro stabilito dall'articolo 37, comma 1 lettera g, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Nel corso del tempo, a seguito delle dimissioni di un consigliere, del decesso di un altro e delle dimissioni di altri quattro, il numero dei consiglieri si riduceva a 7. L'amministrazione, ritenendo nel caso di specie applicabile l'articolo 141 del predetto testo unico, secondo il quale "i consigli comunali e provinciali vengono sciolti ... b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per ... 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio", ha dapprima sospeso il consiglio ed in seguito lo ha sciolto, nominando contestualmente un commissario straordinario per la provvisoria gestione dell'ente fino all'insediamento degli organi ordinari.

La sezione di Brescia del Tar della Lombardia, con la sentenza specificata in rubrica, ha accolto il ricorso proposto dal sindaco e dei consiglieri rimasti in carica, nella parte in cui venivano impugnati i due provvedimenti, mentre ha respinto la domanda di risarcimento del danno.

Il presente appello è proposto dalle autorità che hanno emanato gli atti annullati, le quali sostengono che il primo giudice ha erroneamente interpretato la norma contenuta nell'articolo 141 del testo unico approvato con il decreto legislativo n. 267 del 2000, avendo riferito la "metà dei componenti del consiglio" ai componenti effettivi dell'organo e non alla composizione astrattamente prevista dalla norma. Concludono chiedendo l'annullamento della sentenza appellata.

Resistono all'appello i ricorrenti di primo grado, i quali ne eccepiscono in via pregiudiziale l'improcedibilità, perché non notificato ad uno dei consiglieri dimissionari e notificato al comune in una sede diversa. Nel merito controbattono le tesi sostenute con l'atto di appello e, a loro volta, propongono appello incidentale contro la parte della sentenza che ha respinto la domanda di risarcimento del danno. Concludono quindi chiedendo la riforma della sentenza appellata, salvo per la parte relativa al risarcimento del danno.

Diritto. L'appello proposto dall'Amministrazione dell'interno è infondato.

In via pregiudiziale, va detto che l'infondatezza dell'appello esime il collegio dalla trattazione delle eccezioni sollevate dalla difesa degli appellati, la cui soluzione, implicando anche attività istruttoria, allungherebbe senza alcuna utilità i tempi del processo.

Oggetto dell'impugnazione, proposta in primo grado dal sindaco e dai consiglieri in carica del Comune di ..., sono il decreto del Prefetto di ... del 1 novembre 2001, di sospensione ex art. 141, comma 7, del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, ed il decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del consiglio comunale ex art. 141, comma 1 lettera b), del medesimo decreto legislativo.

Quest'ultima norma stabilisce che "i consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno ... b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per ... 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio". Nel caso di specie l'Amministrazione ha ritenuto che la soglia andava riferita non al numero dei componenti risultanti dall'atto della proclamazione degli eletti, che nel caso di specie era stato determinato in applicazione dell'art. 71, comma 3 e 10, del decreto legislativo n. 267 del 2000, in 13 Consiglieri più il Sindaco, ma al numero dei componenti assegnati per legge all'ente (secondo comma, lettera g, dell'art. 37 del decreto legislativo medesimo) per i comuni della stessa categoria di popolazione. Cioè in 16 Consiglieri più il Sindaco.

Il Tar della Lombardia è giunto, però, ad una diversa ed opposta interpretazione, sostenendo che "componenti il Consiglio comunale" (ai fini della norma qui considerata) sono "i Consiglieri che effettivamente, a seguito di

regolare elezione e proclamazione, fanno parte del Consiglio.” A sostegno dell’assunto, il primo giudice ha addotto sia ragioni di ordine letterale, ponendo a confronto l’espressione qui usata (metà dei componenti del consiglio) con quella impiegata al precedente n. 3 dello stesso comma che disciplina il caso della cessazione dalla carica per dimissioni contestuali riferita alla “metà più uno dei membri assegnati”. Sia ragioni di ordine logico sistematico, sostenendo l’incongruità di un sistema che mentre consente la costituzione del consiglio comunale con un quorum strutturale inferiore a quello astrattamente considerato dalla legge, per altro verso, riferisce a quest’ultima ipotesi la determinazione della soglia al di sotto della quale debba ritenersi che non possa essere assicurato il normale funzionamento dell’organo.

L’amministrazione appellante contesta la sentenza sotto due profili collegati tra loro. Sostiene l’Avvocatura dello Stato che l’interpretazione data dal primo giudice, quale conseguenza aberrante, porterebbe al risultato che “tra due comuni di uguale popolazione, a parità di consiglieri rimasti in carica un consiglio dovrebbe essere sciolto, l’altro no.” Inoltre, questa interpretazione estenderebbe in via analogica ad altre ipotesi il precetto contenuto in una norma speciale.

La tesi non può essere condivisa. L’assunto da cui parte l’appellante, infatti, non considera che tra le norme riguardanti la costituzione dell’organo e quelle riguardanti il funzionamento del medesimo, pur se appartenenti a sottosistemi distinti, esistono momenti di collegamento, che contribuiscono tra l’altro alla coerenza complessiva del sistema. Partendo da questo punto di vista, è agevole considerare come, in realtà, la ragione della differenziazione fra comuni appartenenti alla stessa categoria di popolazione, così come definite dall’articolo 37 del testo unico, non risiede nella norma che l’amministrazione resistente ha applicato nella fattispecie (art. 141, comma 1 lettera b, del D.L.vo n. 267 del 2000) ma nell’art. 71 del D.L.vo n. 267 del 2000, che consente, nel caso di presentazione e votazione di una sola lista, la costituzione di consigli in numero “non inferiore ai tre quarti” di quello stabilito dall’art. 37, comma 1 lettera g, del medesimo decreto legislativo. Tale norma, peraltro, appare coerente con il fine di assicurare, per quanto possibile ed entro determinati limiti, una forma di governo locale elettivo anche in comunità locali caratterizzate da scarsa propensione per la partecipazione alla vita pubblica. Ciò spiega perché, in carenza di candidature, la norma consente l’abbassamento del quorum per la costituzione di consigli comunali. Il fatto poi che, una volta costituito l’organo, altre norme assumano quale riferimento la composizione effettivamente risultante dall’atto di proclamazione degli eletti, anziché quella virtuale stabilita in via generale dalla legge, non determina affatto un’incoerenza del sistema ma anzi adegua quest’ultimo alla realtà di una composizione diversa. Non vi sono quindi ragioni, per discostarsi da una interpretazione fondata sulla lettera della legge, che, è appena il caso di rammentarlo, costituisce il criterio ermeneutico privilegiato che l’interprete deve seguire nella ricostruzione dell’esatto significato delle norme giuridiche (art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale). E sul piano letterale, va detto che la norma è chiara nell’assumere quale riferimento la composizione del consiglio comunale risultante dall’atto di proclamazione degli eletti, in quanto il testo unico, nelle varie disposizioni in esso contenute, ha distinto nettamente le ipotesi per le quali gli effetti giuridici debbano essere collegati al numero dei “ consiglieri assegnati per legge all’ente” (articolo 38, comma 2).

Per questi motivi il ricorso in appello deve essere respinto.

Del pari, va respinto l’appello incidentale proposto dagli appellati, i quali contestano il capo della sentenza che ha respinto la domanda di risarcimento del danno. La domanda, sotto il profilo giuridico, è chiaramente inconsistente in quanto la parte non è stata in grado di indicare un profilo di danno patrimoniale cui collegare l’eventuale diritto al risarcimento. A tale scopo, infatti, non giova addurre il “grave ritardo con cui il comune ha potuto definitivamente approvare” il piano particolareggiato di comparto A. In quanto, tale vicenda, semmai, può determinare un pregiudizio riferibile ai proprietari delle aree od alla comunità nel suo insieme, ma di certo non ai singoli consiglieri comunali.

Omissis.