

CONSIGLIO DI STATO

Adunanza della Sezione Prima – sentenza del 10 marzo 2004.

La Giunta comunale, a differenza del Consiglio comunale, conserva intatte le proprie attribuzioni fino al rinnovo dell'organo.

Oggetto: Richiesta di parere in ordine al ricorso straordinario proposto dai Signori ... per l'annullamento della delibera della giunta comunale di ... del 9 maggio 2002.

Vista la relazione, prot. n. 15949/110/RS/2323, datata 19 dicembre 2003, pervenuta il 10 gennaio 2004, con la quale il Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, direzione centrale per le autonomie, ufficio controllo sugli organi, chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine al ricorso indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Marco Lipari;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Premesso:

1. Con il provvedimento impugnato, la Giunta municipale di ... stabiliva di procedere al pagamento delle indennità di funzione, relative alle mensilità arretrate dicembre 2001 – aprile 2002, spettanti ai consiglieri che avevano optato per il regime della compensazione, applicando il conguaglio relativo al rispetto della stima revisionale del numero delle riunioni mensili gettonabili per il periodo 1 luglio 2001 – 31 marzo 2002.

2. Secondo i ricorrenti, che agiscono nella veste di ex consiglieri comunali, in carica nel periodo considerato dall'atto impugnato, *"la suddetta delibera appare illegittima in quanto assunta in piena campagna elettorale senza il necessario contraddittorio, che avrebbe potuto essere garantito solamente nella discussione in sede consiliare o in sede di approvazione del bilancio per l'anno 2002.*

"La stessa, inoltre, pur essendo stata assunta nel mese di maggio 2002, risulta pubblicata nell'albo pretorio con notevole ritardo, dal 27 settembre al 12 ottobre 2002 e notificata nominativamente a ciascun consigliere solo in data 21 marzo 2003.

"Infine, nessuna coerenza e nessuna logica può individuarsi nel calcolo delle spettanze di ciascun consigliere, fatto sulla base del gettone di presenza, quando agli stessi soggetti era stato riconosciuto il diritto, esercitato ai sensi della legge, di avvalersi della diversa opzione dell'indennità di funzione.

Inoltre il pagamento della indennità di funzione per ciascun consigliere veniva immotivatamente sospeso a partire dall'01.12.2001 e fino al 10.06.2002, data di cessazione dalla carica".

3. Il Comune di ... ha proposto le proprie controdeduzioni difensive.

Considerato:

1. In linea preliminare, il Comune di ... eccepisce la tardività del ricorso, proposto oltre il termine di centoventi giorni, decorrenti, a suo dire, dalla pubblicazione della delibera nell'albo pretorio per quindici giorni consecutivi.

2. L'eccezione è priva di pregio. La delibera, nella parte contestata dai ricorrenti, riferita alla concreta misura delle somme attribuite a ciascuno di essi, riguarda soggetti determinati. Quindi, il termine per l'impugnazione decorre dalla notifica individuale ai diretti interessati.

3. È vero che la delibera presenta anche un profilo di carattere generale e regolamentare, come affermato dal Comune. Ma anche sotto questo aspetto il ricorso è tempestivo. Infatti, l'impugnazione dell'atto regolamentare è inammissibile in mancanza di un atto applicativo che assume concreta portata lesiva. Ne deriva che il termine per proporre riscontro contro una disposizione regolamentare decorre dalla piena conoscenza del concreto provvedimento applicativo.

4. Il Comune deduce ancora l'inammissibilità e l'improcedibilità del ricorso, perché non notificato ai controinteressati.

5. Anche tale eccezione non è condivisibile. Nel provvedimento impugnato non sono individuabili controinteressati, che risulterebbero pregiudicati dall'eventuale annullamento dell'atto. Semmai, altri consiglieri comunali potrebbero essere anche essi interessati all'annullamento dello stesso atto.

6. Nel merito, il ricorso è fondato, in relazione ai profili di seguito indicati.

7. Il ricorso esprime una prima, sintetica, doglianza, incentrata sulla affermazione che la delibera impugnata *"appare illegittima in quanto assunta in piena campagna elettorale senza il necessario contraddittorio, che avrebbe potuto essere garantito solamente nella discussione in sede consiliare o in sede di approvazione del bilancio per l'anno 2002"*;

8. In tal modo, i ricorrenti lamentano, congiuntamente, che il provvedimento:

a) è stato adottato in violazione dell'articolo 38, comma 5 del testo unico degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il quale prevede che *"i consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili"*;

b) non è stato adottato dal consiglio comunale, ma dalla giunta municipale, priva di competenza in materia.

9. Con riguardo al primo aspetto, occorre considerare che la previsione normativa richiamata riguarda esclusivamente l'attività dei consigli comunali e non è riferibile alle funzioni della giunta municipale, che, fino al rinnovo dell'organo, conserva intatte le proprie attribuzioni.

10. Con riferimento al secondo profilo di censura, invece, risulta palese la violazione delle competenze proprie del consiglio comunale. La stessa amministrazione comunale afferma che la delibera impugnata è *"scindibile in due distinti provvedimenti: un primo, di contenuto regolamentare ed impersonale, in ordine alle modalità e ai tempi di concessione della indennità di funzione agli aventi titolo, e un secondo, meramente esecutivo del primo, contenente i nominativi degli interessati"*.

11. In questa parte, dunque, la valenza regolamentare della delibera emerge con assoluta chiarezza, e determina l'individuazione di una competenza riservata al consiglio comunale.

12. Sul piano sistematico, del resto, non avrebbe giustificazione logica assegnare alla giunta municipale il potere di regolare lo status economico dei consiglieri comunali. Proprio i principi dell'autogoverno dell'ente locale e della rappresentatività dell'organo direttamente espresso dal corpo elettorale esigono che tutte le determinazioni generali riguardanti la misura delle indennità per lo svolgimento delle funzioni elettive siano affidate esclusivamente al consiglio comunale.

13. In questo senso, la violazione del "contraddittorio" lamentata dai ricorrenti va intesa non come asserito contrasto con i principi partecipativi della legge n. 241/1990, ma, in modo più pregnante, come lesione delle prerogative e delle competenze spettanti al consiglio comunale. Proprio nell'abito dell'organo consiliare si compiono le scelte normative dell'ente, nel rispetto della dialettica democratica tra le diverse componenti.

14. La violazione della regola di competenza emerge anche considerando che, in concreto, nell'ambito del consiglio comunale, era stata avviata una discussione diretta a stabilire le determinazioni generali sul calcolo delle indennità dei consiglieri. Quindi, l'opzione di far assumere alla giunta la relativa determinazione finale non appare congruente nemmeno con lo svolgimento dell'iter del provvedimento.

15. Conclusivamente, quindi, il ricorso deve essere accolto.

16. L'accertamento del vizio di incompetenza preclude l'esame degli altri motivi di illegittimità dedotti dai ricorrenti.

17. Per effetto dell'annullamento dell'impugnata delibera della Giunta, il Consiglio comunale procederà ad adottare le conseguenti determinazioni riguardanti le regole generali per l'attribuzione delle somme spettanti ai consiglieri.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso sia accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato.