



REPUBBLICA ITALIANA

N.

Reg. dec.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N.

Reg. ric.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA
CAMPANIA – 2° SEZIONE DI SALERNO -

ANNO 2006

composto dai Magistrati:

- 1) Dr. Luigi Esposito - Presidente -
- 2) Dr. Ferdinando Minichini- Consigliere rel.-
- 3) Dr. Ezio Fedullo - Primo Referendario -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1446/2005 Reg. Gen., proposto da Iannone Salvatore,
rappresentato e difeso dall'avv.to Marcello G. Feola ed elettivamente
domiciliato presso lo stesso in Salerno, via Arce n. 122,

contro

il Comune di Mercato S. Severino, in persona del Sindaco p.t.,
rappresentato e difeso dall'avv.to Lorenzo Lentini ed elettivamente
domiciliato presso lo stesso in Salerno, al C.so Garibaldi n. 164,

e nei confronti di:

- Perozziello Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv.to Feliciano
Ferrentino ed elettivamente domiciliato presso la stessa in Salerno, al
C.so Garibaldi n. 164,

- Salvati Aniello – non costituito in giudizio -

per l'annullamento

1) della deliberazione n. 3 del 8/7/2005 del Consiglio Comunale di Mercato S. Severino di modifica del Regolamento per l'Organizzazione ed il Funzionamento del Consiglio, nella parte in cui la durata del mandato di Presidente e vice Presidente del Consiglio è stata mutata da "un tempo pari alla durata del mandato elettivo del Consiglio Comunale", ad "un anno",

2) delle deliberazioni Consiliari n. 5 e 6 del 8/7/2005, di nomina a Presidente e vice Presidente del Consiglio, rispettivamente, dei signori Perozziello Giuseppe e Salvati Aniello.

VISTI il ricorso ed i relativi allegati;

VISTI gli atti di costituzione in giudizio del Comune intimato;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

Relatore, all'udienza del 11 gennaio 2005, il Consigliere dott. Ferdinando Minichini; sentiti l'avv.to Scarpa per delega dell'avv. Marcello Feola per il ricorrente, l'avv.to Lorenzo Lentini per il Comune e l'avv.to Italo Rocco per delega dell'avv. Feliciano Ferrentino per il controinteressato Perozziello Giuseppe.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 29 luglio 2005, depositato il 29 successivo, il signor Iannone Salvatore ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di Mercato S. Severino con la quale è stata modificata la durata del mandato di Presidente e vice Presidente del Consiglio

Comunale da “un tempo pari al mandato elettivo del Consiglio” ad “un anno”, nonché le deliberazioni di nomina a Presidente e vice Presidente dei signori Perozziello Giuseppe e Salvati Aniello.

Vengono dedotti i seguenti motivi di gravame:

1) violazione degli artt. 38 e 39 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267, dell'art. 35 bis dello Statuto Comunale, dell'art. 97 Cost., eccesso di potere ed illegittimità derivata, assumendosi che dalle citate disposizioni legislative si evincerebbe che la durata del mandato di Presidente e vice Presidente del Consiglio Comunale è pari al mandato elettivo del Consiglio Comunale;

2) violazione degli artt. 6, 38 e 39 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267, dell'art. 35 bis dello Statuto Comunale, dell'art. 97 Cost., eccesso di potere ed illegittimità derivata, sostenendosi che il mutamento normativo presupporrebbe la previa modifica delle norme Statutarie;

3) violazione degli artt. 38 e 39 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267, dell'art. 35 bis dello Statuto Comunale, dell'art. 97 Cost. ed eccesso di potere, affermandosi che il mutamento regolamentare sarebbe in contrasto con il principio di neutralità e di garanzia che connota la funzione di Presidente del Consiglio;

4 e 5) violazione dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, degli artt. 38 e 39 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267, dell'art. 97 Cost., dell'art. 3 e 7 della legge 7/8/1990 n. 241, eccesso di potere ed illegittimità derivata, per contrasto degli atti impugnati col principio dell'irretroattività della legge e per sviamento.

Il Comune intimato, costituitosi in giudizio in data 8 agosto 2005, ha diffusamente contodedito chiedendo il rigetto del ricorso con la memoria depositata il 12 ottobre 2005.

Il controinteressato ha controdedito ed ha chiesto il rigetto del ricorso con la memoria depositata il 12 ottobre 2005.

Il ricorrente ha illustrato ulteriormente i motivi di gravame ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso con la memoria depositata il 31 dicembre 2005.

DIRITTO

Il Comune di Mercato S. Severino, con le deliberazioni impugnate, ha modificato le norme regolamentari comunali mutando la durata del mandato di Presidente e vice Presidente del Consiglio Comunale da “un tempo pari al mandato elettivo del Consiglio” ad “un anno”.

Le norme modificatrici, deliberate con eseguibilità ed applicabilità immediate, sono state adottate nell'espressa ragione “di consentire la più ampia partecipazione tra i consiglieri comunali”.

Il ricorrente Iannone Salvatore, consigliere comunale eletto da oltre un anno Presidente del Consiglio Comunale in applicazione delle previsioni regolamentari mutate, ha impugnato la normativa innovatrice ed i collegati atti applicativi di elezione a Presidente e vice Presidente dei qui controinteressati.

L'istante ha sostenuto che l'innovato quadro normativo contrasta con la legislazione primaria del T.U. concernente l'ordinamento degli Enti Locali, con le norme Statutarie comunali, con il principio

d'irretroattività della legge e col principio di neutralità e garanzia a cui è improntata la funzione di Presidente del Consiglio Comunale.

Il Comune ed il controinteressato Perozziello Giuseppe hanno posto in luce che le previsioni regolamentari innovatrici sono espressione del potere di autorganizzazione dell'Assemblea Consiliare ed hanno indicato la natura transitoria (e non retroattiva) della disposizione relativa all'applicabilità delle stesse al Presidente e vice Presidente in carica.

Il ricorso è fondato.

La controversia va risolta alla stregua delle indicazioni legislative derivanti dal D.Lgs. 18/8/2000 n. 267 concernente l'ordinamento degli Enti Locali, dalla normativa statutaria comunale e dai principi acquisiti in giurisprudenza relativi alla connotazione della figura istituzionale del Presidente del Consiglio Comunale.

L'art. 39 comma 1 del suddetto D.Lgs. n. 267/2000 stabilisce che il Consiglio Comunale è presieduto da un Presidente "eletto" tra i Consiglieri "nella prima seduta del Consiglio".

Dal senso dell'indicazione legislativa s'intende bene che la norma considera il Presidente (come è naturale) un organo strutturale del Consiglio, e ciò ne fa un organo direttamente legato al Consesso che presiede, legame che, quantomeno tendenzialmente, non v'è ragione di escludere a riguardo della durata del mandato che per il Consiglio è di anni cinque.

Si osserva poi che la legge dispone che il Presidente è "eletto" tra i consiglieri comunali, per cui l'usata locuzione letterale "eletto" indica

una scelta che, come per tutti gli omologhi mandati elettivi, è (di norma) di durata pari alla durata temporale del Consesso di cui l'eletto è parte strutturale.

Passando alla normativa Statutaria comunale si osserva che la stessa (art. 35 bis), a riguardo della materia in questione, mutua, essenzialmente, la richiamata legislazione primaria disponendo che “le modalità di elezione” e “lo status e le funzioni” del Presidente del Consiglio sono regolati dalla legge, dal T.U. e dalle “disposizioni del regolamento” e demandando, quindi, al regolamento la disciplina minuta e di dettaglio.

Di segno diverso è invece la previsione statutaria, espressa sempre dall'art. 35 bis, relativa alla revoca del mandato di Presidente la cui relativa disciplina (sia per la regola dei casi che per le modalità) è demandata alla sola normativa regolamentare.

Premesso allora che, nella fattispecie in esame, non è stato esercitato il potere di revoca che può attingere ipotesi che qui non vengono in rilievo, si osserva che il quadro normativo statutario, per quanto qui interessa, si conforma alla legislazione primaria.

Deve pertanto ritenersi che lo Statuto comunale, avendo previsto ed indicato come interruzione ab extra del mandato di Presidente solo l'ipotesi di revoca, ha, senza dubbio, recepito il principio, espresso dalla innanzi richiamata legislazione primaria, della durata del mandato Presidenziale pari alla durata temporale del Consesso presieduto.

Invero, in assenza di una specifica diversa previsione, la disposizione statutaria non può non essere intesa, stante il richiamo nella stessa alla legislazione primaria, nel senso appena indicato senza negare alla medesima il significato voluto.

E la previsione statutaria in esegesi, correttamente intesa nel senso qui indicato, è, peraltro, coerente con la concezione di organo neutrale e *super partes* con funzione di garanzia della equilibrata dialettica consiliare del Presidente, concezione che si attesta seguendo regole prestabilite.

Ed a quest'ultimo riguardo giova ricordare che la giurisprudenza costante ha affermato che la funzione di Presidente del Consiglio Comunale non è strumentale all'attuazione di un determinato indirizzo politico, bensì al corretto funzionamento dell'istituzione in quanto tale, con il conseguente carattere di neutralità della stessa. (Cfr. Cons. di Stato –Sez. V- 6/6/2002 n. 3187; T.A.R. Puglia – BA - Sez. I – 4/11/2002 n. 4719; id. Campania –SA – Sez. II – 16/2/2004 n. 114)

Alle considerazioni svolte consegue che è fondata la censura di contrasto degli atti impugnati con la normativa statutaria comunale, atteso che, contrariamente a quanto si reputa dal Comune e dal contointeressato, la previsione relativa alla durata del mandato di Presidente del Consiglio Comunale, riguardando i criteri generali in materia di organizzazione dell'Ente e le attribuzioni dell'organo-Presidente, è materia normativa fondamentale e pertanto attribuita dall'art. 6 comma 2 del D.Lgs. 18/8/2000 n. 267 alla competenza dello Statuto (e non del regolamento).

La normativa contestata inoltre, come pone in luce il ricorrente, non sembra sorretta da adeguata motivazione se si considera che questa, consistendo “nella più ampia partecipazione tra i consiglieri” (s’intende alla carica di Presidente), non appare intonarsi, non essendone indicate le ragioni, all’unico interesse a cui deve essere improntato il mandato in questione e cioè a quello pubblico al corretto ed equilibrato funzionamento dell’istituzione-Consiglio Comunale.

Inoltre, come pure puntualizza il ricorrente, la voluta rotazione tra i consiglieri comunali alla carica di Presidente neanche è assicurata dalla normativa per cui si controverte, mancando nella stessa la previsione del limite di rielezione; e, dunque, anche per siffatto profilo si avverte l’inadeguatezza della motivazione.

E’ conseguentemente fondata anche la censura di difetto di motivazione.

E’ fondata inoltre la censura di violazione del principio d’irretroattività della legge stabilito dall’art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale che stabilisce che “la legge non dispone che per l’avvenire”.

La deroga al suddetto principio –ammessa, se ragionevolmente giustificata, ad opera degli atti legislativi, perché questi hanno pari valenza della richiamata norma di principio- non è consentita (normalmente) all’attività regolamentare che, quale fonte secondaria di diritto, non può derogare, per il criterio di gerarchia delle fonti, alle fonti normative superiori, e ciò specialmente quando, come nel caso in

esame, la deroga al principio d'irretroattività non trova, per le motivazioni innanzi esposte, ragionevole giustificazione.

E' vero che, in tema di disciplina intertemporale di leggi, al rapporto sorto sotto la previgente normativa, la disposizione sopravvenuta si applica agli effetti non ancora verificatisi del rapporto medesimo, ma ciò vale allorquando i detti effetti possano essere considerati per se stessi prescindendosi dal fatto o atto che li ha generati; la medesima soluzione non vale, però, quando -come è avvenuto nella fattispecie in esame nella quale si era concluso il procedimento di elezione e di proclamazione del Presidente del Consiglio Comunale- la nuova disposizione venga a modificare la disciplina giuridica tipica del fatto o atto generatore del rapporto. (Cfr. anche Cons. di Stato sez. V 8/12/2000 n. 6770; id. 6/10/2003 n. 5866; Cass. Sez lav. 22/1/1981 n. 520; id. I 3/10/2000 n. 13085)

Non persuade, a quest'ultimo riguardo, la prospettazione delle parti resistenti che indicano la natura transitoria, e non retroattiva, della disposizione regolamentare secondo cui la rinnovata normativa "produce effetti anche nei confronti del Presidente del Consiglio Comunale in carica", atteso che essa si basa sulla mera locuzione usata dal testo normativo il quale, invece, a ben riflettere, esprime una norma che, considerata nella sua identità sostanziale, non è regola di successione nel tempo di normative, ma regola-provvedimento contrastante con il richiamato principio d'irretroattività della legge.

In conclusione, alla stregua delle osservazioni svolte, il ricorso è fondato e va pertanto accolto, restando assorbita ogni residua censura.

Ricorrono, tuttavia, giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – 2° Sezione di Salerno – definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, proposto da Iannone Salvatore, lo accoglie e, per gli effetti, annulla gli atti impugnati.

Dispone la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

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

Così deciso in Salerno, nella Camera di Consiglio del 11 gennaio 2006.

- Presidente

- Consigliere est.