



Sentenza n. 95 del 25 gennaio 2005

Pubblica udienza del: 7.7.2004

Presidente dott. Bruno Amoroso

Relatore dott. Galileo Omero Manzi

TESTO:

SENTENZA

sul ricorso n.821 del 2003, proposto da ***,***.***. , tutti rappresentati e difesi dall'avv. Vittorio Santori, elettivamente domiciliati in Ancona, alla via Matteotti, n.99 presso l'avv. Vincenzo Rapex;

contro

- il COMUNE DI MONTERUBBIANO (AP), in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Massimo Orteni e Isidoro Sparnanzoni, elettivamente domiciliato in Ancona, presso la Segreteria del TAR;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Monterubbiano, n.26 dell'1.9.2003, relativa all'adozione del Piano Regolatore Generale del Comune, nonché di tutti gli atti connessi, preliminari e conseguenti;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimato Comune di Monterubbiano;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 7.7.2004, il Consigliere Galileo Omero Manzi;

Uditi l'avv. V. Santori per i ricorrenti e gli avv.ti I. Sparnanzoni e M. Ortenzi per il Comune resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in epigrafe il sig. *** e altri tre consorti in lite, tutti nella loro veste di consiglieri comunali e di cittadini residenti nel Comune di Monterubbiano, hanno impugnato la delibera consiliare n.26 del 1.9.2003, con cui è stato adottato il nuovo Piano Regolatore del Comune.

Con l'iniziativa giudiziaria che occupa vengono dedotte le seguenti censure:

1) Violazione di legge e dello Statuto Comunale, in quanto la delibera impugnata è stata approvata in mancanza del quorum costitutivo, dal momento che l'art.33 I comma dello Statuto Comunale fa divieto di discutere e deliberare in seconda convocazione tutta una serie di atti tra cui anche gli strumenti urbanistici generali, se non in presenza di almeno la metà dei consiglieri assegnati con arrotondamento all'unità superiore.

Per cui, dal momento che i consiglieri assegnati al Comune di Monterubbiano sono tredici, il quorum costitutivo per l'adozione del PRG in caso di seconda convocazione era di 7 consiglieri, mentre i presenti che hanno partecipato alla votazione dell'atto impugnato erano 5.

Un ulteriore profilo di illegittimità viene fatto dipendere dall'abusivo ricorso alla convocazione del Consiglio in sessione straordinaria ed urgente per l'approvazione dell'atto deliberativo oggetto di gravame.

2) Illegittima ed arbitraria modificazione del PRG tra la prima e la seconda convocazione, in quanto la proposta di atto deliberativo portato all'esame del Consiglio nella prima convocazione del 30.8.2003 andata deserta, risultava diversa da quella portata alla discussione ed alla votazione nella seduta di seconda convocazione dell'1.9.2003, senza che i consiglieri interessati avessero il tempo per i necessari approfondimenti, visto che la variante dell'atto portato alla discussione in prima convocazione è stata materialmente consegnata ai Consiglieri di opposizione ricorrenti soltanto alle ore 12.00 dell'1.9.2003, giorno della riunione, senza il rispetto del termine di 24 ore previste dallo Statuto Comunale.

3) Contraddittorietà del contenuto della delibera impugnata con precedenti atti amministrativi e conflitto di interesse di tre Consiglieri sui quattro votanti e mancato rispetto degli standards urbanistici.

Secondo i ricorrenti il Piano Regolatore adottato con la delibera impugnata sarebbe inficiato da errore materiale, a causa della mancata ricognizione grafica di due lottizzazioni precedentemente approvate e convenzionate con delibere n.40 del 1980 e n.10 del 1981.

L'atto impugnato risulta viziato perché alla sua approvazione hanno concorso dei consiglieri in palese situazione di incompatibilità in quanto uno era comproprietario di aree lottizzate e di completamen-

to per le quali lo strumento urbanistico oggetto di adozione ha previsto l'edificazione (Cons. ***), uno aveva dei parenti proprietari di aree con destinazione turistico-alberghiera (Cons.***) e uno aveva parenti proprietari di aree di completamento (Cons. ***).

Nel contempo, viene anche denunciata la violazione degli standards urbanistici stabiliti dalla legge regionale Marche 5 agosto 1992 n.34.

Per contestare l'iniziativa giudiziaria dei ricorrenti, in data dei ricorrenti in data 3.11.2003, si è costituito in giudizio il Comune di Monterubbiano i cui difensori hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte con il ricorso, poichè, in mancanza dell'approvazione del Regolamento di funzionamento del Consiglio Comunale, non troverebbe applicazione l'art.33 I comma dello Statuto Comunale, ma il vecchio art.127 del precedente Testo unico della legge comunale e provinciale in forza della norma transitoria contenuta nell'art.273 del nuovo Testo unico degli Enti locali, per cui in seconda convocazione debbono essere presenti almeno quattro consiglieri.

I difensori del Comune hanno confutato anche gli altri motivi di censura dedotti con il ricorso, evidenziando la regolarità della convocazione del Consiglio in seduta straordinaria, dal momento che sono da qualificare ordinarie sono quelle destinate all'approvazione di atti espressamente individuati dalla legge, tra i quali non sono ricompresi gli strumenti urbanistici, con la conseguenza che tutte le altre riunioni del Consiglio sono da denominare straordinarie.

Per quanto riguarda le altre censure preordinate a denunciare

l'illegittimità sostanziale della delibera di adozione del nuovo PRG, i difensori del Comune hanno eccepito l'inammissibilità della relativa impugnativa per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti nella loro veste di consiglieri comunali, attesa l'impossibilità per gli stessi di sindacare atti che hanno concorso ad adottare, se non per denunciare vizi procedurali che hanno pregiudicato l'esercizio del loro incarico.

A prescindere da tale eccezione di rito, i difensori dell'Amministrazione comunale si sono fatti carico di confutare comunque la fondatezza di tutte le censure sostanziali dedotte avverso la delibera di adozione del PRG, evidenziando nel contempo la estrema genericità dell'asserita esistenza di situazioni di incompatibilità in capo ad alcuni consiglieri votanti.

Alla pubblica udienza di discussione della causa uno dei difensori del Comune ha depositato in giudizio apposito atto di rinuncia al ricorso del sig. ***, nonché copia del verbale di proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale nella tornata elettorale della primavera 2004, dal quale è possibile rilevare la mancata rielezione dei sigg. *** e ***.

DIRITTO

A) Va in primo luogo dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso manifestata dal sig. ***o con apposito atto depositato alla pubblica udienza di discussione della causa.

B) Passando all'esame del merito vanno accolte le censure procedurali dedotte dagli altri ricorrenti per i quali permane l'interesse alla

decisione della causa, preordinate a denunciare la violazione dello Statuto Comunale, a causa dell'illegittima approvazione della delibera impugnata, dipendente dalla mancanza del quorum costitutivo richiesto per la trattazione in seconda convocazione degli atti relativi all'adozione ed approvazione degli strumenti urbanistici.

A tale proposito, va precisato che l'art.33 dello Statuto dell'intimato Comune di Monterubbiano, vigente alla data di adozione dell'impugnata delibera consiliare n.26 dell'1.9.2003, avente ad oggetto l'adozione del nuovo Piano Regolatore Generale del Comune, nel prevedere la successiva approvazione di apposito regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale, stabiliva nel contempo l'espreso divieto di discutere e deliberare in seconda convocazione, senza la partecipazione della metà dei consiglieri assegnati con arrotondamento all'unità superiore, su tutta una serie di atti di una certa rilevanza per la vita amministrativa dell'Ente locale, tra i quali anche quelli relativi all'adozione ed all'approvazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti.

Con tale previsione di contenuto derogatorio rispetto alla ordinaria disciplina del numero legale per la validità delle sedute del Consiglio Comunale recata dagli artt.41 e 42 dello stesso Statuto, si è inteso prevedere un rafforzamento del quorum strutturale e funzionale per la valida costituzione delle riunioni consiliari e adozione dei relativi atti nelle ipotesi in cui l'attività deliberativa ha ad oggetto la trattazione di affari di straordinaria amministrazione che rivestono una notevole importanza per la vita della comunità dei cittadini e per le finanze comu-

nali.

Donde, a fronte della normale possibilità di deliberare legittimamente nelle sedute di seconda convocazione del consiglio comunale con la presenza di almeno quattro consiglieri (art.41, III comma dello Statuto), per la discussione e la deliberazione di alcuni atti di straordinaria amministrazione, tra i quali sono stati ricompresi anche quelli aventi oggetto l'adozione e l'approvazione degli strumenti urbanistici generali, con le norme derogatorie suddette (art.33 dello Statuto) è stato previsto un diverso quorum costitutivo della metà dei consiglieri assegnati con arrotondamento all'unità superiore che porta a sette il numero dei consiglieri di cui è richiesta la presenza per ritenere regolarmente costituito l'organo deliberante.

A ben vedere, nell'esercizio degli autonomi poteri statutari e di organizzazione riconosciuti dall'art.38 del Dlgs. 18 agosto 2000, n.267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, nel Comune di Monterubbiano si è voluto far coincidere per la discussione e la deliberazione di atti di una certa importanza il quorum strutturale del Consiglio Comunale in caso di prima convocazione e di seconda convocazione, con l'evidente finalità di evitare che l'adozione di determinati provvedimenti deliberativi riguardanti questioni di notevole importanza amministrativa avvenisse senza il coinvolgimento comunque di un notevole numero di consiglieri (la metà arrotondata all'unità superiore).

Con riferimento a quanto precisato, non vi è dubbio che la delibera oggetto di gravame è stata adottata in palese violazione del citato

art.33 dello Statuto Comunale, dal momento che alla sua discussione hanno partecipato soltanto quattro Consiglieri, invece dei sette previsti per considerare regolarmente costituito l'organo collegiale, per cui il relativo atto deliberativo recante l'adozione del nuovo PRG è da valutare illegittimo per violazione dello Statuto.

Al riguardo, ritiene il Collegio che non può essere condiviso l'assunto della difesa comunale preordinato a ritenere l'inapplicabilità alla data di adozione degli atti impugnati del quorum strutturale rafforzato, in caso di seduta di seconda convocazione del Consiglio Comunale previsto dall'art.33 dello Statuto, poiché fino a quando tale norma di principio non risulta trasfusa nell'apposito regolamento sul funzionamento del Consiglio Comunale, le sue prescrizioni sono da ritenere non operative, dovendo trovare applicazione l'art.127 del Testo Unico della legge comunale e provinciale approvato con R.D. 4 febbraio 1915, n.148, come peraltro previsto in via transitoria dallo stesso art.273 VI comma del nuovo testo unico degli Enti Locali di cui al Dlgs n.267 del 2000.

Ravvisa in proposito il Collegio che tale proposta lettura del quadro normativo di riferimento non sia conforme al contenuto della norma transitoria recata dall'art.273 del Dlgs. n.267 del 2000, poiché nel prevedere un differimento dell'efficacia dell'art.127 del R.D. n.148 del 1915 fino all'adozione degli Statuti e dei Regolamenti Comunali da parte degli Enti Locali, si ritiene che il legislatore abbia voluto evitare un vuoto normativo nella fase dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento comunale, in attesa che i Comuni provvedessero

ad adottare le proprie norme di organizzazione e di funzionamento riservate dalla legge.

Donde è evidente che, una volta che l'Ente locale si è fatto carico di definire nel proprio Statuto le regole di funzionamento del Consiglio Comunale, non ha più senso mantenere in vita la vecchia disciplina normativa, per giunta in contrasto con il nuovo Statuto, soltanto per il fatto formale che le nuove norme statutarie non sono state ancora trasfuse nell'apposito previsto regolamento sul funzionamento del Consiglio.

Infatti, se scopo della norma transitoria era quello di evitare un vuoto normativo, una volta definite da parte del Comune le regole di funzionamento del Consiglio Comunale con atto deliberativo di natura regolamentare, quale risulta appunto lo Statuto municipale, le stesse debbono comunque trovare immediata applicazione.

Ragionare diversamente comporterebbe un'ingiustificata disapplicazione della norma statutaria, pur in presenza del mancato esercizio degli ulteriori poteri regolamentari di dettaglio in materia di funzionamento del Consiglio Comunale assegnati dallo stesso Statuto nel termine di 180 giorni dall'entrata in vigore di quest'ultimo che per il Comune di Monterubbiano si è realizzato il 5 gennaio 1992, senza che il Consiglio Comunale, a distanza di circa undici anni, abbia ancora provveduto ad approvare il Regolamento relativo al funzionamento del Consiglio.

Il convincimento del Collegio al riguardo è avvalorato dall'ulteriore circostanza che, per quanto concerne in particolare il

quorum costitutivo per le sedute consiliari di seconda convocazione relative alla discussione e deliberazione degli strumenti urbanistici generali e degli altri atti riguardanti le materie elencate nell'art.33 del vigente Statuto del Comune di Monterubbiano, in sede di adozione del regolamento di funzionamento del Consiglio, l'organo deliberante non potrebbe in alcun modo derogare alla puntuale e precisa norma di principio cui si è fatto cenno, la cui portata prescrittiva risulta talmente completa e minuziosa da non potere essere in alcun modo fatto oggetto di modifica.

Pertanto, con riferimento a quanto sopra precisato, ritiene il Collegio che la disposizione recata dall'art.33 dello Statuto del Comune intimato risultava pienamente efficace ed operativa alla data di adozione della delibera impugnata, al pari di tutte le altre norme statutarie che disciplinavano il funzionamento del Consiglio Comunale e la validità delle relative sedute (artt.37 e seguenti), con la conseguenza che l'atto deliberativo impugnato in questa sede è da ritenere illegittimo, in quanto adottato con la presenza di un numero di consiglieri inferiore a quello previsto per la regolare costituzione dell'organo collegiale in caso di sedute di seconda convocazione.

C) La riconosciuta fondatezza delle esaminate censure procedurali implicanti l'accertato mancato rispetto delle regole che disciplinano il procedimento di formazione degli atti deliberativi del Consiglio Comunale per il cui sindacato i consiglieri comunali assenti o dissenzienti hanno piena legittimazione processuale, importa di per sé l'annullamento dell'atto impugnato e l'accoglimento del ricorso e

consente nel contempo al Collegio di prescindere dalla delibazione delle ulteriori residue censure di carattere sostanziale pure prospettate dalle parti ricorrenti che, pertanto, possono essere dichiarate assorbite.

Nel contempo, va dichiarata l'improcedibilità del ricorso per quanto riguarda il ricorrente sig. Illuminati Danilo stante la sua dichiarata sopravvenuta carenza di interesse alla decisione della causa.

La peculiarità della controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese processuali.

P . Q . M .

Il Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- dichiara improcedibile l'impugnativa per quanto riguarda il ricorrente sig. Illuminati Danilo;
- accoglie l'impugnativa proposta dagli altri deducenti e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

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