



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3345 del 2018, proposto da Agnese Maria Cangiano, rappresentata e difesa dall'avvocato Renato Labriola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Trentola Ducenta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Romano, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Iaccarino in Napoli, via S. Pasquale a Chiaia, n. 55;

per l'annullamento

della comunicazione di convocazione della seduta di Consiglio Comunale del 3 agosto 2018 del Comune di Trentola Ducenta mai pervenuta alla ricorrente, della comunicazione/informazione della messa a disposizione documentazione ex art. 4 comma 8 del regolamento di contabilità armonizzata del comune di Trentola Ducenta approvato con delibera commissariale, n. 156 dell'8.8.2018 mai pervenuta alla ricorrente,

per illegittimità derivata della Delibera di Consiglio Comunale n. 6 del 3.8.2018,
per illegittimità derivata della Delibera di Consiglio Comunale n. 7 del 3.8.2018,
per illegittimità derivata della Delibera di Consiglio Comunale n. 8 del 3.8.2018,
per illegittimità derivata della Delibera di Consiglio Comunale n. 9 del 3.8.2018,
per illegittimità derivata della Delibera di Consiglio Comunale n. 10 del 3.8.2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Trentola Ducenta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 settembre 2018 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato a mezzo PEC presso l'indirizzo protocollo.trentoladuenta@legalmail.it in data 14 agosto 2018 e depositato in pari data nonché rinotificato a mezzo del servizio postale il successivo 18/20 agosto, la sig. Agnese Maria Cangiano, nella qualità di consigliere comunale del Comune di Trentola Ducenta, ha impugnato le Delibere dettagliate in epigrafe adottate nella seduta del Consiglio comunale del 3 agosto 2018 con riguardo alle seguenti questioni:

1. approvazione verbale seduta precedente;
2. approvazione linee programmatiche;
3. variazione di assestamento generale – Bilancio 2018 – art. 175 d.lgs. 267/2000;
4. art. 193 D.Ls. n. 267/2000 – Salvaguardia degli equilibri di bilancio esercizio finanziario 2018;
5. Modifiche e integrazioni allo Statuto comunale.

La ricorrente ha premesso in fatto di essere venuta a conoscenza in via informale

della convocazione della seduta del 3 agosto 2018 e di avervi preso parte, dichiarando in quella sede di non avere ricevuto alcuna formale comunicazione relativa alla convocazione del Consiglio Comunale e di conseguenza di non avere potuto visionare gli atti relativi ai punti dell'ordine del giorno e chiedendo quindi un rinvio della seduta.

Il Segretario comunale rilevava invece che la notifica della convocazione doveva ritenersi valida, in quanto era stata sottoscritta dal padre della ricorrente e che i documenti erano rimasti a disposizione di tutti i consiglieri presso la sede comunale con la possibilità di ciascuno di prenderne visione.

Avverso le delibere adottate, la sig.ra Cangiano ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, affidandolo ai seguenti motivi.

I) Violazione di legge; violazione e falsa applicazione dell'art. 28, comma 1 e comma 2 del regolamento del Consiglio comunale di Trentola Ducenta in combinato disposto con l'art. 140 c.p.c., nuova formulazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 29 del regolamento del Consiglio comunale di Trentola Ducenta; violazione dell'art. 45 del regolamento del Consiglio comunale di Trentola Ducenta; contraddittorietà della motivazione; violazione di legge; invalidità derivata; violazione delle prerogative del consigliere comunale; Illogicità e perplessità della motivazione; invalidità e/o illegittimità derivata delle deliberazioni nn. 6, 7, 8, 9, 15 e 10 del Consiglio comunale 3 agosto 2018; violazione di legge; omessa motivazione.

La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 28, commi 1 e 2 del Regolamento del Consiglio comunale di Trentola Ducenta a mente del quale "1. l'avviso di convocazione dell'ordine del giorno deve essere consegnato al domicilio del consigliere, a mezzo di messo comunale 2. Il messo rimette alla segreteria comunale". Nel caso di specie tale procedura non sarebbe stata realizzata in quanto l'avviso in questione è stato consegnato al padre della ricorrente Sig. Cangiano Oreste, che risiede e ha domicilio in luogo diverso da quello della ricorrente, come attestato dai certificati di residenza versati in atti.

Ne sarebbe derivata la mancata convocazione dell'esponente e l'irregolarità dell'intera seduta per la violazione dell'essenziale diritto dei consiglieri comunali di ricevere tempestivamente la convocazione in modo da poter esaminare la documentazione posta a corredo della deliberazione.

II) Violazione di legge; violazione e falsa applicazione dell'art. 174 del d.lgs. n. 267/2000 in combinato disposto con l'art. 4 comma 8 del Regolamento di contabilità armonizzata del Comune di Trentola Ducenta approvato con Delibera commissariale n. 156 dell'8.8.2018; Motivazione carente e contraddittoria; Erroneità dei presupposti di fatto.

La mancata convocazione ha determinato anche la violazione del principio dell'art. 174 del d.lgs. n. 267/2000 ha comportato anche l'inosservanza della comunicazione dell'avvenuto deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare soprattutto in riferimento ad argomenti dell'ordine del giorno.

La circostanza che tali allegati fossero stati resi disponibili presso la sede comunale non vale a sanare il vulnus alle prerogative della ricorrente che avrebbe quindi avuto un insostenibile onere di monitorare di propria iniziativa l'eventuale deposito di documenti per sedute consiliari di cui non aveva avuto notizie.

Si è costituito in giudizio il Comune di Trentola Ducenta con atto depositato in data 7 settembre 2018 eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per essere stato depositato prima della sua notifica.

In particolare il ricorso sarebbe stato notificato in via cartacea il 18/20 settembre quindi dopo il deposito, mentre una notifica via PEC eseguita lo stesso giorno del deposito (14 agosto 2018), non avrebbe effetto in quanto eseguita presso un indirizzo di PEC non inserito tra gli indirizzi PEC di cui all'art. 16, comma 12, del D.L. n. 179 del 2012, convertito in l. n. 221/2012 (come modificato da ultimo ad opera del D.L. n. 90/2014, convertito in l. n. 114/2014), che onerava le amministrazioni pubbliche di comunicare entro il 30 novembre 2014 l'indirizzo di

posta elettronica certificata ai fini della formazione dell'elenco presso il Ministero della Giustizia.

Più precisamente, l'art. 16 L. n. 2/2009, al comma 8, prevedeva che tutte le amministrazioni pubbliche istituissero una casella di posta elettronica certificata e ne dessero comunicazione al Centro Nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, che così avrebbe provveduto alla pubblicazione di tali caselle in un elenco ufficiale consultabile per via telematica.

Nella fattispecie che ci occupa, non essendo il Comune di Trentola Ducenta iscritto al registro PP.AA. formato dal Ministero della Giustizia, la trasmissione del ricorso a mezzo PEC (indipendentemente dall'indirizzo prescelto) doveva reputarsi quale omessa notifica, con la conseguente inammissibilità della impugnativa, attesa l'inversione degli adempimenti di procedura (deposito e poi notificazione a mezzo posta).

Non potrebbe considerarsi notifica utile quella eseguita in via cartacea successivamente, tenuto conto che il deposito è precedente alla notifica stessa.

Sempre in via preliminare il ricorso sarebbe inammissibile per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati, dovendosi intendere per tali gli altri consiglieri comunali.

Nel merito poi esso sarebbe comunque infondato, in quanto la comunicazione della convocazione sarebbe stata efficacemente eseguita, in quanto ritirata dal padre della ricorrente per suo conto, come già avvenuto in passato, senza considerare che tutti i documenti allegati erano liberamente accessibili presso la sede comunale.

Alla camera di consiglio del 12 settembre 2018, il Collegio ha dato avviso alle parti, che non si sono opposte, della possibilità di definire il giudizio mediante sentenza in forma semplificata e all'esito della discussione la causa è passata in decisione.

Occorre preliminarmente scrutinare le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Amministrazione.

Quanto al preteso difetto di notifica/deposito addotto da parte ricorrente esso non

sussiste in quanto, per un verso, la notifica eseguita via PEC ad un indirizzo non registrato presso il Ministero della Giustizia non può essere considerata inesistente/omessa e, per altro verso, la notifica eseguita in via postale e la successiva costituzione del Comune vale a superare ogni eventuale dubbio di irregolarità.

E infatti, a fronte del mancato inserimento del proprio indirizzo secondo l'obbligo loro imposto dall'art. 16, comma 12, del D.L. n. 179 (di comunicare, entro il 30 novembre 2014, al Ministero della Giustizia l'indirizzo PEC valido ai fini della notifica telematica nei loro confronti, da inserire in un apposito elenco consultabile esclusivamente dagli uffici giudiziari, dagli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, e dagli avvocati), l'Amministrazione, secondo i canoni di autoresponsabilità e legittimo affidamento, legati alla necessità che la stessa si conformi a un canone di leale comportamento, non può trincerarsi - a fronte di un suo inadempimento - dietro il disposto normativo che prevede uno specifico elenco da cui trarre gli indirizzi PEC ai fini della notifica degli atti giudiziari, per trarne benefici in termini processuali, così impedendo di fatto alla controparte di effettuare la notifica nei suoi confronti con modalità telematiche; al contempo, in una simile situazione, la parte potrebbe ritenere in buona fede, per quanto erroneamente, che la notifica dell'atto all'Amministrazione sia possibile su un indirizzo PEC che la stessa ha comunque inserito nel proprio sito internet come pare desumibile anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. III, 5 febbraio 2018, n. 744) secondo la quale dall'eventuale assenza nell'elenco ufficiale dell'indirizzo PEC di una Pubblica Amministrazione non possono derivare preclusioni processuali per la parte privata.

Inoltre, la notifica in via cartacea del ricorso è idonea a superare ogni ulteriore dubbio in ordine alla corretta instaurazione del rapporto processuale, senza considerare che il Comune intimato si è pure costituito in giudizio, con ciò sanando ogni residuo dubbio in ordine al raggiungimento dello scopo delle due notifiche

eseguite, e la trattazione camerale è avvenuta nel rispetto del termine di giorni venti dal perfezionamento dell'ultima notifica.

La circostanza poi che il deposito sia stato eseguito prima della seconda notifica non vale certo ad infirmare il valore della notifica eseguita attraverso il servizio postale né la regolarità del deposito stesso, atteso che quest'ultimo, anche se precedente alla seconda notifica, è stato correttamente operato dopo l'esecuzione della notifica via PEC e che non è stata contestata né risulta alcuna difformità tra la notifica eseguita telematicamente e la seconda cartacea.

Peraltro sotto questo profilo la Cassazione ha affermato che la parte che ha richiesto la notifica, nell'ipotesi in cui non sia andata a buon fine per ragioni e lei non imputabili, appreso dell'esito negativo, per conservare gli effetti collegati alla richiesta originaria, deve attivarsi con immediatezza per riprendere il processo notificatorio e deve svolgere con tempestività gli atti necessari al suo completamento (Cassazione Civile, Sez. Unite Sentenza 15 luglio 2016, n. 14594). Tale principio di diritto è certamente applicabile anche al caso di specie, con la conseguenza che anche ipotizzando che la notifica via PEC non fosse stata corretta, la parte interessata ha correttamente eseguito la rinotifica cartacea in breve tempo così sanando eventuali vizi della prima.

Anche la seconda eccezione preliminare deve essere disattesa, tenuto conto che i singoli consiglieri che hanno approvato la delibera gravata si sono limitati ad esprimere un voto che, una volta raggiunto il quorum rappresentativo della maggioranza consiliare, ha materializzato la volontà dell'ente comunale al quale in via esclusiva è quindi imputabile l'interesse e la legittimazione a resistere nel presente giudizio, senza che sia individuabile un autonomo e personale interesse dei singoli consiglieri.

Infatti i consiglieri comunali non sono soggetti contemplati nel provvedimento amministrativo, concorrendo essi, con la loro manifestazione di volontà, a formare la volontà dell'ente di cui fanno invece parte, inteso nella sua unitarietà e nella sua significazione pubblica: essi sono pertanto legittimati a ricorrere (e di conseguenza

anche a contraddire) solo nell'ipotesi di violazione del loro ius ad officium (tra le più recenti, C.d.S., sez. V, 21 marzo 2012, n. 1610; 29 aprile 2010, n. 2457; sez. IV, 26 gennaio 2012, n. 351, 16 ottobre 2007, n. 5396).

Conseguentemente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2011, n. 1771) essi non hanno (neppure) un interesse protetto e differenziato all'impugnazione delle deliberazioni dell'ente del quale fanno parte, salvo il caso in cui venga lesa in modo diretto ed immediato la propria sfera giuridica per effetto di atti direttamente incidenti sul diritto all'ufficio o sullo status ad essi spettante, che compromettano il corretto esercizio del loro mandato (come nel caso di erronee modalità di convocazione dell'organo, violazione dell'ordine del giorno, inosservanza del termine della documentazione necessaria per poter consapevolmente deliberare, etc.): del resto il giudizio amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organo di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 maggio 2010, n. 3130; sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7122; 23 maggio 1994, n. 437).

Il ricorso introduttivo del presente giudizio non doveva pertanto essere notificato agli altri consiglieri comunali, avendo l'interessata denunciato esclusivamente la violazione del proprio *jus ad officium* per non essere stata asseritamente posta in condizione di partecipare alla riunione dell'organo consiliare, fattispecie rispetto alla quale non è ipotizzabile l'esistenza di un interesse protetto e qualificato (oltre che diretto e contrario) degli altri consiglieri alla conservazione delle delibere assunte.

Passando al merito della controversia, la questione sottesa ad entrambi i motivi di ricorso riguarda la regolarità della comunicazione dell'avviso di convocazione della seduta del consiglio di Trentola Ducenta del 3 agosto 2018 che la ricorrente contesta sul presupposto che essa sia stata eseguita mediante consegna al proprio padre avente residenza e domicilio diversi dal proprio, negando di avere avuto tempestiva conoscenza della convocazione ed affermando di non avere esaminato i

documenti necessari ad esprimersi sulla gravata delibera in violazione dell'art. 174 TUEL.

Dall'altra parte l'ente comunale adduce che anche in passato la comunicazione era stata consegnata al padre e non vi erano state contestazioni e che alla seduta del 3 agosto la ricorrente è comunque intervenuta, affermando che in tal modo la comunicazione aveva raggiunto il proprio scopo e che la preventiva comunicazione dei documenti sia necessaria solo nel caso di approvazione dei documenti contabili del Comune.

I motivi, da esaminarsi congiuntamente sono fondati alla stregua della seguenti considerazioni.

Giova premettere che l'avviso di convocazione delle sedute consiliari è lo strumento indispensabile per il corretto e regolare funzionamento dell'organo consiliare, consentendo ai consiglieri comunali, diretti rappresentanti della comunità, non solo di essere informati delle riunioni dell'assise cittadina, ma soprattutto di potervi partecipare attivamente, contribuendo in modo pieno e consapevole alle scelte strategiche e alle decisioni fondamentali della vita stessa dell'ente, anche attraverso il necessario ruolo di controllo sull'organo esecutivo. In tal senso non è sufficiente che l'avviso di convocazione, con il relativo ordine del giorno, sia solo regolarmente inviato al consigliere comunale, ma è necessario che lo stesso non solo lo abbia effettivamente ricevuto, ma che tra il momento della ricezione e quello della seduta consiliare intercorra un ragionevole lasso temporale affinché il mandato consiliare possa essere effettivamente svolto in modo serio, completo e consapevole (cfr. tra le altre Consiglio di Stato, Sez. V, 14 settembre 2012, n. 4892).

Ora nel caso di specie non è contestato che l'avviso di convocazione della seduta del consiglio comunale del 3 agosto 2018 sia stato consegnato al padre della ricorrente e non invece presso il suo domicilio, come invece prescritto dall'art. 28 del regolamento del consiglio comunale di Trentola Ducenta; né risulta che la stessa ricorrente abbia designato o delegato formalmente il padre a ritirare per

proprio conto l'avviso stesso, con la conseguenza che tale modalità di consegna non era idonea a garantire la necessaria comunicazione della convocazione con conseguente oggettiva lesione dello *ius ad officium* e illegittimità delle delibere assunte nella seduta del consiglio comunale del 3 agosto 2018 che devono quindi essere annullate.

Né può sostenersi che la circostanza che la ricorrente abbia comunque preso parte alla seduta del Consiglio valga poi a sanare la mancata osservanza delle formalità di convocazione previste dal regolamento, in quanto la stessa ricorrente ha partecipato alla seduta al solo scopo di chiedere un rinvio per poter studiare la documentazione e prendere parte alla seduta in modo informato, secondo quanto risultante dal verbale versato in atti. Al riguardo, rileva la previsione di cui all'art. 29, co. 1, del Regolamento del Consiglio comunale di Trentola Ducenta secondo cui l'avviso di convocazione deve essere consegnato ai consiglieri almeno cinque giorni liberi prima della delibera, sicché la circostanza dell'avvenuta partecipazione alla seduta non vale a sanare la mancata prova dell'avvenuta consegna della convocazione nel termine prescritto.

In definitiva il ricorso deve essere accolto nei sensi e termini di cui in motivazione. La novità di alcune delle questioni trattate e la specificità di alcune circostanze di fatto giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla le delibere del Consiglio comunale di Trentola Ducenta dettagliate in epigrafe adottate dal consiglio comunale di Trentola Ducenta nella seduta 3 agosto 2018.

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 settembre 2018 con
l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maurizio Santise, Primo Referendario

Domenico De Falco, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Domenico De Falco

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO