

Pubblicato il 19/09/2019

N. 06238/2019REG.PROV.COLL.

N. 09674/2018 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 9674 del 2018,
proposto da
Confraternita del Preziosissimo Sangue Ss. Corpo di Cristo e Rosario e Reale
Arciconfraternita San Giovanni Battista, ciascuna in persona del proprio
rappresentante legale, rappresentate e difese dall'avvocato Paolo Centore, con
domicilio digitale come da PEC tratta dai Registri di Giustizia;

contro

Comune di Caserta, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso
dall'avvocato Tommaso Parisi, con domicilio digitale come da PEC tratta dai
Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sezione
Prima, n. 05436/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Caserta;

Visti gli artt. 35, comma 1, 38 e 85, comma 9, Cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2019 il Cons. Federico Di Matteo e uditi per le parti gli avvocati Centore e Parisi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Campania la Confraternita del Preziosissimo Sangue SS. Corpo di Cristo e Rosario e la Reale Arciconfraternita San Giovanni Battista impugnavano la delibera della Giunta comunale di Caserta 18 aprile 2014, n. 71, di approvazione delle nuove tariffe cimiteriali.

1.1. Con detta delibera, richiamate le precedenti delibere, consiliare del 24 aprile 2009 di approvazione del Regolamento di polizia mortuaria, con le relative tariffe dei servizi cimiteriali e funebri a domanda individuale, e giunta 1 dicembre 2011, n. 35, di rideterminazione dell'importo, venivano approvate le nuove tariffe e diritti cimiteriali secondo il prospetto allegato, maggiorati rispetto a quelle precedentemente applicate per *“far fronte alle esigenze di bilancio e garantire la trasparenza dell'azione amministrativa”* e veniva istituito un *“contributo annuo per il costo dei servizi”* a carico di titolari di beni cimiteriali.

1.2. L'istituzione del *“contributo annuo”* era motivata dalla necessità di far fronte agli *“oneri che il Comune deve sostenere per l'insieme delle prestazioni immediate, ma anche a lungo termine, quali l'ordinaria e la straordinaria manutenzione dei manufatti, la manutenzione del verde, la custodia, la pulizia delle parti comuni, dei servizi igienici, la dotazione dei parcheggi, dell'acqua potabile, dell'illuminazione pubblica, l'uso della camera mortuaria, ecc.”*.

Nel prospetto allegato alla delibera *de qua* veniva indicato anche l'ammontare del contributo annuo dovuto per ciascun manufatto dai concessionari presenti nell'area cimiteriale.

2. Le ricorrenti domandavano l'annullamento della predetta delibera giuntale nella parte in cui prevedeva l'istituzione del “*contributo annuo per il costo dei servizi*”, deducendone l'illegittimità alla stregua di otto motivi; si costituiva in giudizio il Comune di Caserta, che eccepiva l'irricevibilità del ricorso per tardività e nel merito contestava le ragioni a fondamento dei motivi proposti.

3. Il giudizio di primo grado era definito dalla sentenza segnata in epigrafe di reiezione del ricorso e compensazione delle spese di giudizio.

4. Hanno proposto appello le originarie ricorrenti; ha resistito al gravame il Comune di Caserta.

Le parti hanno presentato memorie ex art. 73 Cod. proc. amm., cui sono seguite rituali repliche.

5. All'udienza pubblica del 16 maggio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. E' logicamente (e giuridicamente) preliminare alla delibazione dei motivi di gravame l'esame dell'eccezione di irricevibilità del ricorso introduttivo del giudizio in quanto tardivamente proposto, già sollevata in primo grado dall'Amministrazione comunale, non esaminata dal giudice, riproposta nella memoria di costituzione dall'appellata amministrazione comunale di Caserta.

6.1. Quest'ultima sostiene che con la impugnata delibera di giunta comunale non avrebbe fatto altro che integrare la precedente delibera del Consiglio comunale n. 53 del 2009, nei cui soli confronti le ricorrenti avrebbero (potuto e) dovuto tempestivamente rivolgere le proprie doglianze: il ricorso proposto il 14 aprile 2015, a distanza di sei anni dall'approvazione del regolamento con le tariffe dovute per i servizi cimiteriali, sarebbe pertanto tardivo.

Alle stesse conclusioni si giungerebbe anche se il primo atto lesivo dell'interesse delle ricorrenti fosse individuato nella delibera n. 71 del 2014: quest'ultima infatti era stata regolarmente pubblicata all'albo pretorio *on line* dal 18 aprile 2014 al 3 maggio 2014 e avrebbe dovuto essere impugnata nel termine di sessanta giorni decorrenti dalla scadenza della pubblicazione (ex art. 41, comma 2, Cod. proc. amm.), cosa che non era avvenuta con conseguente tardività del ricorso proposto a distanza di circa un anno.

6.2. Le appellanti contestano innanzitutto l'ammissibilità della predetta eccezione di irricevibilità, in quanto non proposta a mezzo appello incidentale, sostenendo al riguardo che il giudice di primo grado avrebbe, sia pur implicitamente, respinto la relativa eccezione, onde il capo di sentenza, sfavorevole all'amministrazione resistente, era da impugnare a mezzo appello incidentale con conseguente formazione del giudicato implicito per la mancata contestazione dello stesso a mezzo gravame. Aggiungono poi che l'eccezione sarebbe infondata poiché le Confraternite, in quanto destinatarie specifiche della delibera, avrebbe dovuto riceverne notifica individuale, non essendo sufficiente ai fini della conoscenza legale del provvedimento la sola pubblicazione all'albo pretorio, con la conseguenza che la conoscenza legale della delibera impugnata si sarebbe perfezionata solo con la notifica, nel mese di marzo 2015, del sollecito di pagamento per € 8,00 a loculo, con conseguenza tempestività del ricorso.

6.3. L'eccezione di irricevibilità è ammissibile e fondata.

6.3.1. Essa risulta innanzitutto ritualmente riproposta: come si legge inequivocabilmente nella sentenza il giudice di primo grado non ha pronunciato su di essa per aver ritenuto il ricorso infondato nel merito.

La fattispecie è regolata dall'art. 101, comma 2, Cod. proc. amm. che pone a carico della parte appellata un mero onere di riproposizione dell'eccezione non esaminata o assorbita affinché di essa possa conoscere il giudice d'appello (*ex multis*, Cons.

Stato, sez. V, 20 novembre 2018, n. 6561; V, 9 ottobre 2018, n. 5814; VI, 5 settembre 2017, n. 4205).

6.3.2. Essa è anche fondata.

L'art. 41, comma 2, Cod. proc. amm. prevede la proposizione dell'azione di annullamento nel termine previsto dalla legge decorrente *“dalla notificazione o dalla comunicazione ovvero, per gli atti di cui non è richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge”*.

Le delibere della giunta comunale sono soggette a pubblicazione in base alla legge; l'art. 124 (*Pubblicazione delle deliberazioni*) d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 *Testo unico delle leggi sugli ordinamenti degli enti locali* stabilisce, infatti, che: *“Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge”*.

Deve pertanto farsi applicazione del principio giurisprudenziale secondo cui il termine decadenziale per ricorrere contro gli atti amministrativi soggetti a pubblicazione necessaria decorre per i soggetti non espressamente nominati (o immediatamente rintracciabili) dalla pubblicazione medesima, non essendo indispensabile la notificazione individuale o la piena conoscenza (cfr. Cons. Stato, sez. III, 8 gennaio 2019, n. 190; V, 6 luglio 2018, n. 4147; III, 22 novembre 2018, n. 6606; VI, 7 maggio 2014, n. 2825; IV, 13 luglio 2011, n. 4239).

Per contro le appellanti sostengono di essere *“specifici destinatari”* delle disposizioni della delibera, che doveva essere pertanto loro individualmente notificata ai fini della sua conoscenza legale, con la conseguenza che in sua mancanza quest'ultima sarebbe stata conseguita solo con la notifica del sollecito di pagamento.

Tale suggestiva prospettazione non è meritevole di favorevole considerazione.

Seppure è vero che la giurisprudenza indicata ammette che una delibera di Giunta comunale, pur sempre soggetta a pubblicazione ai sensi dell'art. 124 T.U.E.L.,

abbia destinatario specificatamente individuato (cui debba essere per ciò notificata), è altrettanto vero, però, che in un caso del genere, l'atto giuntale cessa di essere un atto a contenuto generale per acquisire la veste di provvedimento individuale, soggetto all'ordinaria modalità di notificazione all'interessato perché ne abbia conoscenza legale, poiché, come è spesso detto, *“la pubblicazione costituisce una forma tipica di conoscenza non piena, rilevante per la decorrenza dei termini di impugnazione degli atti da parte dei soggetti non direttamente contemplati dallo stesso”* (cfr. Cons. Stato, VI, 7 maggio 2014, n. 2825)

Senonché nel caso di specie la delibera di giunta comunale che approva il regolamento avente ad oggetto le tariffe per i servizi cimiteriali è senza meno un atto di carattere generale perché non ha, come, invece, sostenuto dalle appellate *“specifici destinatari”*, ma dispone, in via generale, per tutti i cittadini, non identificabili al momento della sua adozione, che beneficeranno dei servizi cimiteriali e funebri, le tariffe da corrispondere, con l'aggiunta del contributo annuo collegato alla disponibilità di manufatti cimiteriali (loculi, ipogei, fosse in campo comune, tombe a terra e così trattandosi non solo di soggetti collettivi, come le odierne appellanti, ma anche singoli individui).

Esso, dunque, va (andava) impugnato nel termine decadenziale decorrente dalla pubblicazione nei modi di legge secondo l'indicazione dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (in termini, in relazione ad un regolamento comunale di fissazione delle tariffe per i servizi cimiteriali, cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 2009, n. 6165, ove si afferma che dall'entrata in vigore del regolamento comunale gli utenti erano tenuti al pagamento delle tariffe maggiorate ivi previste, senza attendere alcun atto applicativo che, come nel caso odierno il sollecito di pagamento, presuppone che il pagamento spontaneo non sia intervenuto).

L'utente dei servizi cimiteriali, interessato dalla decisione assunta dalla Giunta comunale, dalla sua pubblicazione è tenuto al pagamento delle nuove tariffe e del

contributo annuale, ovvero, se intenda opporsi, a proporre tempestiva impugnazione.

6.4. In conclusione anche per le appellanti la conoscenza legale della delibera della Giunta comunale n. 71 del 2014 deve ritenersi acquisita con la pubblicazione all'albo pretorio del Comune di Caserta, con conseguente decorrenza del termine di impugnazione dalla scadenza della pubblicazione. Essendo la pubblicazione all'albo pretorio on line continuata fino al 3 maggio 2014 e la notifica del ricorso avvenuta il 14 aprile 2015, quest'ultimo è tardivo.

7. Pertanto in accoglimento dell'esaminata eccezione ed in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere dichiarato irricevibile.

La peculiarità del giudizio giustifica la compensazione delle spese di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado per tardività sollevata dall'amministrazione appellata e, in riforma della sentenza della sentenza impugnata, dichiara irricevibile il ricorso proposto in prime cure e improcedibile l'appello.

Compensa tra tutte le parti in causa le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Raffaele Prospero, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

L'ESTENSORE
Federico Di Matteo

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO