

## CONSIGLIO DI STATO.

Sezione IV, decisione 18 luglio 1893, *Pres. BIANCHI, Est. SCHANZER; Comune di Locorotondo (AVV. SALANDRA, ACHILLE) c. Giunta prov. amm. di Bari, e Salamina (AVV. MANNA)*.

**Liti comunali — Autorizzazione a stare in giudizio — Materie di competenza della Giunta (L. com. prov. 10 febbraio 1889, art. 111, n. 5, 117, n. 2). Impiegato comunale — Licenziamento — Inservienti e impiegati — Criterio di distinzione — Messo comunale — Ricorso alla Giunta prov. amm. (L. com. prov. 10 febbraio 1889, art. 111, n. 2; L. sulla giustizia amm., art. 1, n. 12) Giustizia amministrativa — Decisione della Giunta prov. amm. — Questione d'incompetenza per materia — Memoria tardiva — Difetto di motivazione (L. sulla giustizia amm., art. 16; Reg. regolativo, art. 48). Locazione d'opera — Termine per il licenziamento — Computazione.**

*Non è necessaria l'autorizzazione al sindaco per stare in giudizio da parte del Consiglio comunale, ma basta quella della Giunta, ogni qualvolta l'oggetto della controversia sia tale che avrebbe potuto provvedervi la Giunta di per sé, senza ricorrere ad altra autorità.*

*Il criterio per determinare quali fra le persone che prestano servizio al Comune abbiano diritto di ricorrere in caso di licenziamento alla Giunta prov. amm. non può esser desunto dalla loro qualifica di impiegati o inservienti comunali, e quindi dal fatto che la nomina o il licenziamento di essi spetti al Consiglio o alla Giunta comunale secondo il disposto degli art. 111 n. 2 e 117 n. 2 della legge com. prov.; ma dalla natura intrinseca e giuridica delle incombenze che vengono loro affidate. (1)*

*Quindi i messi comunali, sebbene qualificati inservienti, possono, attesa la natura delle loro funzioni, ricorrere in caso di licenziamento alla Giunta prov. amministrativa. (2)*

*Non difetta di motivazione una decisione della Giunta prov. amm. che non abbia tenuto conto della eccezione di incompetenza per materia sollevata in una memoria difensiva tardivamente presentata, quando tale incompetenza non sussisteva e non doveva quindi pronunciarsi d'ufficio. Nelle locazioni d'opera il preavviso di licenziamento deve esser dato al locatore in un termine congruo e sufficiente perché egli possa provvedere al suo collocamento. (3)*

*In questo termine deve esser computato soltanto il periodo che corre dal giorno del licenziamento a quello in cui cessa la locazione, e non il lasso di tempo per cui si accordi ancora lo stipendio oltre la scadenza della locazione, in quanto tale stipendio s'intende dato solo a titolo di indennità (4).*

La Sezione, ecc.— Attesoché occorre innanzi tutto esaminare la eccezione pregiudiziale elevata dal patrocinio del resistente Salamina alla pubblica udienza, la quale, se fosse fondata, osterebbe all'ingresso del giudizio. Con questa eccezione si assume che non avendo il sindaco di Locorotondo esibito in atti una deliberazione di quel Consiglio comunale che lo autorizzasse ad interporre ricorso alla IV Sezione, ma soltanto una deliberazione a tal uopo presa dalla Giunta municipale, non sarebbe legittima la rappresentanza dell'autorità comunale nel presente giudizio e si avrebbe quella incertezza assoluta sulle persone che, a termini dell'art. 13 del regolamento di procedura innanzi a questo Collegio, rende nullo il ricorso.

Attesoché, se per l'art. 111, n. 5, della legge comunale e provinciale il Consiglio comunale delibera intorno alle azioni da promuovere e da sostenere in giudizio, e per l'art. 118, capoverso, le deliberazioni d'urgenza della Giunta debbono essere sottoposte al Consiglio nella sua prima adunanza affine di ottenerne la ratifica, non è da dimenticarsi d'altro canto che la legge ha assegnato alle Giunte municipali

una sfera di competenza propria, entro la quale esercitano delle attribuzioni speciali, nettamente distinte da quelle del Consiglio e non delegate, ma autonome, sicché le Giunte non possono per siffatte attribuzioni considerarsi come subordinate all'autorità superiore del Consiglio, bensì come rivestite di funzioni che ad esse derivano direttamente dalla legge. Una di queste funzioni, secondo l'art. 117, n. 2, e appunto quella di nominare e licenziare, sulla proposta del sindaco, gl'inservienti del Comune.

Attesoché non possa dubitarsi che dando alla Giunta municipale questa facoltà il legislatore abbia inteso, nei limiti della competenza specifica assegnatale, conferirle pure l'altra di sostenere e difendere i propri atti, anche senza espresso mandato del Consiglio, sia davanti alle autorità superiori, sia davanti al magistrato amministrativo; senza pregiudizio delle speciali autorizzazioni richieste quando si tratti di azione giudiziaria

Attesoché per queste considerazioni devesi ritenere sufficiente nella specie la deliberazione 26 febbraio 1893 della Giunta municipale di Locorotondo, a legittimare la rappresentanza dell'autorità comunale nella persona del sindaco, capo della Giunta, pel ricorso a questa IV Sezione, onde non può essere accolta la eccezione pregiudiziale sopra riferita.

Attesoché il ricorso col primo mezzo deduce che la Giunta prov. amm. di Bari era assolutamente incompetente a conoscere del reclamo del Salamina, perché l'art.1 n. 12 della legge 1° maggio 1890 sulla giustizia amministrativa le attribuisce competenza sopra i ricorsi in caso di licenziamento degli *impiegati* comunali e provinciali, mentre i *servienti* non rientrerebbero nella categoria degli *impiegati*, ma farebbero parte del personale di servizio. Ora, volendo anche ammettere la distinzione dottrinale tra *impiegati* e *personale di servizio*, in quanto gl'impiegati non sono semplici mandatari o locatari d'opera, ma si trovano coll'ente a cui prestano servizio in un rapporto speciale di diritto pubblico che si rivela nella stabilità e precipuamente nella qualità delle loro incombenze e funzioni, ritraenti in maggiore o minor grado, a seconda dei casi, dell'autorità pubblica dell'ente medesimo, laddove il personale di servizio, anche se retribuito a stipendio fisso e godente di una stabilità relativa non presta l'opera sua che per l'esecuzione materiale degli ordini che riceve, senza che in ciò possa ravvisarsi l'esercizio di una funzione, di una carica o di un ufficio nel senso proprio di queste parole; non ne viene per altro che questa distinzione dottrinale coincida esattamente con quella posta dalla legge comunale e provinciale fra impiegati e servienti agli effetti della nomina e del licenziamento, poiché con essa la legge ha inteso dividere le persone che prestano servizio ai Comuni in due categorie secondo il criterio della diversa importanza delle incombenze loro affidate, non secondo il criterio della natura intrinseca e giuridica di tali incombenze; sicché il concetto di *servienti*, a mente della legge comunale e provinciale, è più ampio e comprensivo di quello che secondo l'accennata distinzione dottrinale vuolsi esprimere colle parole *personale di servizio*, potendo tra le persone di cui la nomina e il licenziamento è affidato alla Giunta esservene di quelle che, pur coprendo posti di secondaria e limitata importanza, hanno tuttavia incombenze determinate nelle quali si esplica in qualche modo il carattere di una funzione o autorità pubblica, tanto che costoro possono considerarsi piuttosto come impiegati che come semplici locatari di opera.

Attesoché secondo queste premesse, mettendo in relazione il disposto degli art.111, n. 2, della legge comunale e provinciale coll'art. 1, n.12,sulla giustizia amministrativa, è chiaro che il diritto di ricorso alla Giunta prov. amm. in caso di licenziamento non può né deve farsi dipendere dal criterio estrinseco della nomina fatta dal Consiglio piuttosto che dalla Giunta municipale, ma solo dalla natura intrinseca delle incombenze che a colui che si grava del licenziamento erano affidate; e quindi, trattandosi di persone comprese nell'ampia categoria dei servienti comunali, sarà mestieri esaminare caso per caso se possa ad esse competere o meno l'esercizio del rimedio giurisdizionale accordato dal ricordato art.1, n. 12.

Attesoché nella specie l'odierno resistente Luigi Salamina copriva il posto di inserviente comunale nel senso stretto o specifico della parola, cioè di messo comunale del municipio di Locorotondo. Ora gli

inservienti o messi comunali tra le altre incombenze hanno quella di pubblicare all'albo pretorio le leggi e gli atti del Governo, le deliberazioni comunali, i manifesti, avvisi ed altre provvidenze, e di farne la relazione legale di pubblicazione, che ha pubblica fede, di recare gli avvisi necessari per la convocazione dei Consigli, di fare tutti i precetti occorrenti nel territorio del Comune per la leva militare, per gli alloggi e via dicendo. Di più, a termini dell'art. 173 del R. D. 6 dicembre 1865 sull'ordinamento giudiziario, presso i conciliatori fanno ufficio di usciere gl'inservienti comunali, e vi compiono tutte le attribuzioni demandate agli uscieri sia dall'ordinamento giudiziario, sia dal codice di procedura civile. Così pure, secondo il regolamento di procedura innanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato del 17 ottobre 1889, art.3 e 7, e secondo il regolamento 7 giugno 1891 per l'ordinamento della giustizia amministrativa (art.6 e 10), le notificazioni, sia dei provvedimenti amministrativi, sia dei ricorsi contenziosi contro tali provvedimenti, possono essere fatte tanto per mezzo di usciere giudiziario, quanto per mezzo di messo comunale.

Attesoché basta l'accenno di queste varie incombenze affidate al messo comunale in virtù d'esprese disposizioni di legge per togliere qualsiasi dubbio intorno all'indole del suo ufficio e per indurre la convinzione che al messo comunale sia estensibile la guarentigia sanzionata dall'art. 1, n. 12, della legge sulla giustizia amministrativa. E quindi deve respingersi il primo mezzo del ricorso, dichiarando che ara competente la Giunta di Bari a conoscere del ricorso del Salamina.

Attesoché non è meglio fondato il secondo mezzo con cui si deduce la nullità dell'impugnata decisione della Giunta prov. amm. per difetto della motivazione prescritta dagli art.16 della legge 1° maggio 1890 e 48 del regolamento di procedura 4 giugno 1891, e ciò per non avere la Giunta in alcun modo ragionato o deliberato sopra la eccezione d'incompetenza proposta nella sua comparsa scritta dal sindaco di Locorotondo. Ed invero meriterebbe accoglimento questo mezzo sol quando l'eccezione d'incompetenza fosse stata elevata innanzi alla Giunta prov. amm. in termine utile. Ma così non avvenne. Dalla decisione della Giunta prov. amm. si rileva che il ricorso di Salamina innanzi alla Giunta medesima fu notificato al sindaco di Locorotondo il 6 luglio 1892. Non appare dalla decisione in qual giorno fu fatto il deposito del ricorso nella segreteria della Giunta, ma siccome il ricorso dicesi prodotto nei modi e nei termini di legge, e siccome l'art. 5 della legge sulla giustizia amministrativa dispone che “il ricorso colla prova dell'eseguita notificazione ecc. ecc. deve essere depositato entro i 10 giorni dalla notifica”, così è chiaro che il ricorso del Salamina può essere stato depositato prima, ma certo non più tardi del 16 giugno 1892. Ora, per quel che riguarda le difese dell'autorità di cui s'impugnano i provvedimenti, l'art.6 della legge medesima dispone che “entro 15 giorni successivi a quello assegnato pel deposito del ricorso, l'autorità e le parti alle quali il ricorso fosse stato notificato possono presentare nella segreteria della Giunta prov. amm. memorie, fare deduzioni sulla ammissibilità o sul merito, e produrre quei documenti che reputassero utili a sostegno del loro assunto”. Supposto quindi che il Salamina abbia depositato il suo ricorso anche nell'ultimo giorno del termine utile, cioè il 16 luglio 1892, il termine di 15 giorni per la presentazione delle controdeduzioni spirava il 31 dello stesso mese. Ma la memoria presentata dal sindaco di Locorotondo, con cui si elevava l'eccezione d'incompetenza della Giunta prov. amm. porta la data del 7 settembre 1892, ed è quindi posteriore di oltre un mese alla scadenza del perentorio termine fissato dall'art. 6 citato. Si è perciò che la Giunta prov. amm. non era punto obbligata, come assume il ricorso, a pronunciare sulla eccezione proposta, e quindi non può il silenzio interpretarsi come una violazione delle disposizioni della legge e del regolamento della procedura intorno alla motivazione delle decisioni. E d'altra parte non era il caso, per le cose più sopra dette, di elevare tale eccezione d'ufficio.

Attesoché col terzo ed ultimo mezzo si denuncia la decisione della Giunta prov. amm. di Bari per eccesso di potere e violazione di legge, perché, pur riconoscendo annua la ferma di Salamina, giudicò che la deliberazione 3 giugno 1892 della Giunta municipale di Locorotondo non potesse ritenersi valida agli effetti di un licenziamento per fine di ferma, e ciò perché ritenne che secondo le norme di diritto e

della giurisprudenza in materia di locazione d'opera, trattandosi di ferma ad anno, la preventiva disdetta dovrebbe essere di un termine uguale a quello della durata della nomina, o almeno di sei mesi, per impedire la tacita riconduzione, mentre nella specie la deliberazione di licenziamento fu presa il 3 giugno 1892, cioè soltanto 10 giorni prima della scadenza della ferma.

Attesochè, ritenendo che nella locazione d'opera ad anno la preventiva disdetta deve essere sempre di almeno 6 mesi per impedire la tacita riconduzione, la Giunta prov. amm. ha enunciato una massima che non ha fondamento in alcun dettame di legge. Ed invero, secondo la prevalente giurisprudenza, il conduttore deve dare disdetta al locatore d'opera in un termine congruo e sufficiente perché quest'ultimo possa altrimenti provvedere al suo collocamento, ma l'apprezzamento della congruità del termine varia però da caso a caso secondo la natura delle prestazioni, la condizione dei luoghi, e la maggiore o minore facilità per il locatore di trovare altre occupazioni rispondenti alle sue attitudini. Epperò la motivazione dell'impugnato provvedimento deve essere per questa parte censurata.

Attesoché peraltro l'errore in cui è caduta la Giunta prov. amm. col credere necessario un preavviso di 6 mesi non cambia la sostanza del motivo che la determinò ad accogliere il reclamo del Salamina, sostanza che consiste nell'aver ritenuta la incongruità del termine di disdetta. Ora non può dubitarsi che nella specie tale motivo fosse veramente fondato.

Attesoché infatti non regge l'assunto del ricorso, cioè che avendo la Giunta municipale accordato al Salamina due mesi di salario oltre a quello corrente del giugno, sarebbe stato pienamente soddisfatto il voto della legge di dar modo al locatore licenziato di trovare altrove un collocamento, perocché, come fu anche eccepito dall'avvocato del Salamina alla pubblica udienza, fa d'uopo distinguere tra il termine congruo che impedisse la tacita riconduzione, e il pagamento di mensili oltre alla scadenza della ferma. Il preavviso tempestivamente dato scioglie legittimamente il contratto, laddove il pagamento di mensili oltre la scadenza della ferma, quando sia stato omesso un preavviso di tempo conveniente, non può considerarsi che come risarcimento di danni per inadempienza del contratto. Senonché la parte adempiente non è obbligata ad accettare un siffatto risarcimento e può invece pretendere, in forza della tacita riconduzione, di continuare nel rapporto contrattuale per un nuovo periodo uguale a quello pel quale originariamente il contratto fu conchiuso. E quindi nella specie non vale il dire che se la disdetta data dal Salamina precedette solo di 10 giorni la scadenza della ferma, si debba però tenere conto dei due mesi di stipendio accordatigli in più, perocché sarebbe irrazionale, come sta a provare il significato stesso del vocabolo, di computare agli effetti di un preavviso uno spazio di tempo decorso posteriormente alla fine del periodo di ferma.

Attesoché per queste ragioni si deve aver riguardo soltanto all'intervallo interceduto tra la notifica del licenziamento al Salamina e la scadenza della ferma. Ma è fuori di dubbio, secondo i principi di diritto più sopra enunciati, che in vista della natura del servizio che presta un messo comunale e di tutte le altre circostanze del caso in esame, un preavviso di soli 10 giorni non può considerarsi come congruo termine di disdetta. E quindi questa Sezione non può che rigettare il ricorso.

Per questi motivi rigetta, ecc.