



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 per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 266 del 2015, proposto da:
Pietro Vitiello, rappresentato e difeso dall'avv. Matilde Mura, con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio del medesimo legale, Via Ancona n. 3;

contro

il Comune di Carloforte, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Alberto Azzena, con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio dell'avv. Gianfranco Trullu, Via Cugia n. 43;

nei confronti di

Marco Simeone, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione n. 9 del 2 febbraio 2015, con la quale il consiglio comunale di Carloforte ha approvato il bilancio di previsione dell'esercizio 2015, il bilancio pluriennale per il periodo 2015/2017, il bilancio di previsione finanziario 2015/2017 e la relazione previsionale e programmatica 2015/2017, nonché di ogni altro atto presupposto,

conseguenziale e, comunque connesso, e segnatamente:

- della proposta del sindaco del Comune di Carloforte n. 116/2015 avente ad oggetto: "Approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 e del bilancio pluriennale per il periodo 2015 2017 ex DPR n. 194 del 1196 del bilancio di previsione finanziario 2015 2017 ex DLGS n. 118 del 2011 e della relazione previsionale e programmatica 2015 2017";

- per quanto occorrer possa: dei pareri resi dai responsabile dei servizi in ordine alla regolarità tecnica e contabile dei sopra indicati provvedimenti; del parere dell'organo di revisione, degli avvisi di convocazione per le sedute del consiglio comunale di Carloforte del 30 gennaio 2015 (in prima convocazione),

nonché

dell'atto di rinvio della seduta dal 30 gennaio 2015 al 2 febbraio 2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 aprile 2016 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente Pietro Vitellio è consigliere comunale di Carloforte.

Il 12 gennaio 2015 riceveva la nota n. 261 del 9 gennaio 2015 con la quale il Responsabile del Servizio finanziario del Comune gli comunicava il deposito presso l'Ufficio Ragioneria degli atti relativi all'approvazione del bilancio di previsione 2015.

Dall'elenco degli atti messi a sua disposizione il consigliere Vitellio rilevava

subito la mancanza di taluni dei documenti necessari a corredo del bilancio. Mancavano infatti, in particolare, il documento di cui alla lettera c) dell'art. 172 del TUEL (e cioè le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi), il documento di cui alla lettera d) del medesimo testo normativo (e cioè la tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale prevista dalle disposizioni vigenti in materia), nonché la relazione del collegio dei revisori dei conti prevista dall'art. 11, comma 3, lettera h) del D.Lgvo n. 118/2011.

In data 23 gennaio 2015 il ricorrente riceveva l'avviso di convocazione della seduta del Consiglio comunale per il giorno 30 gennaio 2015 (in prima convocazione) e del 31 gennaio 2015 (in seconda convocazione) per l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015/2017.

Il successivo 29 gennaio 2015 il ricorrente veniva inoltre avvisato che in quella data erano stati depositati il parere dei revisori dei conti e il piano tariffario TARI.

Con comunicazione del 31 gennaio 2015 la seduta consiliare veniva rinviata al 2 febbraio 2015 (in prima convocazione) e per il successivo 3 febbraio 2015 (in seconda convocazione).

Rilevando che, diversamente da quanto previsto dall'art. 16, comma 6, del Regolamento di contabilità del Comune di Carloforte, la documentazione necessaria per l'esame del contenuto del bilancio non gli era stata messa a disposizione nel termine di 20 giorni dalla data fissata per la seduta consiliare, il ricorrente, con note del 30 gennaio 2015 e del successivo 2

febbraio 2015, chiedeva al Sindaco e al Segretario comunale di voler provvedere alla riconvocazione del Consiglio nel rispetto dei termini di cui sopra.

Tali richieste non ottenevano riscontro.

Si teneva quindi la seduta del 2 febbraio 2015 nel corso della quale il consigliere Vitellio reiterava le sue richieste chiedendo il rinvio della medesima per consentire il rispetto dei termini previsti per l'esame della documentazione allegata al bilancio.

Neanche tale richiesta veniva accolta e con la delibera n. 9 del 2 febbraio 2015 il Consiglio comunale di Carloforte approvava il bilancio di previsione per il 2015, il bilancio pluriennale 2015/2017, il bilancio di previsione finanziaria 2015/2017, la relazione previsionale e programmatica 2015/2017.

Con il ricorso in esame il consigliere Vitellio ha quindi impugnato gli atti precisati in epigrafe per i seguenti motivi:

Violazione degli artt. 172 e 174 del D.Lgvo n. 267/2000, dell'art. 11, comma 3, lettera h) del D.Lgvo n. 118/2011, degli artt. 16 e 17 del Regolamento di contabilità del Comune di Carloforte – Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, falsità del presupposto, illogicità e sviamento: per violazione del diritto all'informazione preventiva dei consiglieri comunali con lesione delle prerogative conoscitive funzionali all'espletamento del mandato;

Violazione degli artt. 172 e 174 del D.Lgvo n. 267/2000, dell'art. 11, comma 3, lettera h) del D.Lgvo n. 118/2011, degli artt. 16 e 17 del Regolamento di contabilità del Comune di Carloforte – Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, falsità del presupposto, illogicità e sviamento: con riguardo alle giustificazioni addotte dal Sindaco nel corso della seduta del 2 febbraio 2015 a giustificazione della scelta di

non posticipare le seduta del Comune.

Concludeva quindi il ricorrente chiedendo, previa sospensione, l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese del giudizio.

Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Carloforte che, con difese scritte, dopo averne eccepito l'inammissibilità per carenza di legittimazione attiva del ricorrente, ne ha chiesto nel merito il rigetto, vinte le spese.

Con ordinanza n. 78 del 15 aprile 2015 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare di sospensione ma in sede d'appello il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 3444 del 30 luglio 2015, rilevando l'esigenza di una rapida definizione del merito della causa, ha accolto l'appello ai fini di una sollecita fissazione dell'udienza pubblica di trattazione.

In vista di tale udienza le parti hanno depositato ulteriori memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 20 aprile 2016, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse sollevata dalla difesa comunale.

Sostiene in particolare il Comune di Carloforte, con ampi richiami giurisprudenziali, che la legittimazione dei consiglieri comunali ad impugnare le delibere dell'organo collegiale del quale fanno parte sarebbe eccezionale e, comunque, circoscritta alle sole ipotesi di lesione della loro sfera giuridica, e che tra queste ipotesi non rientrerebbe la delibera di approvazione del bilancio di previsione in quanto atto a contenuto generale per la gestione finanziaria e contabile dell'ente comunale.

L'eccezione è infondata.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, condiviso in termini generali dal Collegio, i consiglieri comunali, in quanto tali, non sono di regola legittimati ad agire contro l'Amministrazione di appartenenza dato che il giudizio amministrativo non è di norma aperto alle controversie tra organi o componenti di organi dello stesso ente ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive.

L'impugnativa di singoli consiglieri, pertanto, può ipotizzarsi soltanto allorché vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere, dovendosi escludere che ogni violazione di forma o di sostanza nell'adozione di una deliberazione (che di per sé può produrre un atto illegittimo impugnabile dai soggetti diretti destinatari o direttamente lesi dal medesimo), si traduca in una automatica lesione dello *ius ad officium* (cfr. ex multis Cons. Stato, IV, 2 ottobre 2012, n. 5184; V, 15 dicembre 2005 n. 7122).

Si è dunque ritenuto (Cons. Stato, Sez. VI, n. 593 del 7 febbraio 2014), con argomentazioni condivise dal Collegio, che vi sia legittimazione al ricorso solo quando i vizi dedotti attengano ai seguenti profili: a) erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare; b) violazione dell'ordine del giorno, c) inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare; d) più in generale, preclusione in tutto o in parte dell'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito.

In tale ipotesi rientra, dunque, senz'altro, il ricorso in trattazione, che ha per oggetto la lamentata violazione di norme procedurali concernenti il termine per il deposito della documentazione necessaria ai consiglieri per poter liberamente e consapevolmente concorrere all'adozione dell'atto deliberativo, inosservanza che ha indubbiamente comportato un'illegittima compressione delle prerogative istituzionali del ricorrente con specifico

riferimento all'impossibilità di esercitare cognita causa il suo mandato elettivo (in termini: TAR Campania, Napoli, n. 3374 del 25 giugno 2015).

Può quindi passarsi all'esame del merito del ricorso, che è fondato.

Giova, anzitutto, ricordare che il bilancio di previsione finanziaria deve essere deliberato ineludibilmente entro il 31 dicembre di ogni anno, come prevede l'art. 151 del d.lgs 267/2000.

Il differimento dei termini può essere disposto con decreto del Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle finanze e sentita la Conferenza Stato- città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze.

Dalla rilevanza strategica del documento e dalla sua valenza di atto di programmazione della vita dell'ente comunale deriva che gli adempimenti correlati debbono intervenire nel rispetto di termini la cui perentorietà consegue ad un iter procedimentale caratterizzato da scansioni cronologiche cogenti, proprio in vista di una tempestiva approvazione finale del documento atta a scongiurare l'evenienza del ricorso alla gestione provvisoria e, dunque, ad una azione amministrativa limitata alle questioni di somma urgenza.

L'art. 174 del d.lgs 267/2000 affida, in questa logica, al regolamento di contabilità dell'ente la individuazione di un congruo termine per la predisposizione dello schema di bilancio, degli allegati e della relazione dell'organo di revisione, e per la sua presentazione all'organo consiliare che deve approvare il documento finanziario; inoltre la norma stabilisce che lo stesso regolamento di contabilità dell'ente deve prevedere al suo interno *"...i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell'organo consiliare e della Giunta emendamenti agli schemi di bilancio..."*.

Ciò vuol dire che i termini in questione sono funzionali all'esercizio incompressibile delle prerogative dei consiglieri comunali le quali, peraltro,

debbono esplicitarsi in un arco di tempo limitato - ma ragionevole - in quanto strettamente connesso ad un termine finale e ineludibile di approvazione.

Questo argomento vale, in particolare, per i consiglieri di minoranza, i quali debbono essere posti in condizione di esercitare la indispensabile funzione di controllo sull'adeguatezza dell'azione politico amministrativa programmata dalle forze politiche che sostengono il Sindaco e l'esecutivo cittadino.

I consiglieri comunali hanno, invero, "diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio" (vedi art. 43 d.lgs 267/2000); essi hanno diritto di ottenere dagli uffici ..tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato."

Orbene, le disposizioni in commento, finalizzate all'utile espletamento del mandato affidato al singolo consigliere comunale, vanno lette, per quel che concerne la fattispecie concreta, in accordo con il regolamento di contabilità del Comune di Carloforte.

Quest'ultimo testo normativo stabilisce - in sintesi - che la Giunta approva lo schema di bilancio annuale di previsione e lo presenta all'organo consiliare unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione.

Ai sensi dell'art. 17 del medesimo Regolamento di contabilità, i Consiglieri comunali e il Sindaco, ai sensi dell'art. 174, comma 2, del TUEL, possono presentare emendamenti agli schemi di bilancio predisposti dall'organo esecutivo almeno 5 giorni prima della data fissata per l'approvazione del bilancio".

Ma il rapporto tra il termine di presentazione del bilancio e degli allegati all'organo consiliare e il termine per la predisposizione, da parte di singoli membri dell'assemblea, di emendamenti è costruito per individuare uno *spatium deliberandi* necessario e sufficiente allo scopo, in coerenza con il

ricordato art.174 del d.lgs 267/2000 (che parla, non a caso, di congruo termine).

Il Collegio richiama, dunque, l'attenzione sul fatto che i consiglieri ricorrenti dovessero disporre effettivamente di tutta la documentazione finanziaria da esaminare in tempo utile per la predisposizione degli emendamenti, ossia per la individuazione di criticità nelle scelte di programmazione dell'ente, e dei possibili correttivi da apportarvi.

I consiglieri dovevano, cioè, disporre del bilancio di previsione e di tutti gli allegati, compreso il parere dell'organo di revisione, almeno 20 giorni prima della seduta di consiglio comunale convocata per l'approvazione del documento finanziario, secondo quanto all'uopo espressamente stabilito dall'art. 16, comma 6, del Reg. Cont..

E' invece accaduto che, una volta convocata (dapprima) per il giorno 30 gennaio 2015 (in prima convocazione) e del 31 gennaio 2015 (in seconda convocazione), poi spostata "per motivi tecnici" al 2 febbraio 2015 la predetta seduta di consiglio comunale, costoro non abbiano potuto prendere visione del parere dei revisori che risulta messo a disposizione del ricorrente in vista dell'assemblea comunale (unitamente al piano tariffario TARI) solo il 29 gennaio 2015 .

Una dinamica di questo tipo contrasta irrimediabilmente con l'esercizio delle prerogative da parte del consigliere comunale ricorrente il quale: a) non ha potuto fare altro che rivolgere plurime istanze di rinvio rimaste peraltro senza riscontro; b) ha limitato il suo apporto dialettico in aula alla espressione di un voto contrario all'approvazione del bilancio di previsione senza, però, partecipare al dibattito consiliare, a motivo del ritardo con il quale il progetto di bilancio di previsione è stato predisposto e reso disponibile per le varie verifiche necessarie.

Sotto tale profilo, la tesi della difesa dell'ente comunale non può essere

apprezzata favorevolmente.

Quest'ultima invero, quasi esclusivamente incentrata sulla già trattata questione della legittimazione a ricorrere del consigliere Vitellio, solo nella parte conclusiva della memoria depositata il 30 marzo 2016 sostiene, in termini peraltro meramente enunciativi, che il termine previsto dall'art. 16 del Regolamento di contabilità non prevede alcun termine perentorio per la presentazione ai Revisori della proposta definitiva di bilancio.

Ma il riferimento alla natura del termine di cui all'art. 16, comma 5, del Reg. Com., relativo alla presentazione della proposta definitiva di bilancio ai revisori, è del tutto inconferente rispetto al caso in esame, nel quale la questione posta all'attenzione del Collegio riguarda la violazione della disciplina regolamentare preordinata a garantire l'esercizio incompressibile delle prerogative dei componenti l'organo consiliare, e in particolare dei consiglieri di minoranza, i quali devono comunque essere posti nella condizione di esercitare la indispensabile funzione di controllo sull'adeguatezza dell'azione politico amministrativa programmata dalle forze politiche della maggioranza comunale.

In conclusione, quindi, il ricorso si rivela fondato e va accolto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza nei confronti del Comune di Carloforte, mentre possono essere compensate nei confronti del controinteressato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Carloforte al pagamento in favore del ricorrente delle spese del giudizio, che liquida in euro 3000,00 (tremila//00), oltre accessori di legge, compensandole nei confronti del controinteressato.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2016

con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)