N. _____/____ REG.PROV.COLL.
N. 04289/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4289 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Daniela Mignacco, rappresentata e difesa dall'avvocato Tiziana Pascarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Teano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Centore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Laura Laurenza, Marco Ippolito Matano, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

1) Riguardo al ricorso introduttivo:

- della delibera di Consiglio comunale n. 24 del 16 giugno 2023 del Comune di Teano avente ad oggetto “Approvazione del rendiconto della gestione per

l'esercizio 2022, ai sensi dell'art. 227 del D. Lgs. n. 267/2000";

- dell'avviso di convocazione del Consiglio comunale di Teano prot. n. 0016039 dell'8 giugno 2023;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto, ove lesivo.

2) Riguardo al ricorso per motivi aggiunti:

2.1) della delibera del Consiglio comunale n. 34 del 22 luglio 2023 del Comune di Teano avente ad oggetto "Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) 2023-2025";

2.2) della delibera di Consiglio comunale n. 37 del 27 luglio 2023 del Comune di Teano avente ad oggetto "Bilancio di previsione finanziario 2023/2025 e relativi allegati – approvazione";

2.3) se ed in quanto lesivo dell'avviso di convocazione prot. n. 0018739 del 17 luglio 2023 del Consiglio Comunale del Comune di Teano;

2.4) se ed in quanto lesivo dell'avviso di convocazione prot. n. 0019059 del 22 luglio 2023 del Consiglio Comunale del Comune di Teano;

2.5) di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto, ove lesivo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2023 il dott. Gianmario Palliggiano 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

1.- Con ricorso introduttivo - ritualmente notificato al comune di Teano ed ai

controinteressati, Marco Ippolito Matano e Laura Laurenza, e depositato presso la segreteria del TAR - Daniela Mignacco, nella qualità di consigliera comunale del Comune di Teano, ha impugnato la delibera consiliare n. 24 del 16 giugno 2023 avente ad oggetto l'"Approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2022, ai sensi dell'art. 227 del D.lgs. n. 267/2000" e l'avviso di convocazione del Consiglio Comunale di Teano prot. n. 0016039 dell'8 giugno 2023, recante, quale ordine del giorno, l'"Approvazione del Rendiconto di Gestione per l'esercizio 2022, ai sensi dell'art. 227 D.lgs. n. 267/2000" (Testo unico enti locali – TUEL).

La ricorrente si duole della mancata messa a disposizione, nel termine di cui all'art. 227, comma 2, TUEL, della documentazione necessaria per conoscere esattamente le questioni all'ordine del giorno, in modo da consentirle di esprimere sulle stesse un voto consapevole.

Il comune di Teano si è costituito in giudizio con memoria depositata il 6 ottobre 2023.

In via preliminare ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione della successiva deliberazione consiliare n. 37 del 27 luglio 2023, con la quale è stato approvato il "Bilancio di previsione finanziario 2023/2025 e relativi allegati", atto conseguente e che presuppone quello impugnato.

In secondo luogo, la sua inammissibilità, atteso che la ricorrente, nella seduta consiliare del 16 giugno 2023, al termine della quale è stata adottata l'impugnata delibera consiliare n. 24/2023, vi ha comunque preso parte.

L'ulteriore profilo di inammissibilità della prima censura per genericità dei motivi di doglianza.

In ogni caso l'infondatezza per insussistenza degli estremi fondanti la violazione del munus ad officium.

I controinteressati non si sono costituiti in giudizio.

Alla camera di consiglio dell'11 ottobre 2023, il Collegio ha disposto il rinvio dell'esame dell'istanza cautelare in previsione della presentazione di ricorso per motivi aggiunti preannunciato dalla ricorrente avverso la delibera del Consiglio

comunale n. 34 del 22 luglio 2023, avente ad oggetto il “Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) 2023-2025”, nonché la menzionata delibera del Consiglio comunale n. 37 del 27 luglio 2023, avente ad oggetto il Bilancio di previsione finanziario 2023/2025.

2.- Avverso i predetti atti, Daniela Mignacco ha quindi proposto ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato il 20 ottobre 2023.

Oltre al profilo di presunta illegittimità derivata dagli atti impugnati col ricorso introduttivo, la ricorrente lamenta vizi propri delle citate delibere n. 34 e n. 37 del Consiglio comunale, anche in questo caso in relazione alla lesione del munus ad officium, in quanto le tempistiche osservate dal Comune non le avrebbero consentito di formulare emendamenti ai provvedimenti da approvare – con violazione dello spatium deliberandi riconosciuto dal Regolamento comunale di contabilità – e, quindi, una partecipazione consapevole alla seduta consiliare.

In particolare, in relazione al procedimento di approvazione del Bilancio di previsione, rileva di avere ricevuto in data 22 luglio 2023 l’atto di convocazione del consiglio per la seduta consiliare prevista per il successivo 27. Unitamente all’atto di convocazione, vi sarebbe stata la messa a disposizione dello schema di bilancio e dei relativi allegati, compresa la relazione del Revisore Contabile. La ricorrente afferma di non essere stata posta nelle condizioni per potere formulare emendamenti, in quanto questi ultimi avrebbero dovuti essere trasmessi, ai sensi dell’art. 12 del Regolamento di Contabilità Armonizzato, “almeno cinque giorni prima della data prevista per l'approvazione del bilancio”.

Anche in relazione all’approvazione del D.U.P. e del Bilancio di previsione finanziario 2023/2025, la ricorrente si duole della tardiva messa a disposizione della relazione del revisore contabile, avvenuta solo due giorni prima della data fissata per la seduta consiliare e non nel termine di cinque giorni previsto dall’art. 8 del Regolamento di contabilità.

Il comune di Teano, avverso il ricorso per motivi aggiunti, in data 30 ottobre 2023

ha presentato memoria con la quale ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti per carenza di violazione del munus ad officium. Nel merito ha ribadito le tesi per l'infondatezza del ricorso e dei relativi motivi aggiunti, di cui ha chiesto il rigetto.

3.- La causa è stata discussa alla camera di consiglio dell'8 novembre 2023 per l'esame dell'istanza cautelare, riproposta dalla ricorrente anche riguardo al ricorso per motivi aggiunti.

A conclusione della camera di consiglio, il Collegio, previo avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ha ravvisato i presupposti per definire il giudizio con sentenza in forma semplificata.

DIRITTO

1.1.- In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo e di quello per motivi aggiunti per difetto di legittimazione attiva non ravvisando il comune di Teano alcuna lesione del munus ad officium nei confronti della consigliera ricorrente.

L'eccezione è infondata.

I consiglieri comunali sono legittimati ad agire contro l'ente al quale appartengono ogni volta che i vizi denunciati riguardino, come nella fattispecie in esame, profili attinenti l'esercizio della carica di consigliere comunale e che siano direttamente impeditivi o lesivi delle loro funzioni rappresentative nel Consiglio.

La legittimazione ad agire può essere riconosciuta al consigliere qualora i vizi dedotti attengano ad una delle seguenti ipotesi, senza che l'elenco abbia carattere esaustivo:

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.

Sul punto, secondo consolidata e condivisa giurisprudenza, tutte le volte in cui il consigliere comunale biasimi situazioni che producano violazioni delle norme sul procedimento e sui termini, tali da ostacolare o addirittura impedire il normale svolgimento delle funzioni sue proprie è legittimato a reagire in sede giurisdizionale contro l'ente di appartenenza, in quanto ciò che viene leso è l'esercizio del suo ufficio rappresentativo pubblico in favore della comunità locale di appartenenza (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2018, n. 3814; Id., 7 luglio 2014, n. 3446; TAR Campania, Napoli, sez. I, 7 novembre 2018, n. 6473 e 5 giugno 2018, n. 3710; TAR Salerno, sez. II, 4 febbraio 2015, n. 230; TAR Cagliari, sez. II, 2 maggio 2016, n. 387; TAR Lecce, sez. II, 28 novembre 2013, n. 2389; TAR Milano, sez. II, 1° luglio 2013, n. 683).

Nel caso in esame, le illegittimità lamentate col ricorso introduttivo e con i successivi motivi aggiunti fanno riferimento al mancato rispetto dei termini entro cui l'ente comunale avrebbe dovuto fornire l'integrale documentazione a supporto della discussione e della deliberazione sul rendiconto di gestione, sul DUP e sul bilancio di previsione.

È del tutto evidente che questi rilievi realizzano – laddove fondati - una lesione delle funzioni legate all'ufficio, in quanto privano nella sostanza il consigliere di ricevere adeguata e tempestiva conoscenza di aspetti essenziali relativi all'attività ed alla vita dell'ente con compromissione del pieno e completo esercizio della carica rappresentativa.

1.2.- Infondata è anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso per sostanziale acquiescenza, avendo comunque la ricorrente partecipato alla seduta consiliare del 16 giugno 2023, al termine della quale è stata adottata l'impugnata delibera consiliare n. 24 del 2023.

La circostanza è irrilevante.

Avendo rilevato la non disponibilità, nei termini, della documentazione necessaria per una completa conoscenza e consapevole votazione circa gli argomenti posti

all’ordine del giorno, la ricorrente, unitamente agli altri consiglieri comunali, prima di procedere all’analisi del punto posto all’ordine del giorno, relativo all’approvazione del Rendiconto 2022, rappresentava - con plurime pregiudiziali formulate ai sensi dell’art. 29 del Regolamento sul funzionamento del consiglio comunale – la necessità di un differimento della relativa seduta. Poiché la pregiudiziale non era accolta, la ricorrente abbandonava l’aula senza votare, chiaro segnale di dissenso per un aspetto relativo al mancato rispetto dei termini.

1.3.- Superata dalla proposizione del ricorso per motivi aggiunti è l’eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo per omessa impugnazione della successiva deliberazione consiliare di approvazione del bilancio di previsione triennale 2023/2025, sul cui esame può quindi soprassedersi, in disparte ogni valutazione sul suo carattere presupponente il rendiconto del 2022.

2.- Nel merito, il ricorso introduttivo ed i conseguenti motivi aggiunti sono fondati.

2.1.- Con riferimento al ricorso introduttivo, in linea con costante e condivisa giurisprudenza, anche di questa Sezione (T.A.R. Napoli, Sez. I, n. 7268/2022, n. 6048/2020, n. 4412/2017, n. 2844/2017 e n. 3710/2018), il mancato rispetto del termine sancito dalla disciplina legislativa e regolamentare per la messa a disposizione dei consiglieri comunali della proposta, dello schema di rendiconto finanziario approvato dalla Giunta, e dei relativi allegati, integra uno specifico profilo di illegittimità e determina la lesione del cd. ius ad officium.

Sul punto, giova ricordare che l’art. 227, comma 2, TUEL precisa che: “La proposta è messa a disposizione dei componenti dell'organo consiliare prima dell'inizio della sessione consiliare in cui viene esaminato il rendiconto entro un termine, non inferiore a venti giorni, stabilito dal regolamento di contabilità.”. Sul carattere perentorio del termine non vi è da dubitare, atteso che la messa a disposizione dei documenti contabili è essenziale per rendere possibile un adeguato esame istruttorio prima di partecipare alla discussione ed alla decisione in Consiglio; il termine è quindi strumentale per il pieno dispiegamento delle funzioni

proprie del consigliere, la cui violazione, anche minima, rappresenta un vulnus.

Nella fattispecie in esame, tramite PEC, in data 8 giugno 2023, pertanto solo 8 giorni prima della prevista seduta consiliare, la ricorrente ha ricevuto i seguenti documenti, contenuti in una cartella formato “winrar” denominata “allegati 2”:

- Elenco dei residui da riportare al termine anno 2022 - doc. B929592;
- Variazioni uscite elenco sintetico anno 2022 - doc. 8929611;
- Allegato delibera variazione Fondo pluriennale vincolato anno 2022 - doc. B929625;
- Allegato delibera variazione del bilancio -doc. B929617;
- Allegato delibera variazione del bilancio riportante i dati di interesse del tesoriere- doc. 8929614;
- Variazione numero 13 del 31.12.22 doc. B929648;
- Verbale riaccertamento n. 16 del 28.04.23 -doc. 929662;
- Elenco dei residui da riportare al termine dell'anno -doc. B929597;
- Variazione entrate elenco sintetico anno 2022 -doc. 929608;
- Bilancio di previsione -equilibri di bilancio 2022-2023-2024 -doc. B929632.

Peraltro, con successiva PEC del 10 giugno 2023, il Presidente del consiglio comunale comunicava testualmente che: <<Si inoltra delibera di Giunta n. 27 richiamata nella proposta di consiglio, i cui allegati sono contenuti nella cartella "allegati 2" trasmessa nella pec di convocazione>>.

Questa integrazione ha di fatto azzerato il termine iniziale computabile dal momento in cui si è avuta la messa a disposizione completa della documentazione.

Come precisato da costante e condivisa giurisprudenza amministrativa (cfr. ex multis, Cons. Stato, n. 3813 del 2018), il ritardo nella messa a disposizione dei consiglieri della relazione dell’organo di revisione determina un vulnus alle prerogative consigliari, impedendo una deliberazione consapevole, dovendosi escludere che si tratti di una violazione meramente procedimentale ovvero di una forma di irregolarità inidonea a determinare l’invalidità della delibera di approvazione, integrando, per contro, un vizio sostanziale che determina

l’illegittimità della delibera consiliare.

Si osserva, inoltre, che il parere di regolarità tecnica e contabile da allegare obbligatoriamente alla proposta, riporta la data del 7 giugno 2023, rendendo con ciò non chiaro su quale proposta il revisore abbia effettivamente reso il proprio parere.

Come chiarito dal TAR Lazio – Sez. Latina con sentenza n. 644 dell’8 novembre 2019, tra gli atti da porre a disposizione dei consiglieri entro il termine di venti giorni stabilito dall’art. 227, comma 2, TUEL vi è anche la relazione dell’organo di revisione.

Nella fattispecie in discussione, la proposta con tutti gli allegati corretti e completi è stata messa a disposizione dei componenti dell'organo consiliare, rispettivamente, solo nove ed otto giorni prima dell'inizio della seduta consiliare in cui sarebbe stato esaminato il rendiconto, in assenza, pertanto, del rispetto dei termini perentori previsti dalla sopra indicata normativa.

2.2.- Fondato è anche il ricorso per motivi aggiunti.

Col messaggio PEC del 21 luglio 2023, sono stati messi a disposizione solo una parte dei documenti e lo stesso Presidente del Consiglio, con comunicazione prot. n. 0019053 del 21 luglio 2023, aveva informato i consiglieri che il parere del Revisore unico dei conti sarebbe stato inoltrato agli stessi non appena pervenuto all’ente.

Ebbene, solo in data 22 luglio 2023, all’atto della trasmissione dell’avviso di convocazione del consiglio comunale per la seduta del successivo 27, sono stati forniti ai consiglieri tutti i documenti, incluso il menzionato parere del Revisore unico dei conti.

Si è dunque materializzata una palese violazione anche del termine prescritto dall’art. 8, comma 9, del menzionato Regolamento di contabilità, secondo cui: “Il parere dell'organo di revisione deve essere messo a disposizione dei consiglieri almeno 5 giorni prima della data prevista per l'approvazione del Documento Unico di Programmazione da parte del Consiglio mediante le modalità di cui al comma

7”.

Indirettamente non è stata rispettata nemmeno la previsione di cui all’art. 12, comma 5, del menzionato Regolamento secondo cui: “Le proposte di emendamento al fine di essere poste in discussione e approvazione devono riportare il parere di regolarità di cui all’art. 49 del D. Lgs. 267/2000 e il parere del revisore contabile”.

È evidente che la necessità di rispettare la disciplina regolamentare impone l’osservanza di un termine congruo per proporre emendamenti, termine che, una volta individuato dal Regolamento, non può subire di fatto ulteriori compressioni. Per questo, contrariamente agli assunti dell’amministrazione resistente, il giorno finale non può coincidere con la data di approvazione del bilancio.

Peraltro, è la stessa disciplina regolamentare ad introdurre, per ipotesi particolari, una possibilità di deroga, non prevista per la fattispecie in esame. E’ il caso della previsione di cui all’art. 12, comma 8, del menzionato Regolamento di contabilità per il quale: “La delibera di riaccertamento ordinario che interviene dopo l’approvazione dello schema del bilancio di previsione e prima dell’approvazione dello stesso da parte del Consiglio, comporta necessariamente la presentazione di un emendamento da parte della Giunta per modificare lo schema del bilancio di previsione alle risultanze del riaccertamento ordinario”. La disposizione in esame prosegue nel senso che: “Trattandosi di emendamento obbligatorio non è necessario il rispetto dei termini previsti dal precedente comma 3”:

Alla luce delle illustrate previsioni regolamentari, la celebrazione nella data del 27 luglio 2023 della riunione del Consiglio comunale – ai fini della discussione e della votazione sul DUP e sul bilancio di previsione 2023/2025 - ha comportato una menomazione dei poteri effettivi dei consiglieri comunali, con conseguente lesione delle prerogative e delle attribuzioni loro tipiche consistenti nella possibilità di proporre emendamenti agli schemi proposti “almeno 5 giorni prima dalla data prevista di approvazione del bilancio” (cfr. art. 12, comma 3).

3.- I rilievi hanno carattere assorbente sulle altre censure il cui relativo esame può essere omesso.

In relazione alla natura degli interessi coinvolti, si ravvisano le giuste ragioni per compensare le spese del giudizio tra le parti costituite in causa, salvo il rimborso del contributo unificato a carico del comune di Teano, e dichiararle irripetibili nei confronti dei controinteressati non costituiti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i relativi atti impugnati.

Compensa le spese del giudizio, salvo il rimborso del contributo unificato a carico del comune di Teano. Spese irripetibili nei confronti dei controinteressati non costituiti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere, Estensore

Domenico De Falco, Consigliere

L'ESTENSORE
Gianmario Palliggiano

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO