

Publicato il 07/02/2023

N. 00256/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00657/2021 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 per la Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 657 del 2021, proposto da
Perrone Luigi, Bucci Leonardo, Diaferia Gabriele, Mastrodonato Vincenzo, Salerno Ignazio, rappresentati e difesi
dall'avvocato Vittorio Di Salvatore, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio fisico
eletto in Bari, via Quintino Sella, n. 175;

contro

Comune di Corato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fulvio Mastroviti, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Bari, via Quintino Sella, 40;

nei confronti

D'Introno Nadia Gloria, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

a) della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Corato n. 22 del 7 maggio 2021, avente ad oggetto “*Approvazione del bilancio di previsione finanziario 2021-2023 (art. 151, d.lgs. n. 267/2000 e art. 10, d.lgs. n. 118/2011)*”;

b) della deliberazione della Giunta municipale del Comune di Corato n. 81 del 13 aprile 2021, avente ad oggetto “*Documento Unico di Programmazione (DUP) - periodo 2021 - 2023 (art. 170, comma 1, d. lgs. n. 267/2000) - Presentazione (per Comuni sup. 5.000 abitanti)*”;

c) della deliberazione della Giunta municipale del Comune di Corato n. 82 del 13 aprile 2021, avente ad oggetto “*Approvazione dello schema di bilancio di previsione finanziario 2021-2023 (art. 11 d.lgs. n. 118/2021)*”;

d) della deliberazione della Giunta municipale del Comune di Corato n. 84 del 19 aprile 2021, avente ad oggetto “*Approvazione proposte emendative allo schema di bilancio di previsione 2021-2023; presentazione al Consiglio comunale*” e relativi allegati prot. n. 18642 e prot. n. 18647;

e) del verbale n. 83 del 3 maggio 2021, con il quale il Collegio dei Revisori dei conti ha espresso parere favorevole: “*a) - sulla Proposta (Prot. n. 18642 del 19.04.2021) di emendamento tecnico al Bilancio di Previsione 2021 - 2023. Applicazione avanzo presunto 2020 - quota vincolata - per finanziamenti erogazioni aiuti solidarietà alimentare*”, a

firma congiunta del Dirigente f.f. del V° Settore-Servizi Sociali e dell'Assessore ai servizi Sociali; b) - sulla proposta (Prot. n. 18647 del 19.04.2021) di emendamento tecnico al bilancio di previsione 2021-2023. Variazione dei cronoprogrammi di alcune opere”, a firma congiunta del Dirigente dei LL.PP. e dell'Assessore ai LL.PP.; per le medesime ragioni addotte al riguardo della Deliberazione della Giunta comunale n. d'ordine 84, con riferimento ai pareri di regolarità tecnica e contabile espressi dal Dirigente ad interim del II° Settore del Servizio Finanziario”;

f) della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Corato n. 12 del 7 maggio 2021, avente ad oggetto “Documento Unico di Programmazione (DUP) - periodo 2021-2023 - Discussione e conseguente deliberazione (art. 170, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000)”;

g) di ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale a quelli impugnati, ancorché non conosciuto, ivi compresa, ove occorra, la deliberazione della Giunta municipale del Comune di Corato n. 81 del 13 aprile 2021 e il Regolamento di contabilità armonizzata del Comune di Corato, approvato con delibera del Consiglio comunale del Comune di Corato n. 83 del 24 ottobre 2016, ove interpretato nel senso di consentire la contestuale approvazione del Documento Unico di Programmazione e dello schema di Bilancio di previsione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2022 la dott.ssa Maria Luisa Rotondano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - I ricorrenti, in qualità di consiglieri comunali del comune di Corato, hanno impugnato, domandandone l'annullamento, la deliberazione del Consiglio comunale del comune di Corato n. 22 del 7 maggio 2021, avente a oggetto “*Approvazione del bilancio di previsione finanziario 2021-2023 (art. 151, d.lgs. n. 267/2000 e art. 10, d.lgs. n. 118/2011)*”, nonché gli ulteriori atti, di cui in epigrafe.

A sostegno dell'impugnazione interposta hanno dedotto le seguenti censure, così rubricate:

- *Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 174 e 231 TUEL; artt. 10, 13, 15 del Regolamento di contabilità armonizzata n. 83/2016 del comune di Corato; art. 151 comma 1 del d.lgs. 267/2000; Titolo V della Costituzione). Eccesso di potere per difetto di presupposto e sviamento. Illegittimità derivata.*

1.1 - Si è costituito in giudizio il comune di Corato.

Con memoria difensiva del 3 giugno 2022, il civico Ente ha eccepito *in limine* l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse a impugnare atti promananti dall'Amministrazione di appartenenza, avendo gli stessi partecipato attivamente al procedimento di approvazione del Documento unico di programmazione (nel prosieguo, anche solo D.U.P.) e del bilancio di previsione finanziario, con la presentazione di appositi emendamenti, sia al D.U.P., sia al bilancio di previsione; sicchè, in concreto, non vi sarebbe - in tesi - alcuna lesione delle prerogative dell'organo consiliare e dei suoi componenti.

Nel merito, ha contestato le avverse pretese e chiesto il rigetto del gravame.

1.2 - Con memoria difensiva del 15 giugno 2022, i ricorrenti hanno replicato agli avversi rilievi.

1.3 - All'udienza pubblica del 6 luglio 2022, la causa è stata introitata per la decisione.

2. - Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal comune di Corato resistente.

È stato in proposito condivisibilmente osservato che *“la giurisprudenza maturata sulla legittimazione attiva dei consiglieri comunali ha evidenziato che, di norma, difetterebbe la legittimazione ad agire contro l'Amministrazione di appartenenza, a meno che vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere.*

Ciò esclude, per un verso, che qualsiasi violazione di forma o di sostanza nell'adozione di un provvedimento illegittimo (che in ipotesi potrebbe essere impugnato dai soggetti diretti destinatari o direttamente lesi dal medesimo) debba tradursi in un'automatica lesione dello ius ad officium; ma, per altro verso, la legittimazione attiva dev'essere riconosciuta laddove sia precluso in tutto o in parte l'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 7 luglio 2014, n. 3446; TAR Campania - Napoli, I, 5 giugno 2018, n. 3710; TAR Lombardia - Milano, 25 gennaio 2019, n. 153)” (T.A.R. Puglia, Bari, Sezione Prima, 15 febbraio 2019, n. 241).

Orbene, nella fattispecie concreta in esame, il contestato procedimento di approvazione del bilancio di previsione ha inciso negativamente sul compiuto esercizio del *munus publicum* e sulle prerogative dei consiglieri comunali ricorrenti.

Invero, questi ultimi hanno censurato la violazione delle disposizioni che disciplinano il procedimento di approvazione del bilancio di previsione, nella prospettiva della lesione del loro diritto a partecipare compiutamente, correttamente e regolarmente al procedimento di formazione del bilancio medesimo, secondo lo schema normativamente definito (preliminare presentazione al Consiglio comunale del Documento unico di programmazione, nonché relativa discussione e deliberazione del D.U.P. nell'apposita preliminare seduta consiliare,

e successiva approvazione del bilancio di previsione sulla scorta delle linee strategiche già definite con il D.U.P.), anche con la presentazione di distinti emendamenti al D.U.P. nell'autonoma e apposita seduta "dedicata": il che comporta la concreta compressione delle prerogative dei consiglieri comunali al compiuto, corretto e consapevole esercizio delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo politico - amministrativo spettanti *ex lege* al Consiglio comunale, considerato che il descritto corretto procedimento è funzionale a consentire (e a "guidare") la stessa elaborazione dello schema di bilancio sulla base proprio del D.U.P., costituente indispensabile atto presupposto di programmazione e individuazione delle linee strategiche, di competenza del Consiglio comunale; sicchè risulta irrilevante, ai fini in questione, l'invocata presentazione, da parte di taluni del consiglieri comunali ricorrenti, di emendamenti al D.U.P. (nella stessa seduta consiliare di approvazione del 7 maggio 2021, contestualmente al bilancio di previsione) e al bilancio di previsione (in data 20 aprile 2021).

In definitiva, va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dal comune di Corato resistente, avendo i ricorrenti dedotto la violazione del procedimento di approvazione del D.U.P. e del bilancio 2021 - 2023, così facendo valere la tutela del loro *ius ad officium* (cfr., per analoghe considerazioni, T.A.R. Puglia, Bari, Sezione Prima, 18 novembre 2019, n. 1505; T.A.R. Puglia, Bari, Sezione Prima, 15 febbraio 2019, n. 241).

3. - Nel merito, il ricorso è fondato e deve essere accolto.

4. - I ricorrenti espongono, in particolare:

- che, con deliberazione della Giunta municipale n. 81 del 13 aprile 2021, il comune di Corato approvava il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) per il triennio 2021-2023;
- che, nella medesima seduta, con deliberazione della Giunta municipale n. 82 del 13 aprile 2021, veniva approvato anche lo schema di bilancio di previsione finanziario 2021-2023;

- che, con successiva deliberazione della Giunta municipale n. 84 del 19 aprile 2021, venivano, altresì, approvate le *“proposte emendative allo schema di bilancio di previsione 2021-2023; presentazione al consiglio comunale”* (emendamenti degli Uffici prot. n. 18647 del 19 aprile 2021 e prot. n. 18642);
- che, con deliberazione n. 12 del 7 maggio 2021, il Consiglio comunale di Corato deliberava: *“1. Di approvare il Documento Unico di Programmazione per il periodo 2021/2023 deliberato dalla Giunta Comunale con atto n. 81 in data 13 aprile 2021 che si allega al presente provvedimento sotto la lettera A) quale parte integrante e sostanziale; 2. di approvare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi che si allega al presente provvedimento sotto la lettera B) quale parte integrante e sostanziale; 3. di pubblicare il DUP 2021/2023 sul sito internet del Comune - Amministrazione trasparente, Sezione bilanci”*; nonché di rendere l’atto immediatamente eseguibile;
- che, nella medesima seduta, con ulteriore deliberazione n. 22 del 7 maggio 2021, il Consiglio comunale approvava, altresì, il bilancio di previsione finanziario 2021- 2023.

Evidenziano che << *il Comune di Corato ha proceduto:*

- a) ad elaborare lo “Schema di bilancio di previsione” con Deliberazione n. 82 del 13 aprile 2021, prima che fosse approvato il “Documento Unico di Programmazione” (d’ora in avanti anche solo “DUP”) dall’Organo consiliare;*
- b) ad approvare lo stesso “schema di bilancio” con delibera di C.C. n. n. 22 del 7 maggio 2021, nella medesima seduta in cui è stato approvato il DUP>>.*

Assumono che <<*Da tanto discende la palese violazione e compressione delle prerogative appartenenti al Consiglio Comunale e, quindi, agli odierni ricorrenti, così come delineate dall’art. 174 del TUEL.*

Infatti, il Regolamento di Contabilità armonizzata del Comune di Corato, approvato con Delibera consiliare n. 83 del 24.10.2016, all’art. 15 (rubricato “Bilancio di previsione”), dispone al comma 1: “Il bilancio di previsione

finanziario, elaborato sulla base delle linee strategiche contenute nel D.U.P. è deliberato osservando i principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.”. Inoltre, l’art. 13 del medesimo Regolamento prevede che il D.U.P. “ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell’ente”>>.

Deducono, in particolare:

- che, ai sensi dell’art. 151, comma 1 del decreto legislativo n. 267/2000, il Documento unico di programmazione è propedeutico rispetto alla deliberazione del bilancio di previsione;
- che il Consiglio Comunale è organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Comune;
- che è necessaria la preventiva approvazione del D.U.P. da parte del Consiglio Comunale;
- che << A tal riguardo è dirimente il contenuto dell’art. 174, TUEL, a mente del quale: “Lo schema di bilancio di previsione, finanziario e il Documento unico di programmazione sono predisposti dall’organo esecutivo e da questo presentati all’organo consiliare unitamente agli allegati ed alla relazione dell’organo di revisione entro il 15 novembre di ogni anno. Il regolamento di contabilità dell’ente prevede per tali adempimenti un congruo termine, nonché i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell’organo consiliare e dalla Giunta emendamenti agli schemi di bilancio. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento sopravvenute, l’organo esecutivo presenta all’organo consiliare emendamenti allo schema di bilancio e alla nota di aggiornamento al Documento unico di programmazione in corso di approvazione”.

La succitata norma trova, peraltro, conferma nell’Art. 10 (rubricato “Costruzione e presentazione degli strumenti di programmazione di bilancio - Art. 170, c. 1, Art. 174, D.Lgs. n. 267/2000”) del Regolamento di contabilità armonizzata del Comune di Corato, approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 83 del 24.10.2016, il quale

ai commi 1 e 2 così recita: “1. Entro il 30 giugno sulla base delle risultanze contabili del rendiconto approvato, della relazione sulla gestione di cui all’articolo 231 del TUEL e della relazione sullo stato di conseguimento degli obiettivi Strategici ed Operativi dell’anno precedente, la Giunta predispose la proposta di Documento unico di Programmazione (DUP) e la sottopone all’approvazione del Consiglio Comunale. 2. Entro il 31 luglio di ciascun anno, il Consiglio approva il DUP”.

Orbene, nel caso di specie, in palese contrasto con il quadro normativo innanzi delineato, il Consiglio Comunale di Corato ha approvato, nella medesima seduta, sia il Documento Unico di Programmazione per il triennio 2021-2023 (con deliberazione di C.C. n. 12 del 7 maggio 2021) che il “bilancio di previsione” per lo stesso triennio (con deliberazione n. 22 di pari data), come da proposta approvata dalla Giunta con Deliberazione di G.M. n. 82 del 13 aprile 2021, prescindendo, illegittimamente, dall’obbligatoria indizione e dallo svolgimento di una specifica e precedente seduta di Consiglio Comunale per la discussione del D.U.P.>>;

- che “la verifica di coerenza sarebbe dovuta scaturire dal contributo potenzialmente derivante da tutti i componenti del Consiglio comunale e che, dunque, si sarebbe dovuta svolgere una successiva e diversa seduta, riservata alla discussione di eventuali emendamenti che investono la sfera d’interesse e di esercizio della funzione di tutti i Consiglieri (sia di maggioranza che di opposizione)”.

5. - Le censure sono fondate.

6. - Invero, la disciplina dell’approvazione del bilancio di previsione è incentrata su alcune, chiare, disposizioni:

- ai sensi dell’art. 151 del decreto legislativo n. 267/2000, “1. Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine presentano il Documento unico di programmazione entro il 31 luglio di ogni anno e deliberano il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre, riferiti ad un orizzonte temporale almeno

triennale. Le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione, osservando i principi contabili generali ed applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. I termini possono essere differiti con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze”;

- ai sensi dell'art. 170 del decreto legislativo n. 267/2000, “1. Entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Entro il 15 novembre di ciascun anno, con lo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario, la Giunta presenta al Consiglio la nota di aggiornamento del Documento unico di programmazione....

2. Il Documento unico di programmazione ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente.

.... 5. Il Documento unico di programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione”;

- ai sensi del successivo art. 174 del T.U.E.L., “1. Lo schema di bilancio di previsione, finanziario e il Documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati entro il 15 novembre di ogni anno secondo quanto stabilito dal regolamento di contabilità.

2. Il regolamento di contabilità dell'ente prevede per tali adempimenti un congruo termine, nonché i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell'organo consiliare e dalla Giunta emendamenti agli schemi di bilancio. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento sopravvenute, l'organo esecutivo presenta

all'organo consiliare emendamenti allo schema di bilancio e alla nota di aggiornamento al Documento unico di programmazione in corso di approvazione”.

Ciò posto, osserva il Collegio che il contenuto delle succitate disposizioni del decreto legislativo n. 267/2000 individua, nell'ambito del più generale procedimento di approvazione del bilancio, il subprocedimento relativo all'approvazione del Documento unico di programmazione, costituente espressione di una disciplina che il Legislatore ha intenzionalmente articolato in maniera puntuale, al fine di consentire un esercizio effettivo della funzione del Consiglio comunale come organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo.

È evidente che, sulla scorta delle richiamate disposizioni nazionali, la discussione e l'approvazione del D.U.P. deve essere svolta in apposita e specifica seduta “dedicata”, preliminare rispetto alla seduta di approvazione del bilancio di previsione, quest'ultimo da redigere in coerenza con il D.U.P., costituente la guida strategica e operativa dell'Ente, che investe la sfera di interesse e di esercizio della funzione di tutti i consiglieri comunali, essendo stata l'assise consiliare eletta dalla legge quale sede naturale del confronto e della decisione sul contenuto del D.U.P. (cfr., in analogia fattispecie, T.A.R. Bari, Sezione Prima, 15 febbraio 2019, n. 241; T.A.R. Bari, Sezione Prima, 18 novembre 2019, n. 1505).

7. - Ciò in linea generale premesso, nella fattispecie concreta in esame, risulta pacifico:

- che lo stesso giorno, con deliberazioni della Giunta comunale n. 82 e n. 83 del 13 aprile 2021, sono stati approvati il D.U.P. e lo schema di bilancio, disponendosi, nel primo caso, di presentare al Consiglio comunale il D.U.P., e, nel secondo, di presentare all'organo consiliare per l'approvazione lo schema di bilancio;
- che lo stesso giorno, con deliberazioni del Consiglio comunale di Corato n. 12 e n. 22 del 7 maggio 2021, sono stati rispettivamente approvati, nella medesima seduta, il D.U.P. per il periodo 2021 - 2023 e il bilancio di

previsione per il periodo 2021 - 2023.

Tale successione pone in rilievo la mancata convocazione e svolgimento di una specifica seduta consiliare “dedicata” alla discussione e approvazione del D.U.P., che potesse consentire ai consiglieri comunali il compiuto esercizio delle proprie prerogative, in linea con la disciplina - nella specie violata - innanzi richiamata, considerato - appunto - che l’assise consiliare è stata eletta dalla legge quale sede naturale del preventivo confronto, tra i componenti del Consiglio comunale, e della preliminare decisione sul contenuto del D.U.P..

In ragione delle rilevate violazioni, non può ritenersi che il bilancio di previsione approvato dal comune di Corato sia stato redatto in coerenza al Documento unico di programmazione 2021-2023, dovendosi, a tal proposito, rilevare che la verifica di coerenza sarebbe dovuta scaturire dal contributo potenzialmente derivante da tutti i componenti del Consiglio comunale, compiutamente fornito nella preliminare seduta consiliare “dedicata”: diversamente opinando (cioè ove si ritenesse legittima la definizione dell’interlocuzione tra i consiglieri comunali sul D.U.P. direttamente nella stessa seduta consiliare di approvazione finale del bilancio), si determinerebbe la compressione delle predette prerogative consiliari sottese alla legittimità procedimentale delineata dalle succitate disposizioni (T.A.R. Puglia, Bari, Sezione Prima, cit. n. 1505/2019).

Né a diverse conclusioni di perviene sulla scorta delle specificità invocate dal comune di Corato resistente, e segnatamente:

- le circostanze della mancata approvazione, da parte del Commissario prefettizio, del D.U.P. entro i termini prescritti (31 luglio dell’anno precedente), l’insediamento della nuova Amministrazione in data 21 dicembre 2020, la mancata approvazione del bilancio di previsione entro il 31 dicembre 2020 e il ricorso all’esercizio provvisorio, l’approvazione delle linee programmatiche di mandato il 5 febbraio 2021, nonché la necessità di pervenire in tempo

utile all'approvazione del bilancio di previsione (termine prorogato, come evidenziato dal comune di Corato resistente, dapprima al 30 aprile 2021 e poi al 31 maggio 2021), non esimevano dalla preventiva approvazione del D.U.P. rispetto all'approvazione del bilancio di previsione e dalla necessità di seguire l'*iter* procedimentale imposto dalle norme violate, né costituivano impedimento alla preliminare approvazione del D.U.P., anche in ragione delle disposte proroghe del termine di approvazione del bilancio di previsione, e con i necessari adattamenti temporali, conseguenti alla contingente situazione;

- non si ravvisa la dedotta mancata compressione, in concreto, delle prerogative attinenti all'*officium* di consigliere comunale, per le ragioni esposte al precedente punto n. 2).

8. - Per quanto innanzi illustrato, il ricorso deve essere accolto, impregiudicata restando - in sede di riedizione del potere - la rinnovazione del procedimento di approvazione nel rispetto delle prerogative di tutti i consiglieri comunali (per analoghe considerazioni, cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sezione Prima, n. 1505/2019 cit.).

9. - Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Condanna il comune di Corato al pagamento in favore di parte ricorrente delle spese processuali, che vengono liquidate in complessivi euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere

Maria Luisa Rotondano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Maria Luisa Rotondano

IL PRESIDENTE
Angelo Scafuri

IL SEGRETARIO