

Pubblicato il 05/11/2018

N. 01546/2018 REG.PROV.COLL.
N. 01432/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1432 del 2018, proposto da:

Alessandro Colagrossi, Nicolino Santoro, Giuseppe Marra, Domenico Corvino, rappresentati e difesi dagli avvocati Enzo Maria Marengi e Gherardo Maria Marengi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Enzo Maria Marengi in Salerno, via Velia, n. 15;

contro

Comune di Sant'Angelo dei Lombardi, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Donato Pennetta, con domicilio eletto presso l'indirizzo pec donato.pennetta@avvocatiavellinopec.it;

nei confronti

Marco Marandino, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

delle deliberazioni del Consiglio Comunale di Sant'Angelo dei Lombardi n. 21 del 22.6.2018, avente ad oggetto l'approvazione del rendiconto di gestione 2017, e n. 24 del 31.7.2018, avente ad oggetto l'approvazione verbali seduta precedente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sant'Angelo dei Lombardi;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2018 il dott. Michele Conforti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Il presente contenzioso ha ad oggetto le deliberazioni del Consiglio Comunale di Sant'Angelo dei Lombardi n. 21 del 22.6.2018, avente ad oggetto l'approvazione del rendiconto di gestione 2017, e n. 24 del 31.7.2018, avente ad oggetto l'approvazione verbali seduta precedente.

2. Secondo i ricorrenti, l'amministrazione resistente non avrebbe rispettato la norma di cui all'art. 227 T.U.E.L., che impone un termine dilatorio non inferiore a venti giorni fra la messa a disposizione ai consiglieri comunali degli atti propedeutici all'approvazione del conto consuntivo e l'approvazione di quest'ultimo documento di bilancio.

3. Costitutosi in giudizio, il Comune prospettava che gli atti erano stati messi a disposizione dei consiglieri comunali per un lasso di tempo ben superiore ai venti giorni prescritti dalla legge, ma che, a

metà giugno, in data 11.06.2018, si erano svolte nuove elezioni amministrative con il conseguente avvicendamento di nuovi consiglieri a quelli precedentemente in carica; nondimeno, secondo il Comune, “non occorre dare ai consiglieri neo-eletti un ulteriore termine di 20 gg”.

4. Il ricorso è fondato.

5. In via pregiudiziale vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità opposte dal Comune.

5.1 Quanto al difetto di legittimazione attiva dei consiglieri comunali, costituisce principio consolidato quello secondo cui la legittimazione dei consiglieri dissenzienti ad impugnare le delibere dell'organo di cui fanno parte ha carattere eccezionale, ed essa è pertanto limitata alle sole ipotesi in cui si lamenti la lesione della propria sfera giuridica, come, per esempio, nel caso di scioglimento dell'organo o di nomina di un commissario *ad acta*, in cui detto effetto lesivo discende *ab externo* rispetto all'organo di cui il singolo consigliere fa parte, oppure nei casi in cui 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 (Consiglio di Stato, sez. V, 31 gennaio 2001, n. 358 e, più recentemente, Id. 19 febbraio 2007, n. 826; Id. 9 ottobre 2007, n. 5280; Id. 29 aprile 2010, n. 2457; Id. 24 marzo 2011, n. 1771; Id. 21 marzo 2012, n. 1610; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 06 dicembre 2017, n. 1900).

5.1.1 Nel caso di specie, è d'immediata evidenza che la lesione lamentata attiene a prerogative proprie del *munus* pubblico espletato e, in particolare, all'asserita violazione del termine dilatorio riconosciuto ai consiglieri per poter esaminare, con il dovuto approfondimento e scrupolosamente, la documentazione strumentale alla futura formazione della volontà consiliare.

5.1.2 Sussiste dunque la legittimazione attiva all'impugnazione della delibera consiliare di approvazione del bilancio consuntivo.

5.2 Quanto invece alla pretesa inammissibilità del ricorso per omessa notifica a tutti i consiglieri comunali, potenziali controinteressati nel presente procedimento, si osserva quanto segue.

5.2.1 Secondo quanto ribadito, tra le altre, dall'Adunanza Plenaria, 8.05.1996 n. 2 “*Ai fini dell'individuazione dei soggetti controinteressati in generale la giurisprudenza consolidata richiede il concorso di due elementi. L'elemento sostanziale, necessario ma non sufficiente, consiste nella titolarità di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato, ossia di una situazione giuridica soggettiva analoga (ma di segno opposto) a quella che può esser fatta valere da un ricorrente. L'elemento formale ricorre allorché l'atto impugnato direttamente si riferisca ai soggetti coinvolti. La giurisprudenza ha, peraltro, chiarito che non occorre l'indicazione nominativa nell'atto, purché i soggetti controinteressati siano agevolmente individuabili (Ad.plen., 28 settembre 1987, n. 22)*”.

5.2.2 Ne consegue, *de plano*, che, nei giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione della delibera di approvazione del conto consuntivo del bilancio, in alcun modo i consiglieri comunali possono essere qualificati come controinteressati, non ricorrendo nel caso di specie né l'elemento formale né, tantomeno, quello sostanziale.

5.2.3 Anche la seconda eccezione di inammissibilità va dunque disattesa.

5.3 Quanto all'inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione della deliberazione C.C. n. 20 del 22.06.2018, giova evidenziare, preliminarmente, che con la predetta deliberazione sono stati approvati:

- a) il prospetto dell'inventario riclassificato e rivalutato secondo le codifiche del piano dei conti integrato patrimoniale;
- b) il prospetto di raccordo tra la classificazione delle voci del conto del patrimonio 2015 e le voci dello stato patrimoniale;
- c) lo stato patrimoniale al 01.01.2017, riclassificato e rivalutato, nel rispetto dei principi di cui al D.lgs n.118/2011 e ss.mm.ii.

Si tratta di atti strettamente collegati al conto consuntivo, sicché ove dovesse essere accolta l'impugnativa inerente al conto consuntivo, verrebbero meno anche i su citati atti in ragione degli effetti caducatori della decisione.

5.3.1 Anche questa eccezione è dunque infondata.

6. Può dunque passarsi all'esame del merito.

6.1 L'art. 227 TUEL dispone che *“Il rendiconto della gestione è deliberato entro il 30 aprile dell'anno successivo dall'organo consiliare, tenuto motivatamente conto della relazione dell'organo di revisione. 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”*.

6.2 La *ratio* sottostante alla normativa invocata dai ricorrente è chiaramente quella di consentire ai membri del consiglio comunale, chiamati a pronunciarsi in sede di approvazione del rendiconto della gestione, di aver un congruo margine di tempo per poter studiare e

documentarsi su di un documento contabile di particolare complessità tecnica e di sicura importanza nella gestione finanziaria e nella vita politica dell'ente locale.

6.3 E' stato dunque ritenuto necessario dal legislatore che coloro che devono esprimere valutazioni politiche sul predetto conto consuntivo siano messi nella condizione di poter esprimere il proprio intendimento a ragion veduta, attraverso una preliminare compiuta disamina di ciò che andranno ad approvare nella relativa seduta consiliare.

6.4 Nel caso di specie, è stato dimostrato dai ricorrenti, e, peraltro, ammesso dall'amministrazione resistente, che un simile lasso di tempo è mancato, sicché i consiglieri neo-eletti non hanno avuto a disposizione quello *spatium deliberandi* che la legge conferisce loro.

6.5 E' manifestamente infondata, perché contraria allo spirito della norma, l'affermazione secondo cui “*non occorre dare ai consiglieri neo-eletti un ulteriore termine di 20 gg*”, in ragione della circostanza che gli atti sarebbero stati messi a disposizione dei consiglieri precedenti.

Per come ammesso dal Comune, infatti, “*i neo-eletti consiglieri di opposizione hanno comunque avuto conoscenza della documentazione se non altro dall'11.06.2018 al 22.06.2018*”, e dunque per un termine inferiore a quello di legge.

6.6 Dalla disamina di alcuni precedenti della giurisprudenza amministrativa (ad esempio, quelle del T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 18 settembre 2017 n. 4412, T.A.R., Calabria, Catanzaro, sez. I, 6 dicembre 2017 n. 1900, T.A.R. Molise, sez. I, 11 aprile 2017 n.133) si trae come, dal mancato rispetto del termine di legge, discenda, *de plano*, l'illegittimità dell'atto adottato.

6.7 In altre sentenze (tra le quali si possono ricordare, ex aliis, TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 20 dicembre 2016 n. 2535, TAR Molise, sez. I, 26 febbraio 2016 n. 103, TAR Calabria, sez. II, 30 settembre 2015 n. 1319) si ritiene, invece, che la mancata concessione del termine di legge sia irrilevante ai fini della legittimità degli atti adottati, laddove si dimostri che lo scopo informativo legato al rispetto del termine sia stato comunque raggiunto, ossia che i consiglieri comunali abbiano avuto conoscenza di tutti gli elementi documentali utili ai fini di una effettiva partecipazione al dibattito consiliare, messi a disposizione in un tempo che si può comunque qualificare come congruo.

Tuttavia quest'ultima prova, gravante sull'amministrazione comunale, si ritiene non sia stata raggiunta nella vicenda in esame, non risultando alcun elemento a sostegno di tale affermazione.

7. Non assume, poi, alcuna rilevanza la sussistenza di una diffida prefettizia finalizzata a compulsare l'approvazione del conto consuntivo: la situazione di inadempienza, che costituisce il presupposto della diffida menzionata, scaturisce dalla condotta (evidentemente) inerte degli organi dell'ente, il quale di quella condotta intende ora avvantaggiarsi nel presente giudizio, in evidente dispregio del principio di autoresponsabilità, ossia di quel fondamentale caposaldo del nostro ordinamento, in ragione del quale nessun può far valere come esimente, scusante, oppure come presupposto di una situazione di vantaggio, una situazione *contra legem* o di inadempienza determinata dalla propria condotta.

7.1 Va, infine, evidenziato come il termine entro cui concludere il procedimento di approvazione del bilancio consuntivo, intimato dal Prefetto ai sensi dell'art. 141, comma 2, T.U.E.L., non sia perentorio

e non determini, pertanto, quando non rispettato, lo scioglimento automatico dell'organo consiliare.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa: *“L'inosservanza del termine di legge per l'approvazione ad opera del Consiglio Comunale del rendiconto di gestione non ha come conseguenza automatica lo scioglimento dello stesso, ma comporta l'apertura di un procedimento sollecitatorio, caratterizzato dall'assegnazione di un ulteriore termine acceleratorio, che può anche condurre all'adozione della grave misura dello scioglimento, ma solo a seguito della constatata inadempienza all'intimazione puntuale ed ultimativa dell'autorità prefettizia, che attesti l'impossibilità o la riottosità del Consiglio a procedere all'approvazione del documento contabile anche oltre il termine assegnato”* (cfr., in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. V, 19 febbraio 2007 n. 826).

8. Il ricorso è, dunque, fondato.

9. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti indicati in oggetto.

Condanna il Comune di Sant'Angelo dei Lombardi al rimborso del contributo unificato e al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 2.000,00, oltre accessori di legge, se dovuti, in favore dei ricorrenti.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Paolo Severini, Consigliere

Michele Conforti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Michele Conforti

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO