

N. 03649/2015 REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce – Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 223 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Barletta Giovanni e Amico Francesco, in qualità di consiglieri comunali del Comune di Villa Castelli, rappresentati e difesi dagli avv. Enrico Pellegrini e Alberto Maria Durante, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alberto Maria Durante in Lecce, Via Garibaldi,43;

contro

Comune di Villa Castelli, rappresentato e difeso dagli avv. Roberto Palmisano, Maria Grazia Fumarola, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Fiocco in Lecce, Via Duca degli Abruzzi 20;

per l'annullamento

della deliberazione n. 37 del 25.10.2014 del C.C. di Villa Castelli, pubblicata sull'Albo Pretorio comunale per 15 gg. a far data dal 29.10.2014, con la quale è stato approvato il bilancio di previsione 2014 e relativi allegati;

di ogni atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ivi inclusa, ove occorra, la convocazione del Consiglio Comunale del 25.10.2014;

nonché a seguito di motivi aggiunti, depositati il 23 settembre 2015,

della deliberazione n. 24 del 30.04 del Consiglio Comunale di Villa Castelli, pubblicata sull'Albo Pretorio comunale il giorno 11.05.2015 per 15 giorni a far data dall'11.05.2015, con la quale è stato approvato il Conto Consuntivo 2014 e relativi allegati, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi inclusa, ove occorra, la convocazione del Consiglio Comunale del 18.05.2015; .

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villa Castelli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2015 il dott. Carlo Dibello e uditi i difensori avv. A. M. Durante per i ricorrenti e avv.ti R. Palmisano e M. G. Fumarola per la P.A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, i quali agiscono nella veste di consiglieri comunali di Villa Castelli, chiedono che il T.a.r. annulli la delibera con la quale l'organo assembleare dell'ente civico ha approvato il bilancio di previsione per l'anno 2014.

Assumono in fatto che il documento contabile è stato licenziato favorevolmente dall'assemblea nonostante l'impossibilità di prendere visione del parere del Collegio dei Revisori, prima della seduta deputata alla disamina e approvazione del documento contabile del Comune.

Questa dinamica avrebbe comportato una lesione delle prerogative dei consiglieri interessati i quali non sarebbero stati posti nella condizione di esercitare adeguatamente i loro compiti di controllo sull'attività degli organi di governo dell'ente locale.

Con unico motivo di ricorso, si deduce la illegittimità della delibera impugnata per violazione dell'art. 174 del d.lgs 267/2000, nonché dell'art. 14 del regolamento di contabilità e dell'art. 6 del regolamento di funzionamento del consiglio comunale.

Con motivi aggiunti di ricorso è stato anche impugnato l'atto con il quale il Consiglio Comunale di Villa Castelli ha approvato il conto consuntivo del 2014.

I ricorrenti ripropongono le stesse censure che inficerebbero la delibera di approvazione del bilancio di previsione del 2014 atteso che, anche in sede di adozione del conto consuntivo sarebbe mancata la possibilità di prendere visione della relazione allegata nei tempi previsti dalle norme regolamentari.

Il Comune di Villa Castelli si è costituito in giudizio ed ha chiesto il respingimento del ricorso attraverso il deposito di una articolata memoria difensiva.

La controversia è passata in decisione alla pubblica udienza del 24 settembre 2015.

DIRITTO

Il ricorso è fondato ed è meritevole di accoglimento.

Dall'insieme delle disposizioni che disciplinano il procedimento di approvazione del bilancio di previsione di un ente locale emerge, incontestabilmente, la perentorietà e la congruità dei termini entro i quali il documento in questione e i suoi allegati devono essere messi a disposizione dei membri del Consiglio Comunale.

Giova, anzitutto, ricordare che il bilancio di previsione finanziario (riferito ad un orizzonte temporale almeno triennale) 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.

L'importanza dell'adempimento in discorso muove dalla rilevanza strategica del documento e dalla sua valenza di atto di programmazione della vita dell'ente civico, e si coglie non appena si volga lo sguardo ad altra disposizione dell'ordinamento degli enti locali, secondo la quale “ se il bilancio di previsione non è approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria”(vedi art. 163 T.U.E.,L.)

Da tanto deriva che gli adempimenti correlati debbono intervenire nel rispetto di termini la cui perentorietà appare conseguenza di 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 debbono potersi esplicare, tuttavia, in un arco di tempo limitato, in quanto strettamente connesso ad un termine finale di approvazione ineludibile, ma ragionevole.

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.”

Le disposizioni in commento, le quali vanno intese nel senso dell'espletamento utile del mandato affidato al singolo consigliere comunale vanno lette, per quel che concerne la fattispecie concreta, in accordo con la norma regolamentare di cui all'art. 14 del regolamento di contabilità del Comune di Villa Castelli.

Quest'ultima previsione normativa stabilisce che “la Giunta, verificate le compatibilità finanziarie, definisce lo schema di bilancio annuale di previsione, la relazione previsionale e programmatica e lo schema di bilancio pluriennale e presenta gli stessi all'organo consiliare unitamente agli allegati e al parere –relazione dell'organo di revisione.

Quanto disposto dal comma precedente deve essere attuato entro il 15 ottobre, mentre il termine entro il quale possono essere presentati emendamenti agli schemi di bilancio predisposti dall'organo esecutivo è fissato al 20 ottobre indicando eventuali reperimenti di risorse”.

Ma il rapporto tra termine di presentazione del bilancio e degli allegati all'organo consiliare e termine per la predisposizione, da parte di singoli membri dell'assise cittadina, 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 cinque giorni prima della seduta di consiglio comunale convocata per l'approvazione del documento finanziario.

E' invece accaduto che, una volta convocata per il 25 ottobre 2014 la predetta seduta di consiglio comunale, costoro non abbiano potuto prendere visione del parere dei revisori che risulta deliberato solo il 22 ottobre 2014, ma mai messo a disposizione dei ricorrenti in vista dell'assise cittadina.

Una dinamica di questo tipo contrasta irrimediabilmente con l'esercizio delle prerogative da parte dei consiglieri comunali ricorrenti i quali: a) non hanno potuto fare altro che rivolgere plurime istanze di accesso agli atti evidenziando, ogni volta, la mancanza del parere dei Revisori contabili; b) hanno limitato il loro 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...oltreché a causa della impossibilità di essere coinvolti nelle necessarie scelte strategiche di indirizzo proprie della funzione pubblica..."

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

Una volta riconosciuta la perentorietà del termine assegnato con proprio decreto dal Ministro dell'Interno al Comune di Villa Castelli per l'approvazione del bilancio di previsione – termine fissato alla data del 25 ottobre 2014- non si può ritenere legittima la compressione dei diritti dei consiglieri comunali i quali, addirittura, avrebbero dovuto esaminare documenti di rilevante portata e di elevato tecnicismo nel termine – ritenuto generale- di 72 ore prima della tenuta della seduta!

E, d'altra parte, non si può nemmeno pervenire ad una interpretazione abrogante della norma che parla di congruo termine (art 174 d.lgs 267/2000), tale dovendo intendersi il termine decorso il quale può presumersi, in base all'id quod plerumque accidit, che una persona di media diligenza abbia acquisito sufficiente conoscenza del contenuto di un documento in vista di una consapevole critica politica.

Anche il profilo dedotto in ordine alla carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti non coglie nel segno.

E' vero che la giurisprudenza amministrativa restringe le ipotesi in cui il consigliere comunale è munito di legittimazione al ricorso.

Ma è altrettanto vero che la lesione del munus pubblico appare evidente nel caso che ci occupa.

E', infatti, appena il caso di ricordare che la impossibilità di predisporre emendamenti allo schema di bilancio di previsione priva il consigliere comunale (specie quello di opposizione) del diritto di

porre in luce gli aspetti critici delle politiche pubbliche programmate dalle forze di maggioranza e svilisce finanche la logica dell'alternanza democratica della quale si nutre la vita di un ente locale.

La deliberazione impugnata con il ricorso principale deve pertanto essere annullata essendo stata adottata in violazione di cogenti disposizioni della normativa primaria e regolamentare che disciplina la formazione del documento finanziario in questione.

Ma anche la successiva approvazione del rendiconto di gestione dell'anno 2014 risulta inficiata dalla stessa illegittimità procedimentale.

Anche in occasione della deliberazione del conto consuntivo del 30 aprile 2015, infatti, i ricorrenti non sono stati posti nella condizione di compiere verifiche e controlli nell'espletamento del loro mandato.

Ed invero, la delibera gravata con motivi aggiunti di ricorso, dà conto di una relazione del Revisore unico apparentemente confezionata in data 10 aprile 2015, con verbale n.10; senonché, come correttamente posto in luce dai ricorrenti, non esiste alcuna certezza legale in merito alla data di effettiva acquisizione agli atti dell'amministrazione del predetto parere, né tantomeno vi è certezza circa la tempestiva messa a disposizione del documento in favore dei consiglieri comunali.

Risulta, pertanto, violato l'art. 227 del T.U.E.L in forza del quale "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 norma si lascia agevolmente decifrare anche in questo caso: i consiglieri comunali devono acquisire tempestiva disponibilità del rendiconto di gestione e degli allegati prima della seduta di consiglio convocata per l'approvazione.

Essi devono essere messi in condizione di compiere una puntuale disamina particolarmente della relazione dell'organo di revisione che accompagna il rendiconto di gestione onde sviluppare una dialettica consiliare costruttiva e consapevole in merito ai risultati della gestione, trattandosi di momento nevralgico di verifica dello stato di attuazione del mandato politico amministrativo del quale il sindaco e le forze di maggioranza sono stati investiti con la fiducia dei cittadini.

Per queste ragioni, anche i motivi aggiunti di ricorso meritano accoglimento, con conseguente annullamento della delibera impugnata.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie entrambi e, per l'effetto, annulla le deliberazioni di Consiglio Comunale impuginate.

Condanna il Comune di Villa Castelli alla rifusione delle spese processuali che liquida in € 3.000,00 in favore dei ricorrenti, oltre IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 21/12/2015