

## **Annullamento del DUP e del Bilancio di previsione per errore procedurale. Il procedimento di approvazione degli atti annullati deve essere rinnovato**

La I sezione del Tar Bari annulla il il Documento Unico di Programmazione e il Bilancio di previsione (nonché i relativi atti consequenziali) del Comune di Santeramo in Colle per un errore procedurale.

I provvedimenti sono stati impugnati da alcuni Consiglieri comunali sul principale rilievo della violazione di una norma del regolamento comunale di contabilità che impone, quale fase propedeutica all'approvazione dei suddetti documenti finanziari, la presentazione del DUP al Consiglio comunale e la successiva convocazione dell'organo consiliare, non oltre i 45 giorni successivi alla presentazione, per consentire ai consiglieri l'eventuale proposizione di integrazioni e modifiche e sottoporle all'approvazione dello stesso Consiglio.

All'opposto, nella specie i due documenti sono stati approvati direttamente dal Consiglio comunale, senza alcuna fase intermedia di sottoposizione di tali atti ai consiglieri comunali, a questi ultimi così precludendo, in radice, ogni possibile contributo partecipativo e controllo.

Il ricorso è stato accolto dalla Sezione, che ha innanzitutto respinto l'eccezione di difetto di legittimazione a ricorrere opposta dal Comune resistente.

A tal riguardo, 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).

La violazione delle prerogative dei consiglieri ricorrenti è, indubbiamente, da annoverare nell'ambito dei provvedimenti incidenti sul loro *munus publicum*. Essi hanno, infatti, censurato la **violazione delle disposizioni che disciplinano il procedimento di approvazione del bilancio di previsione nella prospettiva della lesione del loro diritto a partecipare attivamente alla discussione sul merito di tale provvedimento**: un pregiudizio sostanziato, nella specie, dal mancato rispetto della disciplina contenuta nel regolamento comunale di contabilità (art. 37), cui fa rinvio la disciplina nazionale trasfusa nel d.lgs. 267/2000 (testo unico degli enti locali).

Nel merito rileva la Sezione che la disciplina sull'approvazione del bilancio di previsione è incentrata su alcune, chiare, disposizioni:

- a) ai sensi dell'art. 170, comma 1 del d.lgs. 267/2000, “entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni”;
- b) ai sensi del successivo art. 174 “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” (comma 1); e, inoltre, “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” (comma 2).

Nella specie, l'art. 37 del regolamento comunale di contabilità prevede: che *“la Giunta presenta il DUP al Consiglio entro e non oltre il 31 luglio. La presentazione può essere effettuata in apposita seduta oppure tramite deposito presso l'ente con avviso dato mediante comunicazione affissa all'albo pretorio dell'ente, pubblicata sul sito internet dell'ente e notificata ai capigruppo consiliari”* (comma 2); che in esito a tale – alternativa – modalità di presentazione *“il Consiglio, in una successiva seduta da tenersi non oltre i 45 giorni successivi a quella di presentazione, approva integrazioni e modifiche al DUP, che costituiscono un atto di indirizzo politico nei confronti della Giunta, ai fini della predisposizione della successiva nota di aggiornamento”* (comma 3).

Detta disposizione normativa è stata violata nella misura in cui il Documento Unico di Programmazione è stato successivamente approvato dal Consiglio comunale senza la necessaria celebrazione di una seduta intermedia.

Sul punto è dirimente rilevare che si sarebbe dovuta svolgere un'altra e diversa seduta, riservata alla discussione degli emendamenti (“integrazioni e modifiche al DUP”, suscettibili di comportare un'eventuale nota di aggiornamento a cura della Giunta) che investono la sfera d'interesse e di esercizio della funzione di tutti i consiglieri comunali (sia di maggioranza che di opposizione).

E' stata, perciò, pretermessa la possibilità dei consiglieri ricorrenti – facenti parte dell'opposizione, ma l'argomento sarebbe estensibile in via analogica anche ai consiglieri di maggioranza – di presentare integrazioni e modifiche al DUP, che *“ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente”* (art. 170, comma 2) e *“costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione”* (art. 170, comma 5).

Sulla base delle superiori considerazioni il Tar ha disposto l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso principale e, per illegittimità derivata, degli atti adottati in via sopravvenuta, ossia l'assestamento generale e le successive variazioni di bilancio.

Per l'effetto, rileva il Collegio, ***l'Amministrazione resistente dovrà provvedere a rinnovare il procedimento di approvazione del bilancio comunale, garantendo – sul piano procedurale e sostanziale – le prerogative dei consiglieri comunali, e ciò alla luce delle statuizioni contenute nella presente sentenza, la quale, incidendo in via retroattiva sull'efficacia degli atti impugnati, determina conseguenze analoghe all'ipotesi di una mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge.***

Non si determina, pertanto, l'automatico scioglimento del Consiglio comunale, ma una mera rinnovazione del procedimento per l'adozione degli atti annullati.

In argomento, è opportuno rilevare che **la legge non collega all'inosservanza del termine di approvazione del documento contabile alcuna immediata e concreta conseguenza dissolutoria, ma la semplice apertura di un procedimento sollecitatorio, che può bensì condurre all'adozione della grave misura dello scioglimento dell'organo, ma il cui presupposto non è la mera inosservanza del termine suddetto, bensì la constata inadempienza ad una intimazione puntuale e ultimativa dell'organo competente, che attesti l'impossibilità, o la volontà del Consiglio di non, approvare il bilancio** (Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2007, n. 826).

Ne consegue che **il descritto meccanismo, previsto dall'art. 141, comma 2, D. Lgs. n. 267/2000, opera anche nell'ipotesi di annullamento giurisdizionale dell'atto di approvazione del bilancio** (Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria sez. II, sentenza n. 1650 del 27.09.2019; T.A.R. Marche, Sez. I, 7 luglio 2014, n. 704).



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il II Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**in sede giurisdizionale (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 700 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Camillo Nicola Giulio Larato, Giovanni Volpe, Michele Digregorio, Franco Vito Nicola Nuzzi, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Colella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

Comune di Santeramo in Colle, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Gallipoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Bari, Piazza Garibaldi, 49;  
nei confronti

Pasquale Visceglia, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

A) della deliberazione di Consiglio Comunale n. 14 del 20.3.2018, avente ad oggetto l'approvazione del Bilancio di Previsione Finanziario 2018-2020; della deliberazione di Consiglio Comunale n. 13 del 20.3.2018, avente ad oggetto l'approvazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) per il periodo 2018/2020; della deliberazione di Giunta Comunale n. 22 del 7.2.2018, recante l'approvazione dello schema di Bilancio di Previsione Finanziario 2018-2020 (art. 11 del d.lgs. 118/2011) e della proposta di deliberazione in essa richiamata e trascritta; della deliberazione di Giunta Comunale n. 21 del 7.2.2018, avente ad oggetto "Documento unico di Programmazione (DUP) – Periodo 2018-2020 (art. 170, comma 1 d.lgs. 267/2000. Presentazione)"; dello schema di

Bilancio di previsione 2018-2020 ed i relativi allegati; del Documento Unico di Programmazione 2018-2020 ed i relativi allegati; del Bilancio di previsione 2018-2020 e dei relativi allegati; ove occorra, dell'art. 40, comma 2 del regolamento di contabilità del Comune di Santeramo in Colle: atti impugnati con il ricorso principale;

B) della deliberazione del Consiglio comunale n. 42 del 26.7.2018, avente ad oggetto l'Assestamento generale di Bilancio e salvaguardia degli equilibri per l'esercizio 2018; della deliberazione della Giunta comunale n. 111 del 6.8.2018, con cui è stato proposto di apportare "variazione d'urgenza al bilancio di previsione finanziario 2018/2019 (art. 175, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000)"; della deliberazione di Giunta comunale n. 117 del 10.8.2018, relativa alla "II variazione d'urgenza al bilancio di previsione finanziario 2018/2019 (art. 175, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000)"; della deliberazione di Consiglio comunale n. 46 del 28.9.2018, avente ad oggetto la "variazione al bilancio di previsione finanziario 2018/2019. Ratifica della deliberazione di Giunta Comunale n. 111 in data 6.8.2018 adottata ai sensi dell'art. 175, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000"; della deliberazione di Consiglio comunale n. 47 del 28.9.2018, con cui si è disposta la "II Variazione al bilancio di previsione finanziario 2018/2019. Ratifica della deliberazione di Giunta Comunale n. 117 in data 10.8.2018 adottata ai sensi dell'art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000"; della deliberazione della Giunta comunale n. 145 del 17.10.2018, con cui è stata adottata la "III variazione d'urgenza al bilancio di previsione finanziario 2018/2019 (art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000)": atti impugnati con ricorso per motivi aggiunti depositato il 13.11.2018;

C) della deliberazione della Giunta Comunale n. 176 del 23.11.2018, avente ad oggetto "V variazione d'urgenza al bilancio di previsione finanziario 2018/2020 (art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000)"; della deliberazione di Consiglio Comunale n. 58 del 29.11.2018, avente ad oggetto la "IV Variazione al Bilancio di Previsione Finanziario 2018/2020 (art. 175, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000)"; della deliberazione di Consiglio Comunale n. 52 del 6.11.2018, avente ad oggetto la "III Variazione al bilancio di previsione finanziario 2018/2020. Ratifica della deliberazione di Giunta Comunale n. 145 in data 17.10.2018 adottata ai sensi dell'art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000"; della deliberazione di Giunta Comunale n. 206 del 28.12.2018, avente ad oggetto "Bilancio di previsione finanziario 2018/2020. Variazione di cassa (art. 175, comma 5-bis, lett. d), d.lgs. n. 267/2000)": atti impugnati con ricorso per motivi aggiunti depositato il 16.1.2019.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Santeramo in Colle;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2019 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, in qualità di consiglieri comunali di Santeramo in Colle, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, la deliberazione di Consiglio Comunale n. 14 del 20.3.2018, avente ad oggetto

l'approvazione del Bilancio di Previsione Finanziario 2018-2020; la deliberazione di Consiglio Comunale n. 13 del 20.3.2018, avente ad oggetto l'approvazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) per il periodo 2018/2020; la deliberazione di Giunta Comunale n. 22 del 7.2.2018, recante l'approvazione dello schema di Bilancio di Previsione Finanziario 2018-2020 (art. 11 del d.lgs. 118/2011) e della proposta di deliberazione in essa richiamata e trascritta; la deliberazione di Giunta Comunale n. 21 del 7.2.2018, avente ad oggetto "Documento unico di Programmazione (DUP) – Periodo 2018-2020 (art. 170, comma 1 d.lgs. 267/2000. Presentazione)"; lo schema di Bilancio di previsione 2018-2020 ed i relativi allegati; il Documento Unico di Programmazione 2018-2020 ed i relativi allegati; il Bilancio di previsione 2018-2020 ed i relativi allegati; ove occorra, l'art. 40, comma 2 del regolamento di contabilità del Comune di Santeramo in Colle.

Dopo aver premesso di essere titolari di legittimazione a ricorrere alla luce del fatto che le censure articolate a sostegno del ricorso atterrebbero alla lesione del munus publicum e quindi all'esercizio delle peculiari funzioni di consigliere comunale nel procedimento di approvazione del bilancio di previsione 2018-2020, hanno dedotto i seguenti motivi:

1°) violazione e/o erronea applicazione degli artt. 170, comma 1, 174, comma 1 e 151, comma 1 del d.lgs. 267/2000, dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, dell'art. 37, commi 2 e 3 del regolamento di contabilità del Comune di Santeramo in Colle, dei diritti di iniziativa e di partecipazione dei consiglieri comunali; eccesso di potere per difetto d'istruttoria, sviamento, violazione dei principi di efficienza, trasparenza e buon andamento della P.A.

I ricorrenti, consiglieri comunali di minoranza, hanno lamentato che l'Amministrazione avrebbe "saltato a piè pari" (cfr. pag. 9) un'intera fase del procedimento di approvazione del Documento unico di programmazione (DUP) – e, dunque, del bilancio di previsione –, disciplinata dal regolamento di contabilità all'art. 37, il quale prescrive che, dopo la presentazione del citato DUP al Consiglio comunale, si debba convocare da parte del Presidente del medesimo organo una successiva seduta, non oltre i 45 giorni successivi alla presentazione, per consentire ai consiglieri la proposizione di integrazioni e modifiche al DUP e sottoporle all'approvazione dello stesso organo consiliare.

A seguire, la Giunta avrebbe dovuto approvare lo schema di bilancio (e l'eventuale nota di aggiornamento al DUP) e trasmetterlo al collegio dei revisori, il tutto in vista della seduta finale di approvazione sempre da parte del Consiglio comunale.

All'opposto, nella specie la Giunta comunale avrebbe fatto direttamente approvare dal Consiglio comunale il DUP e lo schema di bilancio, senza alcuna fase intermedia di sottoposizione di tali atti ai consiglieri comunali, a questi ultimi così precludendo, in radice, ogni possibile contributo partecipativo e controllo: il tutto, peraltro, in contrasto con le indicazioni generali fornite dal Ministero dell'Economia, le quali avrebbero ribadito l'importanza e, soprattutto, la non facoltatività dell'adempimento costituito dalla presentazione nell'assise consiliare della nota di aggiornamento al DUP e del Bilancio di previsione entro il 15 novembre.

2°) Violazione e/o erronea applicazione degli artt. 37 e 38 del regolamento di contabilità del Comune di Santeramo in Colle, dei diritti di iniziativa e di partecipazione dei consiglieri comunali; eccesso di potere per difetto d'istruttoria e sviamento, violazione dei principi di efficienza, trasparenza e buon andamento della P.A.

I ricorrenti hanno soggiunto che dal punto di vista procedurale l'Amministrazione avrebbe deciso di avvalersi, per la presentazione del DUP e dello schema di bilancio, della modalità che prevede la

pubblicazione di tali atti sull'albo pretorio e sul sito web comunale con contestuale notificazione ai capigruppo consiliari.

Alcuni di questi, cioè i ricorrenti, non avrebbero però ricevuto alcuna notificazione e lo stesso vizio si sarebbe riscontrato per la doverosa (nelle forme) trasmissione della deliberazione di Giunta comunale n. 21 del 7.2.2018 (con cui è stato adottato il DUP).

A tale adempimenti, invece, si sarebbe provveduto con comunicazioni inviate mediante mail ordinaria.

3°) Violazione e/o erronea applicazione degli artt. 170, 174, e 151 del d.lgs. 267/2000, dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, degli artt. 37 e 38 del regolamento di contabilità del Comune di Santeramo in Colle; eccesso di potere per difetto d'istruttoria, sviamento, violazione dei principi di efficienza, trasparenza e buon andamento della P.A.

I ricorrenti hanno, infine, evidenziato che la Giunta comunale ha pubblicato la deliberazione di adozione dello schema di bilancio, sul proprio albo pretorio, il 12.2.2018, senza notificarla ai capigruppo ma fissando, poi, la convocazione del Consiglio per l'approvazione del bilancio per il 20.3.2018, con obbligo di formulazione di eventuali emendamenti almeno 5 giorni prima della seduta, ossia entro il 15.3.2018.

Tale, improprio, contingentamento dei tempi avrebbe inferto un'ulteriore vulnerazione alle prerogative consiliari, a maggior ragione per quelle dei consiglieri di opposizione, nel senso che non sarebbero stati garantiti dei termini adeguati per consentire di analizzare in modo compiuto la documentazione a corredo del bilancio e presentare gli eventuali emendamenti entro il 15 marzo; una situazione, dunque, di palese contrasto con la tempistica – molto più lunga e congrua – di 135 giorni fissata dalla legge per il bilancio di previsione 2018 - 2020 (periodo 15 novembre - 31 marzo).

Si è costituito in giudizio il Comune di Santeramo in Colle (14.6.2018), il quale ha eccepito che in materia di bilancio comunale non sarebbero previsti termini perentori per gli adempimenti di carattere preliminare, salvo quello connesso all'approvazione del bilancio di previsione; che le deliberazioni di Giunta comunale riguardanti la presentazione del DUP e l'approvazione dello schema di bilancio sarebbero state portate a conoscenza dei ricorrenti "mediante mail del 12.2.2018 (...), inviata agli indirizzi di posta elettronica che essi ricorrenti hanno indicato per le comunicazioni nella scheda compilata ad avvenuta elezione a consiglieri" (cfr. pag. 4); che, in ogni caso, gli stessi ricorrenti non avrebbero formulato alcuna proposta di modifica, integrazione o emendamento ai sopra citati atti; che la contestata tempistica sarebbe conforme alle previsioni legislative in materia.

All'udienza in Camera di Consiglio del 20 giugno 2018, su concorde volontà delle parti, la domanda cautelare non è stata trattata.

Con motivi aggiunti depositati il 13.11.2018, dopo la fissazione dell'udienza pubblica per la discussione del ricorso nel merito al 6 febbraio 2019, i ricorrenti hanno impugnato gli atti sopravvenuti, segnatamente, la deliberazione del Consiglio comunale n. 42 del 26.7.2018, con cui si è disposto "l'Assestamento generale di Bilancio e salvaguardia degli equilibri per l'esercizio 2018 ai sensi degli artt. 175, comma 8 e 193 del d.lgs. n. 267/2000"; la deliberazione della Giunta comunale n. 111 del 6.8.2018, con cui è stato proposto di apportare "variazione d'urgenza al bilancio di previsione finanziario 2018/2019 (art. 175, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000)"; la deliberazione di Giunta comunale n. 117 del 10.8.2018, relativa alla "II variazione d'urgenza al bilancio di previsione finan-

ziario 2018/2019 (art. 175, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000)”; la deliberazione di Consiglio comunale n. 46 del 28.9.2018, avente ad oggetto la “variazione al bilancio di previsione finanziario 2018/2019. Ratifica della deliberazione di Giunta Comunale n. 111 in data 06.08.2018 adottata ai sensi dell’art. 175, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000”; la deliberazione di Consiglio comunale n. 47 del 28.9.2018, con cui si è disposta la “II Variazione al bilancio di previsione finanziario 2018/2019. Ratifica della deliberazione di Giunta Comunale n. 117 in data 10.08.2018 adottata ai sensi dell’art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000”; la deliberazione della Giunta comunale n. 145 del 17.10.2018, con cui è stata adottata la “III variazione d’urgenza al bilancio di previsione finanziario 2018/2019 (art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000)”.

Di tali atti i ricorrenti hanno chiesto l’annullamento per illegittimità derivata.

E, con motivi aggiunti depositati il 16.1.2019, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta Comunale n. 176 del 23.11.2018, avente ad oggetto la “V variazione d’urgenza al bilancio di previsione finanziario 2018/2020 (art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000)”; la deliberazione di Consiglio Comunale n. 58 del 29.11.2018, avente ad oggetto la pregressa “IV Variazione al Bilancio di Previsione Finanziario 2018/2020 (art. 175, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000)”; la deliberazione di Consiglio Comunale n. 52 del 6.11.2018, avente ad oggetto la pregressa “III Variazione al bilancio di previsione finanziario 2018/2020. Ratifica della deliberazione di Giunta Comunale n. 145 in data 17.10.2018 adottata ai sensi dell’art. 175, comma 4, del d.lgs. 267/2000”; la deliberazione di Giunta Comunale n. 206 del 28.12.2018, avente ad oggetto “Bilancio di previsione finanziario 2018/2020. Variazione di cassa (art. 175, comma 5-bis, lett. d), d.lgs. n. 267/2000)”.

Anche in questo caso è stato chiesto l’annullamento dei sopra citati provvedimenti per illegittimità derivata.

All’udienza pubblica del 6 febbraio 2019 il Collegio ha, preliminarmente, evidenziato che sarebbero difettati i termini a difesa dell’Amministrazione comunale in relazione al ricorso per motivi aggiunti depositato il 16.1.2019; quest’ultima ha, però, dichiarato di rinunciarvi e – su concorde volontà delle parti – la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente, è infondata l’eccezione di difetto di legittimazione a ricorrere, opposta dal Comune resistente nella memoria del 14.6.2018 (cfr. pag. 5).

A tal riguardo, 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).

La violazione delle prerogative dei consiglieri ricorrenti è, indubbiamente, da annoverare nell'ambito dei provvedimenti incidenti sul loro munus publicum.

Essi hanno, infatti, censurato la violazione delle disposizioni che disciplinano il procedimento di approvazione del bilancio di previsione nella prospettiva della lesione del loro diritto a partecipare attivamente alla discussione sul merito di tale provvedimento: un pregiudizio sostanziato, nella specie, dal mancato rispetto della disciplina contenuta nel regolamento comunale di contabilità (art. 37), cui fa rinvio la disciplina nazionale trasfusa nel d.lgs. 267/2000 (testo unico degli enti locali).

Nel merito, il ricorso va accolto in ragione della fondatezza dei tre motivi proposti, i quali sono tematicamente connessi e possono essere, pertanto, esaminati congiuntamente.

La disciplina sull'approvazione del bilancio di previsione è incentrata su alcune, chiare, disposizioni:

a) ai sensi dell'art. 170, comma 1 del d.lgs. 267/2000, "entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni";

b) ai sensi del successivo art. 174 "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" (comma 1); e, inoltre, "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" (comma 2).

Nella specie, l'art. 37 del regolamento comunale di contabilità prevede: che "la Giunta presenta il DUP al Consiglio entro e non oltre il 31 luglio. La presentazione può essere effettuata in apposita seduta oppure tramite deposito presso l'ente con avviso dato mediante comunicazione affissa all'albo pretorio dell'ente, pubblicata sul sito internet dell'ente e notificata ai capigruppo consiliari" (comma 2); che in esito a tale – alternativa – modalità di presentazione "il Consiglio, in una successiva seduta da tenersi non oltre i 45 giorni successivi a quella di presentazione, approva integrazioni e modifiche al DUP, che costituiscono un atto di indirizzo politico nei confronti della Giunta, ai fini della predisposizione della successiva nota di aggiornamento" (comma 3).

Ciò premesso, risulta pacifico che lo stesso giorno, con deliberazioni di Giunta comunale nn. 21 e 22 del 7.2.2018, sono stati approvati il DUP e lo schema di bilancio, disponendosi, nel primo caso, di "presentare il DUP al Consiglio comunale per le conseguenti deliberazioni" e, nel secondo, di "presentare all'organo consiliare per la loro approvazione gli schemi di bilancio, unitamente agli allegati, secondo i tempi e le modalità previste dal vigente regolamento comunale di contabilità".

Nella specie la stessa Amministrazione resistente ha ammesso che "dell'avvenuto deposito delle predette deliberazioni e dei relativi allegati è stata data comunicazione ai ricorrenti mediante mail del 12.2.2018", sostenendosi la legittimità di tale procedura sull'assunto che "all'esito della predetta comunicazione i ricorrenti non hanno proposto integrazioni, modifiche e/o emendamenti né al DUP né allo schema di bilancio" (cfr. pag. 4 della memoria di costituzione).

La presentazione del DUP per l'approvazione del Consiglio comunale è stata, invece, fissata – con convocazione ai ricorrenti del 7.3.2018 – per la seduta del 20.3.2018, la medesima nella quale il bilancio è stato approvato.

È, altresì, dimostrato, dall'esame del preambolo delle impugnate deliberazioni consiliari, che il Collegio dei revisori ha reso il proprio parere in data 6.3.2018 (cfr. verbale n. 9).

È, inoltre, provato in atti che nell'intertempo tra la mail inviata ai ricorrenti (a prescindere dai profili di illegittimità specificamente dedotti con il secondo motivo) e la sopra citata seduta del 20.3.2018, in esito alla quale il DUP è stato approvato, non è stata indetta né svolta alcuna seduta del Consiglio comunale.

Alla luce delle illustrate circostanze, è manifesta la violazione dell'art. 37, commi 2 e 3 del regolamento comunale di contabilità, di cui più sopra si è riportata la disciplina.

Indipendentemente dalla modalità eletta per la presentazione del DUP al Consiglio comunale, è dirimente rilevare che si sarebbe dovuta svolgere un'altra e diversa seduta, riservata alla discussione degli emendamenti (“integrazioni e modifiche al DUP”, suscettibili di comportare un'eventuale nota di aggiornamento a cura della Giunta) che investono la sfera d'interesse e di esercizio della funzione di tutti i consiglieri comunali (sia di maggioranza che di opposizione); non è, pertanto, fondatamente contestabile ai ricorrenti di non aver formulato i propri emendamenti all'indomani della conoscenza (che sarebbe stata acquisita via mail) delle deliberazioni assunte dalla Giunta in data 7.2.2018, dovendosi ritenere che l'assise consiliare è stata eletta dalla legge quale sede naturale del confronto e della decisione sul contenuto del DUP.

Peraltro, il documento depositato dall'Amministrazione a comprova della mail trasmessa in data 12.2.2018 evidenzia un carattere generico (se non proprio indeterminato e comunque sviato rispetto alla peculiare finalità dettata dal regolamento comunale di contabilità), essendo consistito nell'invio, privo di un testo di accompagnamento, di un elenco di varie deliberazioni concernenti materie tra loro eterogenee (oltre alle due deliberazioni nn. 21 e 22 del 2018, è stata trasmessa una deliberazione riguardante un piano operativo nazionale – PON ed una deliberazione sulla regolazione della propaganda elettorale); una comunicazione inidonea a sollecitare – fosse anche in modo irrituale – la trasmissione di emendamenti al DUP da parte dei consiglieri comunali.

Di contro, occorre rilevare che gli incumbenti previsti dal citato art. 37 – i quali altro non riflettono che il contenuto delle disposizioni di cui agli artt. 170 e 174 del d.lgs. 267/2000 – individuano dei subprocedimenti del più generale procedimento di approvazione del bilancio e costituiscono espressione di una disciplina che il legislatore ha intenzionalmente articolato in maniera puntigliosa per consentire un esercizio effettivo della funzione del Consiglio comunale come “organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo” (art. 42, comma 1 del d.lgs. 267/2000).

Nella specie è stata, perciò, pretermessa la possibilità dei consiglieri ricorrenti – facenti parte dell'opposizione, ma l'argomento sarebbe estensibile in via analogica anche ai consiglieri di maggioranza – di presentare integrazioni e modifiche al DUP, che “ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente” (art. 170, comma 2) e “costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione” (art. 170, comma 5).

La fondatezza dei motivi proposti determina l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso principale e, per illegittimità derivata, di quelli impugnati con i motivi aggiunti depositati in data

13.11.2018 e 16.1.2019, con cui sono stati impugnati gli atti adottati in via sopravvenuta, ossia, per quanto più interessa, l'assestamento generale e le successive variazioni di bilancio.

Per l'effetto, l'Amministrazione resistente dovrà provvedere a rinnovare il procedimento di approvazione del bilancio comunale, garantendo – sul piano procedurale e sostanziale – le prerogative dei consiglieri comunali, e ciò alla luce delle statuizioni contenute nella presente sentenza, la quale, incidendo in via retroattiva sull'efficacia degli atti impugnati, determina conseguenze analoghe all'ipotesi di una mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge.

In conclusione, il ricorso ed i motivi aggiunti vanno accolti.

La novità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso e i motivi aggiunti depositati il 13.11.2018 e il 16.1.2019, nei sensi e nei limiti espressi in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri,           Presidente

Desirèe Zonno,           Consigliere

Angelo Fanizza,       Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE  
Angelo Fanizza

IL PRESIDENTE  
Angelo Scafuri

IL SEGRETARIO