

Pubblicato il 29/10/2019

N. 01868/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01272/2019 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 1272 del 2019, proposto da:

Francesco Fernicola, Lucia Risi, Valeria Chiariello, Mario Freda, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonio Cammarota e Pasquale Freda, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Antonio Cammarota, in Salerno alla Via Lucio Petrone, n. 77/A;

contro

Comune di Buccino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Matteo Baldi, Francesca Marmo, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Matteo Baldi in Salerno, corso Vittorio Emanuele;

per l'annullamento,

della delibera n.20 del 1.07.19, di approvazione del rendiconto di gestione;

delle delibere nn. 21, 22 e 23 del 26.07.19;

del Regolamento Comunale di contabilità adottato dal Comune di Buccino con delibera n.19 del 19.08.17.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2019 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. In data 1.7.2019, il Comune di Buccino ha approvato il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2018.

1.1 Nel corso dei lavori consiliari, interveniva l'odierno ricorrente, consigliere comunale, domandando il rinvio dell'argomento posto all'ordine del giorno, poiché non erano stati rispettati i termini di cui all'art. 227 TUEL: il parere del Revisore, allegato al documento di contabilità, era infatti stato messo a disposizione dei consiglieri comunali soltanto tredici giorni prima dell'adunanza dell'organo deliberativo.

1.2 Il Consiglio comunale procedeva in ogni caso all'approvazione del conto consuntivo, tenuto conto che la Prefettura di Salerno, in date 15.05.2019 e 22.05.2019, aveva sollecitato il voto sul rendiconto di gestione, prospettando, in caso contrario, lo scioglimento del Consiglio comunale.

1.3 Avverso la deliberazione di approvazione del rendiconto di gestione e avverso la delibera consiliare n. 23 del 26 Luglio 2019, di approvazione della variazione al bilancio di previsione anno 2019, susseguente alla precitata deliberazione Consiliare del 1.07.2019, della delibera consiliare n. 22 del 26.07.2019, di salvaguardia degli equilibri di bilancio Esercizio Finanziario 2019, della delibera consiliare n. 21 del 27.07.2019, di lettura ed approvazione del verbale del 1 Luglio 2019 e, infine, del Regolamento Comunale di Contabilità adottato dal Comune di Buccino in data 19.08.17, con Deliberazione di C.C. n.19, proponeva domanda di annullamento l'odierno ricorrente, previa sospensione dell'efficacia dei suddetti atti.

1.4 Resisteva in giudizio il Comune di Buccino, evidenziando le peculiarità della vicenda e, segnatamente, la comminatoria di scioglimento del Consiglio comunale, prospettata dal Prefetto di Salerno.

1.5 All'udienza 25.09.2019, ravvisata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, ritenuto che il presente giudizio potesse essere definito con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., la causa veniva trattenuta per la decisione, previo avviso alle parti.

2. È controversa la legittimità di una serie di atti di natura finanziaria adottati dall'ente locale intimato, contestata dall'odierno ricorrente, a causa della violazione dell'art. 227 T.U.E.L. e, segnatamente, del termine di garanzia ivi previsto.

È altresì controversa la legittimità dell'art. 80, comma 2, del Regolamento di contabilità del suddetto Comune, nella parte in cui prevede che il termine dilatorio, tra la messa a disposizione degli atti rilevanti per consentire ai consiglieri comunali di avere contezza dei temi in discussione, e la data di adunanza consiliare, sia pari a dieci giorni, e dunque sia inferiore a quello di legge.

3. L'odierno istante lamenta l'illegittimità degli atti impugnati per violazione di legge, ritenendo palese che si sia agito in spregio al dettato dell'art. 227 del T.U.E.L.

3.1 Infatti, deduce il ricorrente, *“la proposta di approvazione del Rendiconto di Gestione è stata messa a disposizione dei componenti dell'organo consiliare soltanto in data 18 Giugno 2019 (cfr. all. 2) e dunque solo 13 giorni prima dell'inizio della sessione consiliare, convocata per il 1 Luglio 2019, in cui è stato poi esaminato ed approvato il Rendiconto di Gestione annualità 2018”*.

3.2 La condotta non potrebbe ritenersi legittima, secondo la parte istante, neppure alla luce dell'art. 80, comma 2, del Regolamento comunale di contabilità, considerato che il termine di dieci giorni previsto dalla normativa secondaria è in aperto contrasto con la norma di legge.

3.3 Dall'illegittimità della votazione del rendiconto per l'anno 2018 discenderebbe, in via derivata, l'illegittima approvazione della variazione di bilancio 2019 e degli altri atti conseguenziali.

4. La doglianza di parte ricorrente (contenuta nel primo e nel terzo motivo di ricorso) è fondata nei termini che seguono.

4.1 La norma di Legge invocata prevede, al comma 2, 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”*

4.2 La norma prevede dunque un termine dilatorio fra il deposito degli atti e la votazione, per consentire lo studio degli atti sui quali interverrà il voto, affinché la discussione possa svolgersi in modo informato e consapevole da parte dei consiglieri comunali.

4.3 In linea generale, va doverosamente evidenziato come il T.U.E.L. si ponga, in materia di contabilità degli enti locali, come vera e propria normazione di principio e a carattere inderogabile per la normazione secondaria.

In modo inequivoco l'art. 152, comma 4, del citato disposto normativo, statuisce che: *“I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della parte seconda del presente testo unico, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, con eccezione delle sottoelencate norme, le quali non si applicano qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina:*

a) art. 177;

b) art. 185, comma 3;

c) articoli 197 e 198;

d) art. 205;

e) articoli 213 e 219;

f) articoli 235, commi 2 e 3, 237, 238”.

4.4 Da una simile univoca disciplina discende l'illegittimità del gravato art. 80, comma 2, del Regolamento di contabilità dell'ente locale intimato, nella parte in cui assegna un termine dilatorio inferiore a quello di legge.

4.5 L'avvenuta violazione della norma del T.U.E.L. rende, poi, illegittima la deliberazione del rendiconto di gestione.

Come più volte condivisibilmente chiarito *“Il mancato rispetto del termine per il deposito e la messa a disposizione dei consiglieri comunali, termine previsto dall' art. 227 del D.Lgs. 267/2000, determina una lesione del cd. ius ad officium dei consiglieri comunali, integrando uno specifico profilo di legittimità”* (T.A.R. Campania - Napoli , Sez. I , 07.11.2018 , n. 6473).

Il principio è stato più volte ribadito nella giurisprudenza di questo Giudice e il Collegio ritiene che non vi siano motivi per discostarsi da quello che, al momento, costituisce un orientamento consolidato e preponderante, sorretto da una chiara indicazione normativa (T.A.R. Calabria – Catanzaro, Sez. I, 06.12.2017 n. 1900; T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 18.09.2017 n. 4412; T.A.R. - Molise, sez. I, 11.04.2017 n.133).

4.6 Non ignora il Collegio che vi sono approcci volti a valorizzare un'interpretazione maggiormente *“sostanzialistica”* della norma in esame, tale per cui la violazione del termine da essa indicato non comporta di per sé l'illegittimità della deliberazione adottata (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).

Nondimeno, nei casi esaminati da tali sentenze è stato possibile accertare, in concreto, che nessuna lesione è stata arrecata al *munus* esercitato dai consiglieri comunali, poiché, ad es., costoro hanno preso parte alla discussione consiliare, entrando nel merito dei documenti contabili da sottoporre al voto.

Questa evenienza non può dirsi verificata nel caso che si sta scrutinando.

4.7 Del resto, nel dover aderire ad un approccio ermeneutico sulla norma in esame, ritiene il Collegio che sia dirimente il disposto normativo di cui all'art. 12 delle c.d. Preleggi, allorché prescrive che *“Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore”*; norma peraltro compendiata dal brocardo secondo cui *in claris non fit interpretatio*.

4.8 Ritiene il Collegio che neppure possa accogliersi la difesa articolata dall'amministrazione resistente, imperniata sulla pretesa distinzione fra procedura di approvazione ordinaria del rendiconto e procedura di approvazione straordinaria, dovendosi intendere con quest'ultima locuzione il procedimento intrapreso a seguito della diffida del Prefetto e volta – nell'intenzione dell'ente locale – ad evitare il paventato scioglimento del Consiglio comunale.

A tale proposito, la difesa comunale rileva che il termine assegnato con la diffida prefettizia, pari a quindici giorni (“entro 15 giorni dalla data di notifica della predetta diffida”), fosse inferiore a quello di venti giorni disposto dall'art. 227 T.U.E.L.

Senza che sia necessario prendere posizione sull'artificiosa distinzione elaborata dall'amministrazione, è sufficiente evidenziare come la diffida prefettizia non possa certamente derogare ad una norma di Legge imperativa e come, quindi, il Comune sia tenuto al rispetto della seconda a dispetto di qualsivoglia diversa ed antinomica statuizione contenuta nella suddetta diffida.

4.9 La compressione del termine riconosciuto ai consiglieri non può neppure essere giustificata in base alla circostanza che il Comune ha colpevolmente omesso l'approvazione del conto consuntivo nei termini di Legge, perché ciò significherebbe consentire di opporre a proprio favore circostanze scaturenti da una propria condotta inadempiente.

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

4.11 Va dunque accolta la doglianza proposta da parte ricorrente e pronunciato l'annullamento della delibera di approvazione del rendiconto di gestione.

5. Può procedersi, ora, all'esame delle censure con le quali si deduce l'illegittimità derivata delle ulteriori deliberazioni in materia di contabilità, gravate nel presente processo (secondo motivo di ricorso).

Si tratta:

- della delibera di approvazione della variazione al bilancio di previsione anno 2019, susseguente alla precitata deliberazione Consiliare dell'1.07.2019,
- della delibera consiliare n. 22 del 26.07.2019, di salvaguardia degli equilibri di bilancio Esercizio Finanziario 2019,
- della delibera consiliare n. 21 del 27.07.2019,
- di lettura ed approvazione del verbale del 1 Luglio 2019.

5.1 Come autorevolmente chiarito dalla giurisprudenza contabile, il rendiconto di gestione rappresenta *"...il documento attraverso il quale l'amministrazione dimostra i risultati della gestione trascorsa, costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria"* (Corte dei Conti, Lombardia, Sez. contr., Delib., 01.02.2019, n. 32).

Concretamente, ad esempio, *"La ritardata od omessa approvazione del rendiconto nel termine perentoriamente stabilito dalla legge determina per l'ente locale l'impossibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione presunto e l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento"* (Corte Conti, Liguria, sez. reg. contr., 19.05.2011, n. 45).

5.2 In ragione del principio di finanza pubblica di continuità del bilancio (cfr. D. Lgs. n. 90 del 2016, che enumera i principi di bilancio, estensibili anche agli

enti locali in quanto espressamente definiti “*principi contabili generali*”) è evidente che il rendiconto di gestione, pur guardando al passato in chiave certificativa e di controllo, si proietta anche nel futuro, poiché costituisce un presupposto ineludibile della politica di bilancio dell’ente, che dovrà muoversi in un quadro di coerenza e continuità rispetto a quanto attestato nel suddetto documento contabile, al fine di evitare che la previsione di entrate o di spese, individuate nel bilancio di previsione, siano disancorate dal dato reale e concreto della gestione, e frutto di una programmazione errata, fantasiosa o del tutto inattendibile rispetto ai dati contabili delle passate gestioni.

5.3 Rispetto ai provvedimenti di gestione del bilancio di previsione (e, dunque, anche di variazione dello stesso) potrebbero, ad esempio, insorgere profili di illegittimità, allorché essi si basino su grandezze finanziarie che venissero poi smentite in sede di approvazione del rendiconto, ma è evidente che, per postularsi una simile evenienza, debba potersi enucleare una contraddittorietà fra i due atti, tale da porsi come palese e irredimibile sintomo di illegittimità dell’atto gravato per eccesso di potere.

5.3.1 Quanto, poi, all’illegittimità derivata di un atto amministrativo, essa può essere predicata quando il vizio che inficia un atto si propaga ad un provvedimento successivo in virtù della relazione di presupposizione o connessione che collega le due esternazioni della volontà amministrativa, tale per cui l’atto viziante risulta essere un presupposto o un elemento della fattispecie costitutiva dell’atto viziato (se poi il nesso di derivazione è particolarmente stringente, tale da configurare un nesso di necessaria presupposizione e consequenzialità fra l’atto/attività che funge da premessa e il provvedimento che ne costituisce conseguenza, l’invalidità che ne deriva è addirittura di tipo caducante).

5.3.2 Nel caso di specie, tuttavia, con la censura che lamenta l’illegittimità derivata degli ulteriori provvedimenti gravati non viene adeguatamente chiarito, proprio sul versante di collegamento fra i diversi atti, quale sia il

profilo di diretta incidenza del rendiconto di gestione sulla legittimità degli ulteriori provvedimenti successivamente adottati dall'ente locale.

Né un tale nesso, che pure deve necessariamente e doverosamente essere enucleato dalla parte, emerge dalla disamina dei suddetti provvedimenti.

5.3.3 Il motivo di gravame va dunque respinto.

6. In conclusione, vanno accolti il primo e il terzo motivo di ricorso e, per l'effetto, va pronunciato l'annullamento della delibera di approvazione del rendiconto di gestione e dell'art. 80, comma 2, del Regolamento di contabilità del Comune di Buccino, nella parte in cui prevede un termine dilatorio per l'esame della documentazione inferiore a quello previsto dall'art. 227 T.U.E.L. Va invece respinto il secondo motivo di ricorso.

7. Le spese possono essere compensate, considerata la soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, annulla l'art. 80, comma 2, del Regolamento di contabilità del Comune di Buccino, nei sensi e nei limiti chiariti in motivazione, nonché la delibera n. 20 del 1.07.19; lo respinge per il resto.

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Michele Conforti, Referendario, Estensore

Roberta Mazzulla, Referendario

L'ESTENSORE
Michele Conforti

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO