

Consiglio comunale

La minoranza può impugnare la delibera del Rendiconto se la relazione del revisore le viene consegnata in ritardo

di Ulderico Izzo - Dirigente Amministrativo S.S.N. - area G.E.F., revisore dei conti in Enti locali, componente O.I.V. in Enti locali, formatore in Enti locali e in società partecipate - e Franco Nardone - Segretario/Direttore Generale e Responsabile per la prevenzione della corruzione della Provincia di Benevento, componente O.I.V. in Enti locali

Non vi è dubbio che il significativo ritardo con cui è stata messa a disposizione dei consiglieri la relazione dell'organo di revisione (solo due giorni prima della seduta consiliare invece dei venti previsti) ha arrecato un *vulnus* alle prerogative consiliari, impedendo una deliberazione consapevole. Ciò a maggior ragione in considerazione del ruolo anche sostanziale che l'art. 39 dello Statuto assegna alla relazione dell'organo di revisione, che contiene, fra l'altro, "rilevi proposte per migliorare l'efficienza e l'economicità della gestione". Deve escludersi, quindi, che si tratti di una violazione meramente procedimentale ovvero di una forma di irregolarità inidonea a determinare l'invalidità della delibera di approvazione. La violazione è, al contrario, sostanziale e determina l'illegittimità della delibera consiliare.

Premessa

La Massima Assise di Giustizia Amministrativa, con recente decisione della quinta sezione, ha legittimato l'impugnativa di una delibera consiliare da parte del gruppo politica di minoranza, per la violazione sostanziale delle prerogative che la legge attribuisce all'amministratore pubblico (1).

La decisione in rassegna, conferma quella del giudice di primo grado, la quale, su ricorso della minoranza consiliare di un comune calabrese, annullava la deliberazione di approvazione del rendiconto della gestione, in quanto il procedimento era stato inficiato per effetto del mancato deposito nel termine di legge della relazione dell'organo di revisione.

Per effetto di tale ritardato adempimento, il gruppo consiliare decise di allontanarsi dalla seduta (senza manifestare il proprio dissenso o chiedere il

differimento della seduta). La scelta di allontanarsi, in quanto determinata proprio dalla violazione contestata, non può, infatti, incidere in senso negativo sulla sussistenza della legittimazione al ricorso, né può determinare una forma di acquiescenza al provvedimento.

Il procedimento di approvazione del rendiconto della gestione

Come emerge dalla lettura della sentenza, il caso riguarda l'annullamento della delibera di approvazione del rendiconto della gestione, rispetto alla quale esiste uno specifico perimetro normativo di riferimento costituito dall'insieme di disposizioni legislative, statutarie e regolamentari.

Ai sensi dell'art. 227, comma 2, TUEL, infatti, "il rendiconto è deliberato dall'organo consiliare

(1) Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2018, n. 3814.

dell'ente entro il 30 aprile dell'anno successivo, 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”.

L'art. 39 dello Statuto del Comune resistente specifica che il revisore “collabora con il Consiglio nella sua funzione d'indirizzo e controllo, esercita la vigilanza sulla regolarità contabile della gestione e redige apposita relazione che accompagna la proposta di deliberazione di rendiconto del bilancio, nella quale esprime rilievi proposte per migliorare l'efficienza e l'economicità della gestione”.

Inoltre, l'art. 61, comma 4, del regolamento comunale di contabilità ribadisce ulteriormente che almeno venti giorni prima della seduta consiliare in cui viene esaminato il rendiconto, sono posti a disposizione dei consiglieri, con deposito presso la segreteria dell'ente:

- la proposta di deliberazione;
- lo schema di rendiconto;
- la relazione al rendiconto di cui all'art. 231 del TUEL approvata dalla Giunta;
- la relazione dell'organo di revisione.

Il consigliere comunale riceve una lesione diretta nell'esercizio del suo ufficio nel momento in cui riceve con ritardo o non riceve affatto un insieme di documentazione, tra cui spicca la relazione dell'organo di revisione, che come affermato su questa rivista deve collaborare (e non ostacolare) il Consiglio comunale (2).

Da qui l'interrogativo se il consigliere possa, o meno, chiedere in via giurisdizionale l'annullamento di un atto deliberativo rispetto al quale egli non ha potuto esercitare il proprio mandato conferitogli, democraticamente, dal corpo elettorale.

La legittimazione attiva dei consiglieri di minoranza

La decisione del Consiglio di Stato esprime con chiarezza il momento oggettivo, al verificarsi del quale i consiglieri di minoranza possono adire la Giustizia Amministrativa ovvero evidenzia la presenza del requisito essenziale della legittimazione a ricorrere.

Da tempo, infatti, si è consolidato l'orientamento dello stesso Consiglio di Stato (3) che afferma chiaramente che “la delibera consiliare di approvazione del bilancio di previsione, atto generale dell'amministrazione comunale, non è provvedimento incidente in via diretta sul diritto all'ufficio del consigliere comunale e quindi su un diritto spettante alla persona fisica investita della carica di consigliere”.

La delibera di approvazione del bilancio preventivo (e ciò vale anche per quella del rendiconto della gestione), è un atto a contenuto generale, obbligatorio ai sensi degli artt. 162 ss. del D.Lgs. n. 267/2000, costituente il presupposto ineludibile della gestione delle entrate e delle spese dell'Ente locale.

Proprio tale natura di atto fondamentale e generale della gestione finanziaria e contabile dell'Ente esclude fisiologicamente che esso possa prefigurare anche solo in astratto un'idoneità dello stesso a pregiudicare o incidere direttamente - o anche indirettamente - lo *jus ad officia* dei consiglieri che lo approvano o disapprovano (per ragioni di legittimità, di opportunità o anche solo politiche).

L'approvazione del bilancio di previsione, cioè, non pregiudica le prerogative del singolo consigliere proprio perché è atto programmatico di gestione dell'intera attività dell'Ente, sicché non può il consigliere di minoranza che non abbia condiviso le scelte di bilancio democraticamente assunte nell'aula consiliare pretendere di proseguire la propria battaglia politica dinanzi al Giudice, che non è organo di soluzione delle contese politiche tra maggioranza e minoranza. L'orientamento giurisprudenziale del Massimo Consesso di Giustizia Amministrativa precisa, nel caso concreto, la distinzione giurisprudenziale fra atti che incidono negativamente sulla qualità stessa di consigliere, incidendo su un diritto della persona fisica che tale carica ricopre o ambisce a ricoprire, e atti che riguardano invece le prerogative della carica di consigliere, incidendo negativamente sui poteri che gli spettano nell'esercizio delle sue funzioni, rispetto ai quali il rivestire la carica si configura come necessario presupposto; esso non è mutato negli anni, anzi, trova riscontro, non solo in pronunce adesive (4) ma anche nelle affermazioni di principio contenute in sentenze che ne fanno applicazione distorta (5), come, in cui si

(2) U. Izzo - F. Nardone, “L'organo di revisione deve collaborare con il Consiglio Comunale”, in questa *Rivista*, 10/2018.

(3) Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7122.

(4) Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2010, n. 2457, che richiama la n. 7122/2005 su riferita, oltre che Cons. Stato, sez. I, par. 1218 del

30 gennaio 2001, 2695 del 30 luglio 2003, n. 3726 del 13 dicembre 2003.

(5) TAR Lecce, sez. II 28 novembre 2013, n. 2388.

legge che “I consiglieri comunali, in quanto tali, non sono legittimati ad agire contro l’amministrazione di appartenenza, dato che il giudizio amministrativo non è di regola aperto alle controversie fra organi o componenti di organi dello stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive”.

Orientamento ribadito da recenti pronunzie della Massima Assise di Giustizia Amministrativa che, suffragate da costante giurisprudenza di merito, fissano i seguenti principi di diritto (6):

- la legittimazione dei consiglieri dissenzienti ad impugnare le delibere dell’organo di cui fanno parte ha carattere eccezionale, dato che il giudizio amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive, per cui essa rimane circoscritta alle sole ipotesi di lesione della loro sfera giuridica, come per esempio lo scioglimento dell’organo o la nomina di un commissario ad acta, in cui detto effetto lesivo discende *ab externo* rispetto all’organo di cui fa parte;
- la legittimazione ad agire del consigliere non risiede nella deviazione dell’atto impugnato rispetto allo schema normativamente previsto, quando da essa non derivi la compressione di una sua prerogativa inerente all’ufficio, occorrendo in ogni caso aver riguardo a questo fine, alla natura e al contenuto della delibera impugnata e non già delle norme interne relative al funzionamento dell’organo (7);
- la contestazione del componente di un organo collegiale non può limitarsi a censurare l’oggetto o le modalità di formazione della deliberazione del medesimo organo, senza dedurre che da esse ne sia derivata una lesione delle sue prerogative, giacché questa non discende automaticamente da violazioni di forma o di sostanza nell’adozione di un atto deliberativo (8).

Particolarmente significativa la pronuncia della quinta sezione del Consiglio di Stato (9) che, dinanzi ad identica lamentazione da parte di alcuni consiglieri comunali circa l’omissione o il ritardo nel fornire agli stessi la copia di atti presupposti ad una proposta di delibera, ha affermato che ciò non costituisce lesione delle prerogative inerenti all’ufficio di consigliere comunale, rimanendo la sua tutela circoscritta in un ambito esclusivamente politico, all’interno dell’organo di cui fa parte, affidata all’espressione a verbale del proprio dissenso (“l’omissione o il ritardo nel fornire ai consiglieri dell’Ente

locale la copia di atti presupposti ad una proposta di delibera non costituisce lesione delle prerogative inerenti l’ufficio di consigliere comunale, rimanendo la sua tutela circoscritta in un ambito esclusivamente politico, all’interno dell’organo di cui fa parte, affidata all’espressione a verbale del proprio dissenso in quanto corollario del più generale principio sopra affermato”.

I consiglieri comunali, quindi, se intendono opporsi agli atti approvati dall’assise democraticamente eletta e rappresentativa della comunità locale debbono esercitare il diritto di opposizione in quella sede e non adire il giudice amministrativo.

Il giudizio amministrativo, infatti, non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso Ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive; di conseguenza un ricorso di singoli consiglieri può ipotizzarsi soltanto allorché vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all’ufficio dei medesimi e quindi su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere, né ogni violazione di forma o di sostanza nell’adozione di una deliberazione, che di per sé può produrre un atto illegittimo impugnabile dai soggetti diretti destinatari o direttamente lesi dal medesimo, si traduce in una automatica lesione dello *ius ad officium*, altrimenti si giungerebbe al paradosso che qualunque delibera consiliare dovrebbe ritenersi impugnabile dai consiglieri dissenzienti quanto meno con riferimento alla censura relativa alla pretesa conformità di essa al modello legale.

Il caso di cui si è occupata la Giustizia Amministrativa, e risolto con la sentenza in commento, riguarda proprio la manifesta lesione delle prerogative consiliari: il collegio ha rilevato che non vi è dubbio che il significativo ritardo con cui è stata messa a disposizione dei consiglieri la relazione dell’organo di revisione (solo due giorni prima della seduta consiliare invece dei venti previsti) ha arrecato un *vulnus* alle prerogative consiliari, impedendo una deliberazione consapevole.

Ciò a maggior ragione in considerazione del ruolo anche sostanziale che lo Statuto comunale assegna alla relazione dell’organo di revisione, che contiene, fra l’altro, “rilievi, proposte per migliorare l’efficienza e l’economicità della gestione”.

Non si è trattato di una mera violazione meramente procedimentale ovvero di una forma di irregolarità inidonea a determinare l’invalidità della delibera di

(6) Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2014, n. 3446; id., 19 aprile 2013, n. 2213; id., 7 luglio 2014, n. 3446.

(7) Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2005, n. 7122.

(8) Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2010, n. 2457.

(9) Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2014, n. 3446.

approvazione. La violazione è stata, al contrario, qualificata come sostanziale e ha determinato l'illegittimità della delibera consiliare.

Conclusioni

Il procedimento di approvazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria si basa su un processo complesso, nel quale sono presenti più attori istituzionali (uffici, consiglio, organo di revisione, segretario comunale).

La procedura prevista dal testo unico, unitamente a quanto, poi, stabilito, in sede statutaria, è scandita da una precipua tempistica, che impone, nel caso di specie, all'organo di revisione di far pervenire il suo parere sul rendiconto entro un termine di solito pari a

venti giorni prima della data fissata per l'adunanza dell'assise cittadina.

Il tempo che decorre dal deposito del parere alla data della seduta consiliare, è posto a favore di tutti i consiglieri comunali per valutare la bontà del documento contabile e di comprendere il giudizio tecnico dell'organo di revisore che, come affermato su questa rivista, deve collaborare col Consiglio Comunale (10).

La bocciatura della delibera, però, non avrebbe dato luogo alla sanzione dello scioglimento dell'assise cittadina, tenuto conto che nel frattempo si sono succeduti ulteriori documenti contabili (11); sorge però l'obbligo del Comune di procedere all'approvazione del rendiconto nel rispetto dei tempi e delle prerogative consiliari.

(10) U. Izzo - F. Nardone, *op. cit.*

(11) Il succedersi dell'approvazione dei documenti contabili non è senza riflesso sulle vicende del processo amministrativo avente ad oggetto l'impugnativa di un bilancio di previsione, le

quante volte i vizi fatti valere avverso il bilancio di previsione, non siano stati tempestivamente dedotti avverso i documenti di bilancio successivi.