

Publicato il 01/03/2024

N. 01433/2024 REG.PROV.COLL.
N. 02859/2023 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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2859 del 2023, proposto da:
Carmela Rescigno, Rina Vacchiano, Felice Riva, Saveria Parente,
rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Gentile, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di **Camposano**, in persona del Sindaco, legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabatino Rainone, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

1) del verbale di deliberazione di consiglio comunale di **Camposano** n.
12 del 29 marzo 2023 recante ad oggetto: “Approvazione documento
unico di programmazione (DUP) 2023-2025” – pubblicato all'albo

pretorio online il giorno 6 aprile 2023 e ivi rimasto per quindici giorni consecutivi;

2) del verbale di deliberazione di consiglio comunale di **Camposano** n. 13 del 29 marzo 2023 recante all'oggetto: “approvazione bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023/2025 (bilancio armonizzato di cui all'allegato 9 del d. lgs. n. 118/2011).”, pubblicato all'albo pretorio online il giorno 6 aprile 2023 e ivi rimasta per quindici giorni consecutivi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di **Camposano**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2023 il dott. Gianmario Palliggiano, nessuno comparso per le parti, preso atto delle richieste di passaggio in decisione della causa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- I ricorrenti sono consiglieri comunali in carica del Comune di **Camposano**.

Il giorno 21 marzo 2023, Rescigno Carmela, in qualità di capogruppo delle forze di minoranza, riceveva a mezzo posta elettronica certificata il verbale della conferenza dei capigruppo (prot. n. 3123) dal quale risultava che il Consiglio comunale era fissato, in prima convocazione, per il giorno 28 marzo ore 11,00, e, in seconda convocazione, per il successivo 29 ore 12,00 per l'approvazione dei seguenti due punti all'ordine del giorno:

- 1) verbali delle sedute precedenti;
- 2) Piano Economico Finanziario PEF 2022/2025.

Nella stessa data del 21 marzo 2023, tutti i ricorrenti ricevevano, sempre a mezzo posta elettronica certificata, i seguenti avvisi:

- prot. n. 3125, contenente la fissazione del Consiglio comunale, in prima convocazione per il giorno 28 marzo ore 11,00, e, in seconda convocazione per il successivo 29 ore 12,00 per l'approvazione, tra gli altri punti all'ordine del giorno, del Documento Unico di Programmazione (DUP) 2023/2025.

- prot. n. 3126, contenente la fissazione del Consiglio comunale, in prima convocazione, per il giorno 29 marzo ore 12,30 e, per il successivo 30, ore 12,30, in seconda convocazione per l'approvazione del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023/2025 (bilancio armonizzato di cui all'allegato 9 del d. lgs. n. 118/2011).

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 29 marzo 2023 era approvato, alle ore 16:01, il "Documento Unico di Programmazione (DUP) 2023-2025".

Nella stessa data, alle ore 18:33, con deliberazione del Consiglio comunale n. 13, era

approvato anche il "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023/2025 (Bilancio armonizzato di cui all'Allegato 9 del D. Lgs. n. 118/2011)".

I ricorrenti riferiscono di essere stati assenti alla votazione per approvare il DUP 2023-2025, in seguito adottata con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 29 marzo 2023.

Inoltre, ad eccezione del consigliere Mazzarella Antonio, non hanno partecipato, benché inizialmente presenti alla seduta, nemmeno alla

votazione per approvare il Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023/2025, adottato con deliberazione consiliare n. 13 dello stesso 29 marzo 2023. In quell'occasione avevano chiesto di inserire a verbale una dichiarazione (assunta al protocollo dell'ente al n. 0003446) con la quale rilevavano che: “nel verbale della conferenza di cui innanzi non risultano indicati gli argomenti posti all'o.d.g. della seduta del Consiglio comunale di cui all'oggetto – 29 marzo 2023 (Prima convocazione) e 30 marzo 2023 (seconda convocazione); non è stata convocata la Conferenza dei capigruppo in merito al differimento della seduta odierna dalle ore 12,30 alle ore 18,30, in ossequio al combinato disposto dell'art. 59 con l'art. 54 del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale, approvato con delibera consiliare n.

44 del 16/12/2014; alle proposte deliberative poste all'odg della presente seduta di Consiglio, non risulta allegato il parere positivo delle competenti commissioni consiliari permanenti”.

Hanno quindi eccepito: “Al Presidente del Consiglio comunale la nullità dell'odierna convocazione del Consiglio comunale e per l'effetto chiedono il differimento ad altra data”.

2.- Di qui l'odierno ricorso col quale hanno impugnato, per l'annullamento, i verbali relativi alle deliberazioni consiliari n. 12 e n. 13, entrambe del 29 marzo 2023, contenenti l'approvazione, rispettivamente, del DUP 2023/025 e del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023/2025 (Bilancio armonizzato di cui all'allegato 9 del d. lgs. 118/2011).

Hanno dedotto le seguenti censure:

1) violazione dell'art. 39, comma 4, d. lgs 267/2000; dell'art. 11 dello Statuto comunale di **Camposano**. – degli artt. 16, commi 3, 23, 54 e 59

del Regolamento sul funzionamento del consiglio comunale di **Camposano**; eccesso di potere per ingiustizia manifesta; violazione del diritto di partecipazione e informazione dei consiglieri.

2) violazione e falsa applicazione di legge; degli artt. 174 e 231 d. lgs. 267/2000 (Testo unico enti locali – TUEL); artt. 11 e 22 comma 2. del Regolamento di contabilità del comune di **Camposano**; art. 151, comma 1, d. lgs. 267/2000; Titolo V della Costituzione. Eccesso di potere per difetto di presupposto e sviamento. Illegittimità derivata. Annullabilità dell'atto amministrativo; Violazione del diritto di partecipazione e informazione dei consiglieri.

Il contenuto delle menzionate disposizioni del TUEL individua, nell'ambito del più generale procedimento di approvazione del bilancio, il sub-procedimento relativo all'approvazione del DUP, costituente espressione di una disciplina che il legislatore ha intenzionalmente articolato in maniera puntuale, al fine di consentire un esercizio effettivo della funzione dei consiglieri comunali e dello stesso consiglio come organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo.

3) Violazione dell'art. 172 e ss. TUEL; dell'art. 22 del Regolamento di contabilità del comune di **Camposano**; eccesso di potere per travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, violazione del diritto di partecipazione e informazione dei consiglieri.

Una volta che la giunta ha approvato lo schema di bilancio preventivo e i relativi allegati, l'intera documentazione avrebbe dovuto essere inviata all'Organo di revisione economico – finanziaria dell'ente che, entro il termine di quindici giorni dal suo ricevimento, è tenuto ad esprimere il proprio parere (art. 22, comma 4, Regolamento contabilità). Solo in

seguito al parere favorevole dell'organo di revisione, i Consiglieri comunali sono informati del deposito dello schema di bilancio e dei relativi allegati, unito al parere dei revisori dei conti, ciò allo scopo di consentire a costoro di presentare, non oltre dieci giorni successivi dalla comunicazione, emendamenti al bilancio (art. 22, comma 5).

I Consiglieri comunali, pertanto, hanno a disposizione complessivamente dieci giorni, prima della data fissata per l'approvazione del bilancio, per esaminare i documenti contabili e per presentare eventuali emendamenti, termini che non sono stati rispettati.

3.- Il comune di **Camposano** si è costituito in giudizio con atto depositato il 27 giugno 2023. Con memoria depositata il 1° settembre 2023, ha in via preliminare eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva ad agire contro l'amministrazione di appartenenza da parte dei consiglieri comunale. Nel merito ha sostenuto la legittimità del proprio operato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla camera di consiglio del 6 settembre 2023, parte ricorrente ha rinunciato alla richiesta di misure cautelari urgenti.

La causa, inserita nel ruolo dell'udienza pubblica del 14 dicembre 2023, è stata trattenuta dal Collegio per essere decisa.

4.- **In via preliminare non è fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva ad agire.**

Si premette che la legittimazione dei consiglieri comunali dissenzienti ad impugnare le delibere dell'organo di cui fanno parte ha carattere eccezionale. Questo perché 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. La legittimazione attiva è pertanto circoscritta alle sole ipotesi di lesione

della sfera giuridica relativa all'organo nello svolgimento delle proprie funzioni (Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2014, n. 3446). In questo senso, sussiste la legittimazione ad impugnare atti direttamente e concretamente lesivi del munus proprio del consigliere comunale. Come chiarito dalla giurisprudenza i singoli consiglieri possono impugnare le deliberazioni consiliari quando 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, dovendosi escludere che 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 traduca in una automatica lesione dello ius ad officium (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2014, n. 3446; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 7 novembre 2018, n. 6473 e 5 giugno 2018, n. 3710).

La legittimazione al ricorso può essere riconosciuta al consigliere solo quando i vizi dedotti attengano, ad esempio:

- ad erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare;
- alla violazione dell'ordine del giorno;
- all'inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare.

5.- Ciò chiarito, **nel merito il ricorso è fondato.**

Le diverse censure possono essere trattate congiuntamente per ragioni sia di sintesi espositiva sia di omogeneità e consequenzialità dei relativi contenuti.

Il procedimento preventivo di informazione e di trasmissione della documentazione relativa all'approvazione dei documenti contabili di cui sopra non ha seguito le formalità ed i tempi previsti dalle norme

statutarie e regolamentari comunali e non è conforme alle disposizioni di legge in materia.

Sul punto, l'art. 16, comma 3, del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale precisa che: "Il Presidente è tenuto a convocare la Conferenza per la programmazione dei lavori del Consiglio, per la predisposizione dell'ordine del giorno e qualora sia richiesto da almeno due capigruppo".

L'art. 54 del menzionato Regolamento dispone altresì che: "Il Presidente, sulla base del programma dei lavori, sentita la Conferenza dei Capigruppo stabilisce la data e l'ora della seduta e fissa l'ordine del giorno".

Le deliberazioni Consiliari impugnate non sono mai transitate preventivamente per la Conferenza. Come risulta dal verbale prot. n. 3123, le riunioni consiliari, programmate per le giornate del 28 o del 29 marzo, avrebbero dovuto avere due soli argomenti posti all'ordine del giorno: l'approvazione dei "Verbali delle sedute precedenti" e il "Piano Economico Finanziario PEF 2022-2025".

In ogni caso, è mancato il passaggio preliminare della competente Commissione consiliare per il bilancio, nonostante che la stessa fosse stata costituita con la delibera consiliare n. 4 del 29 marzo 2023.

Come, infatti, chiarito dall'art. 23 del menzionato Regolamento:

"1) Le commissioni, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, svolgono funzioni preparatorie degli atti di competenza del Consiglio comunale.

2) Le commissioni esaminano le proposte di deliberazione al Consiglio ...esprimendo un proprio parere sulla conclusione della discussione in Commissione. In caso di parere positivo, l'oggetto sarà iscritto quanto prima all'odg del Consiglio comunale, se trattasi di proposta di

deliberazione ...”.

Nella fattispecie in esame, le proposte di deliberazione impugnate difettano del parere positivo della Commissione consiliare per il bilancio con la conseguenza che non avrebbero potuto essere ancora poste all'esame del Consiglio comunale.

Nel caso di specie, i consiglieri comunali hanno avuto meno di dieci giorni a disposizione – dal 23 al 29 marzo (6 giorni) – sia per esaminare la documentazione (a prescindere dai problemi di piena accessibilità anch'essi dedotti) sia per presentare eventuali emendamenti. Ciò ha comportato una violazione procedurale che ha compromesso il diritto d'informazione dei Consiglieri comunali, quindi ad essere tempestivamente e correttamente informati sugli argomenti da trattare in Consiglio comunale.

Si osserva che il rispetto dei termini procedurali non è un adempimento formale ma è funzionale, e quindi incompressibile, per assicurare il completo esercizio delle prerogative dei consiglieri comunali (cfr. consolidata e condivisa giurisprudenza: TAR Campobasso, sentenza n.162 del 2018, TAR Campania, Napoli, sez. I, n. 2844 del 2017; TAR Lombardia, sez. III, n. 1330 del 2017; TAR Sardegna, sez. II, n. 387 del 2016; TAR Reggio Calabria, sez. I, n. 997 del 2016).

Il periodo di tempo minimo per la messa a disposizione della documentazione è quindi orientato a garantire il pieno dispiegamento dei diritti incompressibili, propri dei consiglieri, garantiti in via generale dalla stessa fonte primaria (segnatamente gli artt. 172 e 174 d. lgs. 267/2000) che rinvia all'autonomia dei singoli enti il compito di precisare in dettaglio la loro portata nonché i limiti della coerenza e della

congruità.

Ne deriva che il mancato rispetto delle procedure deputate a garantire il diritto di partecipazione e d'informazione dei consiglieri comunali comporta inevitabilmente l'illegittimità degli atti adottati in violazione delle norme regolamentari e legislative sopra descritte.

6.- Si ravvisano le giuste ragioni per compensare le spese del giudizio, in relazione all'oggetto del contendere ed alle parti in causa, salvo il contributo unificato il cui rimborso è posto a carico dell'amministrazione comunale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Compensa le spese del giudizio, salvo il rimborso del contributo unificato da porre a carico del comune di **Camposano**.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere, Estensore

Domenico De Falco, Consigliere

L'ESTENSORE
Gianmario Palliggiano

IL PRESIDENTE
Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO