



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 255 del 2017, proposto da Fabia Onorato, Roberto Di Baggio, Rita Paola Formichelli, Vincenzo Di Luozzo, rappresentati e difesi dall'avvocato Alfredo Iadanza, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Elena De Oto in Campobasso, via Ugo Petrella N. 30;

***contro***

Comune di Isernia, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Alda Colesanti, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Tommaso Bucci in Campobasso, via Principe di Piemonte 29;

***nei confronti di***

Giovanni Fantozzi non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

del verbale di deliberazione di Consiglio Comunale di Isernia N. 24 dell'11/04/2017 recante all'oggetto: "Approvazione del Bilancio di previsione finanziario 2017-2019 (art. 151 del D. Lgs. n. 267/00 e art. 10 del D. Lgs. n.

118/2011)”, nonché di tutti gli atti presupposti, conseguenti e/o comunque connessi anche non conosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Isernia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2018 il dott. Luca Monteferrante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente e tempestivamente notificato i ricorrenti, tutti consiglieri comunali di minoranza in carica del Comune di Isernia, hanno impugnato la deliberazione di Consiglio Comunale di Isernia n. 24 dell'11 aprile 2017 recante: “Approvazione del Bilancio di previsione finanziario 2017-2019 (art. 151 del D. Lgs. n. 267/00 e art. 10 del D. Lgs. n. 118/2011)”, lamentando la violazione delle prerogative connesse alla carica di consigliere comunale a motivo del mancato rispetto del termine di 20 giorni dalla data fissata per l’approvazione del bilancio per la preventiva messa a disposizione dei documenti contabili, previsto dall’art. 12, comma 6 del regolamento di contabilità dell’Ente e del termine di 10 giorni previsto dal successivo art. 18 per proporre eventuali emendamenti al bilancio di previsione da parte dei consiglieri comunali, in applicazione dell’art. 174 del d. lgs. n. 267/2000, che assumono parimenti violato nella parte in cui, a tal fine, impone la previsione di termini congrui da individuarsi a cura dei regolamenti degli enti locali.

Si è costituito in giudizio il Comune di Isernia per resistere al ricorso eccependo preliminarmente il difetto di legittimazione e di interesse dei ricorrenti e, comunque, l'infondatezza dei motivi di censura, concludendo per la loro reiezione merito, precisando che a fronte di incongruenze presenti nel testo della bozza di regolamento di contabilità erroneamente applicato in forza di una incontrastata prassi risalente nel tempo, il rispetto dei predetti termini era stato comunque assicurato in via equipollente dal Presidente del Consiglio comunale il quale aveva autorizzato la presentazione di eventuali emendamenti sino alla data prevista per l'approvazione del bilancio.

Con ordinanza n. 134/2017 il collegio ha respinto la domanda cautelare sul presupposto della insussistenza del *periculum in mora*.

Alla udienza pubblica del 7 marzo 2018 la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito di memoria difensiva conclusiva da parte dei ricorrenti con la quale sono state ribadite le tesi difensive poste a fondamento del ricorso. La causa, riservata alla camera di consiglio tenutasi in pari data, è stata decisa nella successiva camera di consiglio del 21 marzo 2018.

Preliminarmente, in replica alla eccezione del Comune di Isernia, dev'essere affermata la legittimazione dei ricorrenti ad impugnare la delibera Consiliare del 11 aprile 2017, in quanto, gli stessi agiscono chiaramente a tutela dello *ius ad officium* lamentando che i tempi concessi per l'esame della documentazione relativa al bilancio di previsione sarebbero in contrasto con le previsioni del regolamento di contabilità e tali da non consentirne l'esame effettivo, in tal modo ledendo i poteri di vigilanza e controllo dei consiglieri, soprattutto se di minoranza (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 7 luglio 2014 n. 3446).

La violazione delle norme procedurali, concernenti il termine per il deposito della documentazione necessaria ai consiglieri per poter liberamente e consapevolmente concorrere all'adozione dell'atto deliberativo, comporta indubbiamente

un'illegittima compressione delle prerogative istituzionali dei ricorrenti, tanto più rilevante ove si consideri il ruolo di consiglieri di minoranza sicchè deve essere riconosciuta ai ricorrenti la legittimazione ad impugnare in sede giurisdizionale l'atto deliberato con modalità tali da non assicurare una loro effettiva e piena partecipazione al processo decisionale dell'organo collegiale (Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 593; TAR Sardegna, Sez. II, 2 maggio 2016, n. 387; TAR Molise 11 aprile 2017 n. 133).

L'interesse poi alla contestazione non può ritenersi escluso dalla mancanza di osservazioni al bilancio ed alle poste approvate in quanto la norma regolamentare che si assume violata è finalizzata in via prioritaria ad assicurare il pieno diritto di informazione dei consiglieri comunali sulla proposta di bilancio e sui relativi allegati al fine di garantire un effettivo confronto in seno all'organo collegiale ed una ponderata valutazione del momento decisionale relativamente ad uno degli atti di maggiore rilevanza per il funzionamento dell'ente locale sicchè la domanda di tutela deve intendersi finalizzata proprio a garantire tale specifico interesse alla completezza informativa sui documenti di bilancio di cui la tempestività rappresenta un prerequisito indispensabile.

Nel merito il ricorso è fondato.

I ricorrenti, nella spiegata qualità, il giorno venerdì 31 marzo 2017, alle ore 22,03, ricevevano, a mezzo posta elettronica certificata, l'avviso di convocazione del Consiglio Comunale fissato per il successivo 11 aprile ore 15,00 per l'approvazione, tra gli altri punti all'ordine del giorno, del bilancio di previsione finanziario 2017-2019 ai sensi degli artt. 151 del D. Lgs. n. 267/00 e 10 del D. Lgs. n. 118/2011.

L'art. 174 del d.lgs 267/2000 affida 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...".

Il regolamento di contabilità vigente, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 19 del 13 maggio 2008, all'art. 12 comma 6, prevede che i documenti contabili, unitamente alla relazione dell'Organo di Revisione, sono depositati presso il Settore Affari Generali (Ufficio Segreteria) per la consultazione dei Consiglieri Comunali, entro il termine di venti giorni dalla data di scadenza fissata per l'approvazione del bilancio di previsione promuovendo, nel contempo, un incontro con la conferenza dei capigruppo per illustrare la proposta di bilancio.

Inoltre, il successivo art. 18 dello stesso regolamento, precisa che eventuali emendamenti al bilancio di previsione, devono essere scritti e consegnati al settore affari generali (Ufficio Segreteria) entro il termine di dieci giorni dalla data di scadenza fissata per l'approvazione del Bilancio di Previsione.

Dunque i consiglieri comunali hanno a disposizione complessivamente 20 giorni per esaminare i documenti contabili di cui 10 per presentare eventuali emendamenti prima della data fissata per l'approvazione del bilancio.

I due termini hanno finalità distinte anche se complementari e sono finalizzati ad assicurare diritti incompressibili in quanto garantiti in via generale dalla stessa fonte primaria (l'art. 174 d. lgs. 267/2000) che rinvia all'autonomia dei singoli enti per la fissazione della loro durata nei limiti della congruità: quello più ampio assicura, in particolare, il diritto all'informazione del consigliere, propedeutico all'espressione del voto in seno all'organo collegiale; il secondo, di 10 giorni, è finalizzato in modo specifico alla proposta di eventuali emendamenti.

Nel caso di specie i consiglieri comunali hanno avuto appena 10 giorni a disposizione – dal 31 marzo all'11 aprile – sia per esaminare la documentazione (a prescindere dai problemi di piena accessibilità pure dedotti) che per presentare eventuali emendamenti, ammessi sino alla discussione in aula del testo della proposta, secondo quanto deciso dal Presidente del Consiglio comunale a fronte dei rilievi mossi dai ricorrenti e delle incongruenze presenti nel regolamento erroneamente applicato.

E' dunque pacifico che vi sia stata una violazione del regolamento di contabilità del Comune di Isernia.

I ricorrenti, infatti, in luogo del doppio termine di 20 e di 10 giorni previsto per poter esaminare la documentazione al fine di presentare eventuali emendamenti, hanno usufruito dell'unico termine di 10 giorni ma è evidente che tale ultima soluzione inficia i poteri di informazione del consigliere comunale in quanto il doppio termine è finalizzato ad assicurare un più ampio e congruo termine di studio e di approfondimento della documentazione contabile necessario per poter assicurare l'espressione di un voto consapevole in seno all'organo collegiale.

Il Comune di Isernia replica osservando che la concessione dell'unico termine di 10 giorni risponde ad una prassi risalente al 2008 e che trova giustificazione nella versione del regolamento di contabilità superata ma erroneamente pubblicata sul sito del Comune e ritenuta essere quella in vigore.

Tuttavia appare evidente che il testo effettivamente approvato ed in vigore del regolamento di contabilità non può essere derogato da una prassi amministrativa ingenerata da un errore sul testo del regolamento effettivamente approvato ed in vigore, che limita per di più i poteri connessi allo *status* di consigliere di informazione preventiva e di esame della documentazione istruttoria, propedeutici ad assicurare una partecipazione effettiva al dibattito e, successivamente, al momento deliberativo dell'organo consiliare.

Indubbiamente il Presidente del Consiglio, resosi conto della incongruenza, si è attivato per tentare di assicurare ai consiglieri uno spazio adeguato per la presentazione di eventuali emendamenti, ritenendo - a fronte del solo termine di 10 giorni per la comunicazione dei documenti contabili previsto dal testo non ufficiale del regolamento erroneamente pubblicato ed applicato - di poter ammettere eventuali emendamenti sino alla discussione della proposta di bilancio preventivo in aula.

Tale soluzione tuttavia non può ritenersi equipollente a quella maggiormente garantista prevista dal regolamento di contabilità effettivamente approvato ed in vigore che contempla un doppio termine, di 20 e di 10 giorni. Tale doppio termine non può essere compendiato in un unico termine di 10 giorni, senza comprimere illegittimamente i diritti dei consiglieri comunali ad una piena ed effettiva partecipazione alla formazione della volontà dell'organo collegiale, soprattutto per i consiglieri di minoranza che, presumibilmente, solo a decorrere dalla comunicazione del deposito della documentazione sono messi nelle condizioni di poter avere piena contezza dell'impianto complessivo della proposta di bilancio e della relativa documentazione di supporto.

In sintesi il rispetto assicurato in via equipollente del termine per la presentazione di eventuali emendamenti non sana la violazione del termine di 20 giorni previsto dall'art. 12, comma 6, del regolamento di contabilità, in attuazione della previsione di cui all'art. 174 d. lgs. n. 267/2000, a mente del quale i documenti contabili, unitamente alla relazione dell'Organo di Revisione, sono depositati presso il Settore Affari Generali (Ufficio Segreteria) per la consultazione dei Consiglieri Comunali, entro il termine di venti giorni dalla data di scadenza fissata per l'approvazione del bilancio di previsione.

E tale termine riveste una autonoma rilevanza rispetto a quello per la presentazione degli emendamenti in quanto finalizzato, come si è detto,

all'esercizio del diritto di informazione preventiva sui documenti di bilancio propedeutico all'espressione del voto in aula e quindi funzionale all'effettivo espletamento del mandato, soprattutto per i consiglieri di minoranza in quanto titolari di poteri di controllo sull'operato del sindaco, della Giunta e della maggioranza consiliare che li sostiene.

Del resto la necessità di rispettare i rigorosi termini procedurali funzionali all'esercizio incompressibile delle prerogative dei consiglieri comunali è affermata da costante giurisprudenza (cfr. *ex multis* TAR Campania – Napoli, sez. I, n. 2844/17; TAR Lombardia, sez. III, n. 1330/17; TAR Sardegna, sez. II, n. 387/2016; TAR Reggio Calabria, sez. I, n. 997/2016) anche di questo TAR (cfr. TAR Molise 11.04.2017 n. 133).

Alla luce delle motivazioni che precedono ed assorbono le ulteriori censure articolate, il ricorso deve pertanto essere accolto con conseguente annullamento della deliberazione di Consiglio Comunale di Isernia n. 24 dell'11 aprile 2017 recante: “Approvazione del Bilancio di previsione finanziario 2017-2019.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la deliberazione di Consiglio Comunale di Isernia n. 24 dell'11 aprile 2017 recante: “Approvazione del Bilancio di previsione finanziario 2017-2019.

Condanna il Comune di Isernia alla rifusione in favore dei ricorrenti delle spese di lite che si liquidano complessivamente in euro 1500,00 oltre IVA, CAP e spese generali, con distrazione in favore del difensore antistatario e con diritto alla restituzione del contributo unificato.

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

Così deciso in Campobasso nelle camere di consiglio dei giorni 7 marzo 2018, 21 marzo 2018, con l'intervento dei magistrati:

Silvio Ignazio Silvestri, Presidente

Orazio Ciliberti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Luca Monteferrante**

**IL PRESIDENTE**  
**Silvio Ignazio Silvestri**

**IL SEGRETARIO**