



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

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2365 del 2018, proposto da Gerardo Massaro e Cosimo Cristillo, rappresentati e difesi dall'avvocato Mauro Fusco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via S.Giacomo 15;

contro

Comune di Portico di Caserta, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Orazio Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, viale Gramsci 16;

nei confronti

Merola Maria Giuseppa, Ienco Stefania non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa concessione di misure cautelari collegiali:

1) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 18 del 12.4.2018, avente ad

oggetto: “Bilancio di previsione 2018-2020 – Approvazione” e dei relativi allegati; 2) del Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2018, 2019, 2020 del Comune di Portico di Caserta; 3) del parere favorevole al Bilancio di previsione 2018-2019-2020, redatto dal Revisore dei Conti, Dott. Giuseppe Annese in data 29.3.2018 prot. 4810; 4) del parere negativo del medesimo revisore del 12.4.2018, depositato agli atti in corso di seduta alle ore 23,30 circa; 5) dei pareri di regolarità tecnica e contabile, espressi ai sensi dell'art. 49 comma 1 del D.Lgs. n.267/2000 dal responsabile dell'area finanziaria in calce alla delibera; 6) del parere di cui all'art. 153 comma 4 del D.Lgs. 267/2000 espresso dal responsabile dell'area finanziaria il 27.3.2018 in ordine al bilancio de quo; 7) del parere, prot. n.5408 del 12.4.2018 (verbale 11.4.2018), con cui il revisore dei conti respingeva gli emendamenti presentati dai ricorrenti; 8) del parere prot. n. 5437 del 12.4.2018 del responsabile dell'area finanziaria in ordine agli emendamenti presentati dai ricorrenti; 9) delle attestazioni dei responsabili dei servizi dell'ente e/o delle relative dichiarazioni di responsabilità in merito ai dati forniti, con particolare riferimento a quelle relative ai residui attivi e passivi, ove esistenti; 10) della delibera di Giunta e/o della determina del responsabile dell'area finanziaria relativa all'accertamento della fondatezza e/o alla ricognizione dei residui attivi e passivi, ove esistenti; 11) di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, se ed in quanto lesivo degli interessi dei ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Portico di Caserta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2018 il dott. Maurizio Santise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono consiglieri comunali del Comune di Portico di Caserta, appartenenti al gruppo di minoranza “Prima Portico”.

In data 3.4.2018 ricevevano avviso di convocazione relativo alla seduta di approvazione del bilancio di previsione 2018-2020, fissata per i giorni 12.4.2018 e 13.4.2018. Nel corso della seduta il ricorrente consigliere Massaro evidenziava preliminarmente alcune carenze nella documentazione concernente i residui di cassa messa a disposizione dei consiglieri, con particolare riferimento alla mancanza delle attestazioni dei responsabili dei settori relative ai residui attivi e passivi. Evidenziavano, altresì, i consiglieri di opposizione, numerose inesattezze nei residui imputati per cassa, molti dei quali, stralciati col piano di riequilibrio ex art. 243 bis del 2017, erano stati reimputati nel bilancio previsionale 2018 per cassa, alterandone il saldo finale.

Sulla base di tali considerazioni, il revisore dei conti formulava parere negativo all’approvazione del bilancio. Nonostante ciò, il bilancio veniva approvato a maggioranza dei partecipanti.

Con l’odierno ricorso, tempestivamente notificato all’amministrazione resistente e regolarmente depositato nella Segreteria del Tar, i ricorrenti hanno, quindi, impugnato la predetta delibera contestandone la legittimità e chiedendone l’annullamento per i seguenti motivi:

Violazione d.lgs. 118/2011, art. 11, all. 4.1 punto 9.3 e all.4.2 punto 9 – violazione art.172 d.lgs. 267/2000 – violazione dell’art. 62 dello statuto comunale - violazione e falsa applicazione dell’art.16 del regolamento di finanza e contabilità del Comune di Portico di Caserta e dell’art. 37 del regolamento di funzionamento del consiglio comunale – violazione degli artt.43 e 174 tuel - eccesso di potere sotto vari profili – difetto di istruttoria – sviamento;

Violazione e falsa applicazione dell’art.16 del regolamento di finanza e contabilità del Comune di Portico di Caserta e dell’art. 37 del regolamento di funzionamento

del consiglio comunale – ulteriore violazione degli artt.43 e 174 tuel - eccesso di potere sotto vari profili – sviamento – arbitrarietà ed ingiustizia manifesta;

Violazione e falsa applicazione dell'art.162 del Tuel - eccesso di potere sotto vari profili – difetto di istruttoria – erroneità ed arbitrarietà manifesta.

Il Comune di Portico di Caserta si è costituito regolarmente in giudizio, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, e chiedendo, in ogni caso, il rigetto dello stesso.

Alla camera di consiglio del 4 luglio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione, previo avviso alle parti della possibile conclusione del giudizio con una sentenza in forma semplificata.

Tanto premesso in punto di fatto, ritiene il Collegio che sussistano i presupposti per concludere il giudizio con una sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. in considerazione della natura del presente contenzioso e degli interessi ad esso sottesi.

In particolare, il presente giudizio ha ad oggetto l'impugnazione di una delibera comunale di approvazione del bilancio da parte dei consiglieri comunali appartenenti ad un partito di minoranza.

Come è noto, i consiglieri comunali, in quanto tali, non detengono la legittimazione ad agire contro l'Amministrazione di appartenenza, considerato che, di norma, il giudizio amministrativo non aperto alle controversie tra organi o componenti di organi dello stesso ente, ma è rivolto a risolvere controversie intersoggettive; pertanto, l'impugnativa posta in essere dai singoli consiglieri può ipotizzarsi soltanto nel caso in cui vengano in rilievo atti che incidono direttamente sul diritto all'ufficio dei medesimi e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere, come nelle ipotesi di seguito indicate: a) erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare; b) violazione dell'ordine del giorno; c) inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter consapevolmente deliberare; d) preclusione in tutto o in parte dell'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito (cfr, T.A.R. Napoli, (Campania), sez. I,

05/06/2018, n. 3710).

Per questi motivi, come eccepito dal Comune controinteressato, è inammissibile il terzo motivo di ricorso con cui si contesta l'illegittimità della delibera impugnata per violazione dell'art. 162 del TUEL. In particolare, i ricorrenti contestano che la delibera di approvazione del bilancio è stata approvata nonostante il revisore dei conti avesse evidenziato un saldo di cassa negativo di euro 138.362,86 e che il bilancio "non può essere approvato senza variazione".

Tale doglianza, tuttavia, non attiene ad una lesione delle prerogative dei consiglieri comunali ma al merito della delibera e, pertanto, è inammissibile.

Sono invece ammissibili i primi due motivi di ricorso.

Con un primo motivo di ricorso i ricorrenti contestano che "non sono state messe a disposizione dei consiglieri, e probabilmente mancano del tutto, atteso che non risultano tra gli allegati al bilancio, le dichiarazioni di responsabilità e/o le note scritte rese dai responsabili dei servizi dell'ente in merito alla revisione dei residui attivi e passivi, idonee a giustificare il mantenimento o l'eliminazione degli stessi".

Con riguardo alla prima serie di documenti, ritiene il Collegio che le dichiarazioni di responsabilità e/o le note scritte rese dai responsabili dei servizi dell'ente in merito alla revisione dei residui attivi e passivi non debbano essere allegate allo schema di bilancio di previsione perché non contemplate nell'allegato 4.1, punto 9.3, del .d.lgs. 118/2011. In questo senso è, peraltro, l'eccezione del Comune nei cui confronti i ricorrenti non inteso replicare.

Secondo i ricorrenti non sarebbero poi stati allegati al bilancio, oltre alla delibera di giunta e/o la determina del responsabile dell'area finanziaria avente ad oggetto l'accertamento di tali residui, anche gli ulteriori seguenti documenti:

- il prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione (D.Lgs. 118/2011, art. 11 comma 3 lett. e), nonché all. 4/1 punto 9.3).

- il prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione (D.Lgs. 118/2011, art. 11 comma 3 lett. f), nonché all. 4/1 punto 9.3 lett.f)
- il rendiconto di gestione e il bilancio consolidato deliberati e relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione (D.Lgs. 118/2011, all. 4/1 punto 9.3 lett. g);
- l'elenco, da includere nella nota integrativa al bilancio, delle partecipazioni possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale (D.Lgs. 118/2011, art. 11 comma 5 lett.i);
- le risultanze dei rendiconti e dei bilanci consolidati delle unioni di comuni e dei soggetti considerate nel gruppo "amministrazione pubblica" di cui al principio applicato del bilancio consolidato allegato al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce o, in alternativa, l'elenco con l'indicazione dei relativi siti web istituzionali.

Conseguenza di tali omissioni, si legge a pag. 9 del ricorso, è stata, da un lato, l'impossibilità per i consiglieri di accertare compiutamente l'entità dei residui e della situazione contabile completa dell'Amministrazione comunale, nonché, di proporre con completa cognizione di causa emendamenti in tal senso e, dall'altro lato, l'alterazione della situazione economica posta all'attenzione del revisore dei conti, che ne ha falsato il primo parere, reso con la Relazione depositata in data 29.3.2018 prot. 4810 e, conseguentemente, la correttezza dell'iter procedurale contabile.

Tale motivo di ricorso è infondato.

I ricorrenti, infatti, si dolgono di non aver avuto accesso ad una serie di documenti che sarebbero stati necessari per accertare compiutamente l'entità dei residui e della situazione contabile completa dell'Amministrazione comunale e di non aver potuto proporre emendamenti in tal senso.

L'amministrazione comunale, costituendosi in giudizio, ha evidenziato di aver

messo a disposizione dei consiglieri ricorrenti tutta la documentazione prevista dalla legge e che, comunque, i ricorrenti hanno proposto, il 9 e il 10 aprile 2018, sette emendamenti al bilancio di previsione in termini di variazione e di riaccertamento dei residui senza eccepire nulla sulla mancanza di documentazione.

Tali affermazioni non sono state smentite dai ricorrenti.

Con riguardo poi alla mancata allegazione del rendiconto di gestione e del bilancio consolidato deliberati e relativi al penultimo esercizio antecedente, all'elenco da includere nella nota integrativa al bilancio, delle partecipazioni possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale e alle risultanze dei rendiconti e dei bilanci consolidati delle unioni di comuni e dei soggetti considerate nel gruppo "amministrazione pubblica" di cui al principio applicato del bilancio consolidato allegato al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce o, in alternativa, l'elenco con l'indicazione dei relativi siti web istituzionali, l'amministrazione resistente ha evidenziato che con delibera di C.C. n. 6/2018, avente ad oggetto "bilancio consolidato 2016", sono state indicate le partecipazioni possedute e le relative quote in società organismi ed enti ed è stato preso atto che non vi sono soggetti controllati o partecipati che rientrano nell'area di consolidamento del Comune e che, pertanto, non sussiste l'obbligo di redigere ed approvare il bilancio consolidato. Con successiva delibera n. 12/2018 l'ente ha, quindi, dichiarato di non essere tenuto alla redazione e approvazione del bilancio consolidato, dandone notizia sul sito internet dell'ente medesimo.

Rileva, inoltre, il Collegio che il paventato danno alle prerogative dei consiglieri comunali è stato, in ogni caso, neutralizzato dalla circostanza che i consiglieri, nella seduta relativa all'approvazione del bilancio, hanno evidenziato le criticità contabili, hanno proposto emendamenti in tal senso e in seguito è stato emesso un parere negativo sull'approvazione del bilancio, così dando espresso riscontro a quanto i ricorrenti aveva evidenziato. Ciò nonostante il bilancio è stato, comunque,

approvato a maggioranza dei componenti il consiglio comunale.

Le medesime argomentazioni possono essere utilizzate per respingere il secondo motivo di ricorso con cui i ricorrenti contestano che il parere negativo espresso dal revisore dei conti avrebbe dovuto comportare un'immediata sospensione della seduta ed un riaggiornamento della stessa onde consentire ai consiglieri di prenderne atto con contezza di causa e di proporvi emendamenti o variazioni e giammai, come invece avvenuto, la frettolosa conclusione delle votazioni e la relativa approvazione.

Anche in tal caso, il parere negativo dei revisori dei conti è giunto all'esito di un lungo dibattito tra i consiglieri ed è stato emesso proprio in accoglimento di quanto avevano evidenziato i ricorrenti.

Anche in tal caso ritiene il Collegio che non sussista la dedotta lesione dello *ius ad officium* dei consiglieri comunali ricorrenti.

Ne deriva che il ricorso va respinto.

Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione unitamente agli interessi ad essa sottesi giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge;

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Maurizio Santise, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Maurizio Santise

IL PRESIDENTE
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO