

Pubblicato il 17/05/2024

N. 04426/2024REG.PROV.COLL.
N. 02214/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 2214 del 2023, proposto da Comune di Corato, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Luigi Perrone, Leonardo Bucci, Gabriele Diaferia, Ignazio Salerno, rappresentati e difesi dall'avvocato Vittorio Di Salvatore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Vincenzo Mastrodonato, non costituito in giudizio;

nei confronti

Nadia Gloria D'Introno, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione

Prima), 7 febbraio 2023, n. 256, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Luigi Perrone e di Leonardo Bucci e di Gabriele Diaferia e di Ignazio Salerno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Sticchi Damiani Andrea;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in trattazione, il Comune di Corato chiede la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, 7 febbraio 2023, n. 256, che ha accolto il ricorso proposto da alcuni consiglieri comunali per l'annullamento delle deliberazioni del Consiglio comunale di Corato aventi per oggetto l'approvazione del Documento unico di programmazione (D.U.P.) e l'approvazione del bilancio 2021-2023.

1.1. Secondo i ricorrenti, il procedimento di approvazione di tali atti fondamentali aveva comportato la concreta lesione delle loro prerogative in quanto, in contrasto con il quadro normativo delineato dal Tuel (testo unico enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000) e dal regolamento consiliare, il Consiglio Comunale aveva approvato tali atti nella medesima seduta, prescindendo, illegittimamente, dall'obbligatoria indizione e svolgimento di una specifica e preliminare seduta per la discussione e approvazione del D.U.P.; solo successivamente, in altra separata seduta, si sarebbe potuto procedere all'approvazione del bilancio annuale e pluriennale.

1.2. La sentenza ha condiviso gli assunti dei ricorrenti, con il conseguente annullamento delle deliberazioni impugnate. Secondo il primo giudice, gli

articoli 151, 170 e 174 del Tuel, nell'ambito del più generale procedimento di approvazione del bilancio, individuerebbero il subprocedimento relativo all'approvazione preliminare del Documento unico di programmazione, costituente espressione di una disciplina che il legislatore ha articolato in maniera puntuale, al fine di consentire un esercizio effettivo della funzione del Consiglio comunale come organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo. Sulla scorta delle richiamate disposizioni, la discussione e l'approvazione del D.U.P. deve essere svolta in apposita e specifica seduta “dedicata”, preliminare alla seduta di approvazione del bilancio di previsione, quest'ultimo da redigere in coerenza con il D.U.P.

Nel caso di specie tale scansione procedimentale non sarebbe stata rispettata.

2. Il Comune di Corato, rimasto soccombente, ha proposto appello, con il quale – in rito – reitera l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per il difetto di legittimazione attiva e per il difetto di interesse a ricorrere, considerato che i consiglieri comunali ricorrenti in primo grado (a parte il consigliere Perrone, assente ingiustificato alla seduta e per questo carente di legittimazione all'impugnazione) avrebbero ricevuto la delibera della Giunta comunale relativa alla proposta di D.U.P. prima della seduta consiliare fissata per l'approvazione dei documenti programmatici e contabili; e quindi avrebbero partecipato alla seduta consiliare avendo la possibilità di discutere e di presentare emendamenti. Pertanto, non sarebbero state lese le prerogative connesse allo svolgimento dell'ufficio di consiglieri.

2.1. Nel merito, la sentenza, laddove afferma la necessità che il DUP venga approvato in una seduta “dedicata” e che lo schema di bilancio di previsione venga approvato dopo il DUP, introdurrebbe un obbligo assente nel quadro normativo e regolamentare di riferimento. Lo stesso art. 174, comma 1, del TUEL, nel prevedere che *«lo schema di bilancio di previsione e il Documento unico di*

programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati entro il 15 novembre di ogni anno secondo quanto stabilito dal regolamento di contabilità», escluderebbe la necessità di approvare il DUP in apposita seduta “dedicata”, preliminare a quella convocata per il bilancio di previsione.

3. Nella resistenza dei signori Perrone Luigi, Bucci Leonardo, Diaferia Gabriele e Salerno Ignazio, già ricorrenti in primo grado, all'udienza del 19 ottobre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Si può prescindere dallo scrutinio delle eccezioni di rito, atteso che l'appello è fondato nel merito.

5. Dalle norme del TUEL sopra richiamate non si può desumere un obbligo di approvare separatamente il documento unico di programmazione in una seduta consiliare ad esso dedicata.

5.1. Non è dubbio che il documento programmatico sia un passaggio essenziale e propedeutico rispetto all'esame e all'approvazione dei documenti di bilancio, come si evince dall'art. 151, comma 1, del Tuel (che in particolare individua il legame funzionale tra il d.u.p. e il bilancio di previsione, le cui previsioni *«sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione»*), così come l'art. 170, comma 5, del Tuel individua un rapporto strutturale tra i due atti, posto che il Documento unico di programmazione *«costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione»*.

5.2. Tuttavia, dalle due disposizioni non è possibile trarre la conseguenza per la quale il documento di programmazione deve essere approvato in una seduta consiliare separata rispetto a quella dedicata all'approvazione del bilancio. La sequenza logica e cronologica tra i due atti non significa che occorra assicurare una certa distanza temporale tra le rispettive sedute consiliari per

l'approvazione.

Ciò si ricava, indirettamente, dall'art. 174, comma 1, del Tuel, il quale – stabilendo che «*[l]o schema di bilancio di previsione, finanziario e il Documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati entro il 15 novembre di ogni anno secondo quanto stabilito dal regolamento di contabilità*» - consente la congiunta presentazione al Consiglio dei due atti, per la loro approvazione anche nella medesima seduta.

5.3. Si osservi, inoltre, che i termini finali per la presentazione e l'approvazione dei documenti di bilancio sono di regola termini ordinatori (l'unica sanzione essendo quella dello scioglimento dell'organo consiliare [art. 141, comma 1, lettera c), del Tuel], peraltro all'esito del procedimento di cui al citato art. 141, che, per l'appunto, non prevede lo scioglimento automatico del Consiglio per la mancata approvazione del bilancio nei termini di legge), la cui inosservanza, pertanto, non comporta specifici effetti in ordine all'esercizio del potere di approvazione o alla validità degli atti. Per cui anche il riferimento contenuto nell'art. 170, comma 1, al dovere della Giunta di presentare al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno, il Documento unico di programmazione «*per le conseguenti deliberazioni*», non implica – in assenza di indicazioni normative di segno diverso – né la decadenza dal potere di presentare (eventualmente in ritardo) il d.u.p. e lo schema di bilancio né la decadenza dal potere di approvazione da parte del Consiglio.

5.4. Le garanzie che la tesi accolta dalla sentenza intende assicurare ai consiglieri comunali in sede di esame del documento di programmazione e di bilancio vanno quindi ricercate su un piano diverso, ossia mediante il rispetto dei termini minimi che debbono intercorrere tra l'avviso di convocazione della seduta del Consiglio comunale e la data fissata per la riunione, garantendo che fin dalla comunicazione dell'avviso di convocazione siano messi a

disposizione tutti gli atti e gli allegati pertinenti ai fini dell'esame dei punti all'ordine del giorno. Il rispetto di tali termini integra quello *spatium deliberandi* indispensabile per studiare gli atti e consentire la presentazione di emendamenti e proposte.

6. In conclusione, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza, va rigettato il ricorso di primo grado.

7. Le spese del doppio grado di giudizio vanno integralmente compensate tra le parti, in ragione della peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO