



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 per la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 392 del 2008, proposto da: Armando Ezio Capurro, Gualtiero Di Carlo, Alessandro Barbero, Salvatore Faenza, Elsa Fordiani, Vincenzo Petrelli, Brigitte Saliba, Lorenza Salvarezza, Mauro Sergiolini, Maurizio Italo Vetrugno, rappresentati e difesi dall'avv. Andrea Masetti, con domicilio eletto in Genova, via Palestro 2/3;

contro

Comune di Rapallo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Cocchi, con domicilio eletto in Genova, via Macaggi 21/5 - 8;

nei confronti di

Arduino Maini, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della deliberazione consiliare n. 63 in data 15/03/2008 avente ad oggetto "esame di approvazione del bilancio di previsione 2008 e relativi allegati, nonché per l'annullamento del parere espresso dal Collegio dei revisori dei conti del Comune di Rapallo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Rapallo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 02/10/2008 il dott. Luca Morbelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 2 maggio 2008 al Comune di Rapallo e depositato il successivo 8 maggio 2008 i signori Armando Ezio Capurro, Gualtiero Di Carlo nella loro qualità di consiglieri comunali ed i signori , Alessandro Barbero, Salvatore Faenza, Elsa Fordiani, Vincenzo Petrelli, Brigitte Saliba, Lorenza Salvarezza, Mauro Sergiolini, Maurizio Italo Vetrugno nella qualità di cittadini elettori del Comune di Rapallo hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, le deliberazioni in epigrafe di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2008.

Avverso i provvedimenti impugnati i ricorrente deducevano i seguenti motivi:

1) violazione dell'art. 174, comma 1, d.lgs. 267/00, violazione dell'art. 26 del regolamento di contabilità del Comune di Rapallo. Il bilancio con i relativi allegati è stato trasmesso ai consiglieri comunali in data 23 febbraio 2008 il parere dei revisori dei conti è stato trasmesso in data 3 marzo 2008. la seduta di consiglio comunale per l'approvazione del bilancio si è tenuta il 15 maggio 2008. Pertanto, in primo luogo, il parere dei revisori dei conti non sarebbe stato trasmesso unitamente allo schema di bilancio ed ai relativi allegati; in secondo luogo, tra il giorno in cui è stato trasmesso il parere dei revisori ed il giorno della seduta di consiglio comunale dedicata all'esame ed all'approvazione del bilancio sarebbero trascorsi un termine minore di quello, di quindici giorni, stabilito dal regolamento di contabilità per consentire ai consiglieri di presentare emendamenti;

2) violazione dell'art. 174 d.lgs. 267/00, eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e di motivazione. Gli emendamenti allo schema di bilancio presentati dal consigliere Capurro non sono stati provvisti del parere dei revisori e non sono stati esaminati dal Consiglio comunale;

3) violazione dell'art. 21 del regolamento di contabilità, eccesso di potere per difetto di presupposto essenziale, difetto di istruttoria, difetto assoluto di motivazione. Tra gli allegati al bilancio non figura, come previsto dalla norma rubricata, il rendiconto deliberato del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione;

4) violazione dell'art. 3, commi 55 e 56 l. 244/2007, eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di presupposti, difetto di motivazione. Al bilancio non risulta allegato il programma delle consulenze esterne;

5) violazione degli artt. 151, 153, 162 d.lgs. 267/00, violazione dei principi di annualità, integrità, veridicità e coerenza del bilancio, violazione dei principi di buon andamento efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, difetto di istruttoria, difetto di presupposto, difetto di motivazione. Il bilancio prevede degli stanziamenti a favore della struttura denominata "Castagneto" che tuttavia non appartiene al Comune ma alla ASL Chiavarese.

I ricorrenti concludevano per l'accoglimento del ricorso e l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento impugnato con vittoria delle spese di giudizio.

Si costituiva in giudizio l'amministrazione intimata.

Con ordinanza 15 maggio 2008 n. 152 veniva respinta, avuto riguardo all'assenza di periculum in mora, l'istanza incidentale di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

All'udienza pubblica del 2 ottobre 2008 il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

Il ricorso in esame è rivolto avverso la deliberazione del Consiglio comunale di Rapallo di approvazione del bilancio annuale di previsione per l'anno 2008.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento avuto riguardo alle illegittimità dedotte con il secondo mezzo.

In particolare si censura l'omesso esame degli emendamenti presentati dal ricorrente Capurro e la circostanza che il collegio dei revisori dei conti non abbia espresso il parere cui era obbligato.

Deve preliminarmente esaminarsi, e disattendersi, l'eccezione di difetto di legittimazione formulata dalla difesa del Comune di Rapallo.

Si sostiene che le dedotte violazioni, mancata acquisizione del parere dei revisori dei conti e mancata deliberazione sugli emendamenti presentati dal consigliere Capurro non inciderebbero sullo ius ad officium del ricorrente in quanto il consigliere avrebbe comunque potuto esprimere il suo dissenso, votando in senso contrario all'approvazione del bilancio.

In questo ordine di idee si adduce quale precedente la pronuncia della sezione, resa in forma semplificata, 28 settembre 2007 n. 1581. In quella occasione la Sezione aveva ritenuto che la mancata adozione del piano generale di sviluppo, previsto dall'art. 165, comma 7, d.lgs. 267/00, non incedesse sullo ius ad officium dei consiglieri dissenzienti chiamati ad approvare il bilancio preventivo di un ente locale.

Il caso sottoposto all'attenzione del Collegio appare affatto diverso.

In primo luogo l'art. 26 del regolamento di contabilità del Comune di Rapallo prevede in capo a ciascun consigliere la possibilità di proporre emendamenti allo schema di bilancio predisposto dalla Giunta (art. 26 comma 8). Pertanto la possibilità di proporre emendamenti al bilancio costituisce contenuto dello ius ad officium dei consiglieri comunali di Rapallo.

In secondo luogo l'art. 26 comma 10 del regolamento di contabilità prevede espressamente che: "Gli emendamenti verranno posti in votazione nello stesso ordine cronologico con il quale sono stati presentati e dopo avere acquisito i pareri di regolarità tecnica, contabile, e dell'organo di revisione". Tale norma sancisce il diritto del consigliere comunale ad ottenere una deliberazione del consiglio comunale sul proprio emendamento previo parere di regolarità tecnica contabile e dei revisori dei conti. Né assume rilevanza che l'emendamento proposto possa essere ritenuto inammissibile atteso che tale valutazione competerà sempre e comunque in ultima istanza all'organo consiliare che dovrà esprimersi esplicitamente senza che preventivamente possa stabilirsi se un emendamento sia inammissibile o meno. La presentazione di emendamenti il rilascio degli obbligatori pareri da parte dei competenti organi e la deliberazione sugli stessi da parte del consiglio comunale ineriscono, quindi, per espressa disposizione del regolamento di contabilità del Comune di Rapallo al contenuto dello ius ad officium dei consiglieri comunali.

Ne consegue l'inammissibilità della formulata eccezione, né può valere, a contrario (come, invece, sostenuto dalla difesa del Comune di Rapallo) la circostanza che nell'elencazione, apparentemente tassativa, delle ipotesi di lesione dello ius ad officium dei consiglieri comunali contenuta nella citata sentenza TAR Liguria 28 settembre 2007 n. 1581 l'ipotesi oggi in esame non sia contemplata.

Deve, invero, rilevarsi come l'elencazione di cui alla citata sentenza si è limitata a recepire le ipotesi statisticamente più comuni di lesioni dello ius ad officium non potendo, non essendo richiesto ai fini del decidere, individuare e catalogare tutte le ipotesi, astrattamente configurabili, di lesione dello ius ad officium dei consiglieri comunali.

L'esame del merito della censura ne evidenzia la fondatezza.

Si deve in primo luogo rilevare come gli emendamenti proposti dal consigliere Capurro siano stati esaminati dal servizio ragioneria che ha reso sugli stessi il prescritto parere (si cfr. intervento del consigliere Mustorgi pag. 170 delle trascrizioni della seduta 15 marzo 2008 del consiglio comunale di Rapallo sub doc. n.6 di parte ricorrente) "Siamo in presenza di 208 emendamenti dove il responsabile dei servizi finanziari, lavorando di giorno o di notte non lo so, ha espresso parere di regolarità contabile...". A questo punto era indispensabile l'esame degli stessi da parte dei revisori dei conti e la formulazione di un parere, quale che fosse il contenuto dello stesso, distintamente per ciascun emendamento senza che fosse possibile esprimere un parere cumulativo ed in sostanza liquidare la questione evidenziando immotivatamente l'inammissibilità degli emendamenti.

Contrariamente al disposto dell'art. 26 comma 10 del regolamento di contabilità del Comune di Rapallo, invece, i revisori dei conti con nota 14 marzo 2008 (si cfr. Sub doc. n. 4 dei documenti di parte ricorrente) evidenziavano come: "Le 'note' prodotte dal Consigliere Capurro non sono riconducibili alla categoria di emendamenti ma a semplici richieste di chiarimenti peraltro da rivolgere agli uffici comunali e a coloro che hanno formato le poste previsionali ovvero al Giunta: al collegio dei revisori può essere richiesto parere solo in presenza di emendamenti perfettamente formati ovvero laddove si evidenzia una minore entrata, necessariamente motivata, va prevista la corrispondente minore spesa (rispettando ovviamente un termine congruo per l'espressione del parere). In merito alle richieste del Consigliere Capurro i revisori non dispongono di strumenti e informazioni per esaudire tali interpellanti. Nel caso vengano effettivamente apportati degli emendamenti anche in sede di approvazione consiliare che modifichino la bozza esaminata dai revisori, inoltrata loro dalla Giunta, verrà espresso parere sugli emendamenti recepiti, già corredati del parere tecnico e contabile favorevole. A corollario di quanto sopra, va evidenziato che, volendo trascurare il fatto che le richieste del Consigliere Capurro non costituiscono proposte di emendamenti ma semplici richieste di chiarimenti, è improponibile chiedere di esaminare '113 proposte di emendamenti (potenziali)' dal pomeriggio del 13 marzo alle 9 del mattino del 15 marzo, non solo per il collegio dei revisori che giustamente non dispone di password di accesso ai sistemi contabili del Comune non costituendo

organo interno alla 'macchina comunale' ma, si ritiene, per nessuna persona presente in organico”.

La posizione dei revisori è stata ribadita dal rag. Costa Alessandro in sede di seduta di consiglio comunale 15 marzo 2008 “abbiamo ritenuto di esprimere un unico parere in quanto diciamo che dagli elementi a nostra disposizione non era possibile esprimere un giudizio di congruità attendibilità e coerenza soprattutto tenuto conto che gli emendamenti erano in un numero rilevante e alcuni mancavano addirittura di contropartita. Quindi abbiamo ritenuto di esprimere un parere unico a cui faccio riferimento che è quello che è stato presentato il 14 marzo corrente”. Continua ancora il revisore: “il nostro parere è stato nel senso che non abbiamo gli elementi per esprimere un parere compiuto”, e prosegue evidenziando come “a mio avviso gli emendamenti soprattutto quando sono ... parliamo di un bilancio preventivo, soprattutto quando sono estremamente numerosi, in questo caso ne abbiamo avuti più di cento , dovrebbero essere a mio parere per esprimere un giudizio compiuto , dovevano presentare anche uno schema di bilancio alternativo: quello sì che avrebbe avuto gli elementi per poterli valutare ok?! Se ho una valutazione che ha contropartita , se alla maggiore entrata non mi corrisponde una maggiore spesa o viceversa non so proprio come girarmelo questo emendamento sinceramente”.

La posizione dei revisori è chiara, ad avviso dei revisori emendamenti in senso tecnico, sono solo quelli che determinano una maggiore o minore entrata o spesa.

Inoltre l'emendamento dovrebbe sempre evidenziare, a pena di inammissibilità, la cd contropartita cioè la destinazione alternativa delle somme di cui alle poste di bilancio oggetto di modifica.

Infine qualora gli emendamenti siano numerosi i proponenti dovrebbero farsi carico di elaborare un progetto di bilancio alternativo.

Ed in ogni caso il tempo a disposizione dei revisori sarebbe stato insufficiente.

Nessuno degli assunti dei revisori dei conti appare condivisibile.

Il concetto di emendamento di bilancio non comprende solo quelle modifiche allo schema di bilancio che comportano nuove o maggiori entrate o spese ma anche quelle modifiche che tale risultato non comportano.

Appare, quindi, concettualmente sbagliato escludere tali “proposte di modifica” dal novero degli emendamenti ammissibili per catalogarle come richieste di chiarimenti.

Ed anzi proprio in relazione a simili emendamenti si evidenzia la funzione del collegio dei revisori deputato a vigilare sulla coerenza, la congruenza e l'attendibilità del bilancio, atteso che contrariamente agli emendamenti che incidono in maniera immediata e diretta sulla entrata o sulla spesa la cui incidenza sulle equilibrio di bilancio appare immediatamente percepibile, tale specie di emendamenti può alterare l'assetto complessivo e l'attendibilità del bilancio.

Occorre naturalmente da parte dei revisori dei conti uno sforzo supplementare per inquadrare gli emendamenti nello schema di bilancio già predisposto e valutarne complessivamente l'incidenza sullo schema di bilancio.

La formulazione di un progetto alternativo di bilancio, tuttavia, non compete ai proponenti gli emendamenti neppure nel caso in cui il numero degli stessi sia rilevante.

Invero, da un primo punto di vista, l'art. 26 comma 10 del regolamento di contabilità non subordina l'ammissibilità degli emendamenti alla circostanza che essi siano accompagnati da uno schema di bilancio alternativo né dalla relativa contropartita. Da altro punto di vista, poi, la predisposizione di un progetto alternativo di bilancio non risulta materialmente effettuabile nel caso in cui gli emendamenti provengono da consiglieri comunali di appartenenze politiche diverse.

In ultimo i consiglieri proponenti emendamenti possono non disporre delle cognizioni tecnico - giuridico - contabili, necessarie alla predisposizione di un progetto alternativo di bilancio.

Per tutte queste ragioni la predisposizione di uno schema alternativo di bilancio non può condizionare l'ammissibilità degli emendamenti comunque essi siano strutturati.

Né l'esiguità del tempo a disposizione per esprimere il prescritto parere esimeva i revisori dei conti a renderlo conformemente all'obbligo loro incombente, ben potendo richiedere la posticipazione della seduta del consiglio comunale del tempo strettamente necessario per esprimere il loro parere.

La posizione dei revisori dei conti appare tanto maggiormente errata alla luce della circostanza che non sono stati neppure evidenziati distintamente gli emendamenti mancanti di contropartita. In altre parole se tali emendamenti privi di contropartita, cioè mancanti dell'indicazione della fonte ove reperire i maggiori oneri derivanti, apparivano immediatamente inammissibili il collegio dei revisori avrebbe facilmente potuto indicarli distintamente e non accomunarli in una indistinta quanto inattendibile valutazione di inammissibilità.

In definitiva il parere reso dai revisori dei conti appare illegittimo alla luce delle considerazioni evidenziate e come tale deve essere annullato.

Ciò determina l'illegittimità della deliberazione del Consiglio comunale.

Peraltro tale deliberazione appare illegittima sotto altro profilo atteso che il consiglio comunale ha omesso l'esame degli emendamenti presentati dal consigliere Capurro.

È questo il secondo profilo della doglianza dedotta con il secondo motivo.

Invero il consiglio comunale, una volta preso atto della posizione dei revisori, avrebbe potuto adottare due linee: la prima, più corretta, rinviare la seduta per consentire ai revisori dei conti di pronunciare motivato parere ovvero, in subordine ed esponendosi all'eventuale impugnativa giurisdizionale, comunque procedere alla deliberazione in ordine agli emendamenti, valendosi del parere (comunque reso) seppur viziato di inammissibilità degli stessi.

Il Consiglio comunale, invece, non ha deliberato sugli emendamenti ritenendo che "poiché siamo nell'impossibilità di poter discutere e votare gli emendamenti proposti dal Consigliere comunale Capurro perché il Consigliere Comunale stesse ha deciso di abbandonare l'aula, passiamo ecc." (si cfr. trascrizione verbale seduta Consiglio comunale Rapallo 15 marzo 2008 pag. 172 sub doc. n. 6 delle produzioni di parte ricorrente).

Quindi è mancata una deliberazione consiliare sugli emendamenti proposti dal consigliere Capurro.

La tesi difensiva del comune di Rapallo si articola nelle seguenti proposizioni: 1) l'allontanamento del consigliere Capurro avrebbe il valore di implicita rinuncia agli emendamenti proposti; 2) il collegio dei revisori avrebbe ritenuto il comportamento del consigliere Capurro integrante gli estremi dell'ostruzionismo, 3) il consiglio comunale si sarebbe determinato sugli emendamenti ritenuti ammissibili decidendoli implicitamente respingendo quelli inammissibili e non illustrati e implicitamente rinunciati dal Capurro.

Nessuna di queste proposizioni appare condivisibile.

In primo luogo non risulta l'esistenza di una norma che ricollegghi all'abbandono della seduta da parte del consigliere la rinuncia agli emendamenti presentati. In assenza di inequivochi elementi di fatto o previsioni normative o regolamentari che qualificano tale comportamento come abdicativo appare arbitrario riconnettere tale effetto al comportamento di abbandono dell'aula.

Il Collegio dei revisori non ha dato alcun giudizio sul comportamento del Capurro ha solamente evidenziato la propria impossibilità a fornire un parere attendibile sugli emendamenti proposti. Né il collegio dei revisori appare l'organo deputato ad attribuire patenti di ostruzionistico a ci comportamenti dei consiglieri. Da ultimo il comportamento ostruzionistico non può essere ricondotto esclusivamente alla mera presentazione di un numero rilevante di emendamenti in assenza di altri indici sintomatici atteso che in assenza di una preventiva determinazione del numero massimo di emendamenti presentabili non esiste alcun parametro per stabilire quale sia il numero di emendamenti che supera la soglia del comportamento ostruzionistico.

Infine la possibilità che il Consiglio comunale si sia potuto, determinare implicitamente sugli emendamenti, sembra esclusa sia dal tenore letterale dell'art. 26, comma 10, del regolamento di contabilità che, nello stabilire "gli emendamenti verranno posti in votazione nello stesso ordine cronologico con il quale sono stati presentati", sembra precludere qualsiasi possibilità di votazione implicita, sia dalla stessa prassi seguita nella stessa seduta dal Consiglio comunale di Rapallo 15 marzo 2008 relativamente agli emendamenti presentati da altri consiglieri (Costa e Gerbi) che sono stati effettivamente posti in votazione per essere poi espressamente respinti (si cfr. verbale seduta consiglio comunale Rapallo 15 marzo 2008 pagg. 177 - 178 sub doc. n. 6 delle produzioni di parte ricorrente).

In conclusione deve ritenersi sulla base dei documenti in atti che il consiglio comunale abbia accantonato gli emendamenti proposti dal consigliere Capurro ed abbia votato sugli schemi di bilancio come se gli stessi non fossero neppure stati presentati.

Si appalesa così evidente la lesione allo ius ad officium del consigliere Capurro che non ha ottenuto come era suo diritto che la deliberazione del Consiglio comunale si pronunciasse sugli emendamenti dallo stesso presentati.

In conclusione il ricorso in esame deve essere accolto con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna l'amministrazione comunale resistente al pagamento in favore dei ricorrenti delle spese di giudizio che si liquidano in complessivi €. 5000, 00 (cinquemila/00) oltre IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 02/10/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Enzo Di Sciascio, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Luca Morbelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/10/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO