



SINDACO  
AREA CONTAB

<p>STUDIO LEGALE</p> <p>Avv. [REDACTED]</p> <p>Patrocinante in Cassazione</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p>	<p>STUDIO LEGALE</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p> <p>[REDACTED]</p>
---	--

ECC.MO



TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELL'UMBRIA

Comune Di Tuoro - c. 1466

RICORSO

Prot. 0006575 del 20/07/2016 ore 12:41

Tit. 005

Registro: E

Per

- Sig.ra [REDACTED],  
residente in Tuoro sul Trasimeno (PG), [REDACTED],  
rappresentata e difesa, sia congiuntamente che disgiuntamente, dall'Avv. [REDACTED]  
del foro di Perugia [REDACTED] con PEC:  
[REDACTED] ed dall'Avv. [REDACTED]  
[REDACTED] con PEC: [REDACTED], ed  
elettivamente domiciliata presso lo studio legale dell'Avv. [REDACTED] in Perugia, via  
della [REDACTED], fax (per comunicazioni) [REDACTED], giusta procura in calce al presente  
atto,

Ricorrente

contro

- COMUNE DI TUORO SUL TRASIMENO, in persona del Sindaco *pro tempore*,  
con sede in Piazza Del Municipio, n. 1, Tuoro sul Trasimeno (PG), P.Iva 00412840548.

Amministrazione resistente

**PER L'ANNULLAMENTO**

*Previa adozione di idonea misura cautelare*

1) della Deliberazione n. 28 del 7.6.2016 del Consiglio comunale del Comune di Tuoro sul Trasimeno avente ad oggetto "Approvazione Bilancio di Previsione 2016/2018 (art. 151 D.Lgs 267/2000 e art. 10 D.Lgs 118/2011)" (doc. n. 1);

2) della Deliberazione del Consiglio comunale di Tuoro sul Trasimeno n. 27 del 7.6.2016,

avente ad oggetto "Documento unico di programmazione (D.U.P.) - Periodo 2016/2018 (Art. 170 comma 1 del D.Lgs 267/2000)" (doc. n. 2);

3) delle Deliberazioni del 7.6.2016 con le quali il Consiglio comunale del Comune di Tuoro sul Trasimeno ha deliberato la immediata esecutività delle deliberazioni di cui sopra (doc. nn. 1 e 2);

nonché di ogni altro atto presupposto, conseguenziale e, comunque connesso, e segnatamente:

4) della Delibera della Giunta comunale del Comune di Tuoro sul Trasimeno n. 47 del 16.5.2016 avente ad oggetto lo schema del Bilancio di previsione per gli esercizi 2016/2018;

5) per quanto occorrer possa: dei pareri resi dai responsabili dei servizi in ordine alla regolarità tecnica e contabile dei sopra indicati provvedimenti; degli avvisi di convocazione per le sedute del Consiglio comunale del Comune di Tuoro sul Trasimeno n. Prot. 4861 del 31.5.2016 (doc. n. 3); della Deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Tuoro sul Trasimeno del 7.6.2016 avente ad oggetto: "Questione pregiudiziale posta dal Consigliere ██████████ Considerato che a prescindere dal Consiglio comunale fissato per le ore 18:00 di oggi, ho rispettato l'art. 14 del vigente Regolamento comunale di contabilità, chiedo che i due punti all'ordine del giorno vengano rinviati ad altra data così da permettere istruttoria, valutazione e votazione degli emendamenti" (doc. n. 2).

## FATTO

1) La ricorrente riveste la carica di consigliere comunale presso il Comune di Tuoro sul Trasimeno (Cfr. Docc. 1, 2 e 3).

2) Con comunicazione Prot. n. 0041294 ricevuta dal Comune di Tuoro sul Trasimeno in data 19/05/2016 ed avente ad oggetto "Mancata approvazione del bilancio di previsione 2016", la Prefettura di Perugia - Ufficio Territoriale del Governo comunicava al Comune di Tuoro sul Trasimeno quanto segue: "RILEVATO CHE DAGLI ATTI DI UFFICIO RISULTA CHE CODESTO ENTE NON HA PROVVEDUTO AD ADOTTARE LA DELIBERAZIONE CONSILIARE DI APROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE SI INVITANO LE SS.LL A PROVVEDERE ALL'APROVAZIONE DEL CITATO DOCUMENTO CONTABILE, E DEGLI ALTRI AD ESSO CONNESSI, ENTRO IL

*TERMINE DI VENTI GIORNI DALLA DATA DI RICEVIMENTO DELLA PRESENTE. IN CASO DI MANCATA APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE ENTRO DETTO TERMINE SI APPLICHERA' LA PROCEDURA DI CUI AL COMMA 2 DELL'ARTICOLO 141 DEL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000 N.267" (Doc. 4).*

3) In data 25 maggio 2016 la ricorrente riceveva dal Responsabile dell'Area Contabile dell'Amministrazione comunale comunicazione via email indirizzata ai membri del Consiglio comunale del seguente tenore: *"Si trasmette allegata alla presente documentazione relativa al Bilancio di previsione 2016/2018, ed al DUP 2016/2018. Si fa presente che per quanto riguarda la documentazione allegata al Bilancio di previsione, la stessa può essere consultata presso l'Ufficio Ragioneria, durante le ore d'ufficio, previo appuntamento"*. Allegati alla comunicazione di cui sopra i documenti dalla stessa richiamati (Doc. 5).

4) In data 25 maggio 2016 la ricorrente riceveva convocazione per il Consiglio comunale del 31/05/2016 ore 17:30 avente all'ordine del giorno l'approvazione del bilancio consuntivo 2015 (Doc. 6).

5) In data 26 maggio 2016 la ricorrente riceveva dal Responsabile dell'Area Contabile dell'Amministrazione comunale copia del parere reso dal Revisore dei conti relativo al Bilancio di Previsione 2016/2018 ed al DUP 2016/2018. (Doc. 7).

6) In data 31 maggio 2016 la ricorrente riceveva convocazione per la Commissione consiliare Bilancio fissata per la data del 6 giugno 2016 (Doc. 8).

7) Sempre in data 31 maggio 2016, la ricorrente riceveva convocazione del Consiglio Comunale per il giorno 7 giugno 2016 alle ore 18.00 avente ad oggetto la trattazione del seguente ordine del giorno:

*"1. 2016/29 - Documento unico di programmazione (D.U.P.) - Periodo 2016/2018 (Art. 170 comma 1 del D.Lgs 267/2000); 2. 2016/28 - Approvazione Bilancio di Previsione 2016/2018 (art. 151 D.Lgs 267/2000 e art. 10 D.Lgs 118/2011)". (Doc. 9).*

8) In data 7 giugno 2016, malgrado l'indubbia (e, come si vedrà, illegittima) compressione dei tempi procedurali previsti per l'iter di approvazione del Bilancio di previsione, la ricorrente riusciva a presentare e depositare al Protocollo del Comune di Tuoro sul Trasimeno, prima dell'inizio della seduta consiliare, sette proposte di

emendamento al Bilancio di previsione predisposto dalla Giunta comunale (Doc. 10).

Peraltro, è bene osservare come, data la compressione illegittimamente imposta ai tempi procedurali, le sette proposte di emendamento di cui si è detto altro non rappresentano che una sola parte, quella formalizzata in tempo utile, di più ampie richieste di intervento correttivo che la ricorrente avrebbe inteso proporre. Tuttavia, causa come detto la tempistica forzata, essa non è riuscita a "confezionare" con la precisione e lo scrupolo richiesti, le ulteriori e plurime richieste di modifica che pure aveva studiato ed analizzato.

9) Ad avvio di seduta, vista la compressione dei tempi procedurali di cui meglio si dirà di seguito, la ricorrente, in propria veste nonché in quella di ~~XXXXXXXXXX~~, insisteva per l'ammissione alla discussione ed alla votazione degli emendamenti depositati. Il Sindaco replicava rendendo *"noto che detti emendamenti non possono essere votati nell'odierna seduta, cedendo poi la parola al Segretario comunale per l'illustrazione delle motivazioni. Il Segretario comunale, dopo avere fatto presente che i sette emendamenti al bilancio 2016 presentati dal Gruppo "Noi Gente di Tuoro" sono stati acquisiti al protocollo comunale, e quindi divenuti conoscibili e valutabili, solo alle ore 17:38 dell'odierna giornata, spiega che gli artt. 35 e 38, commi 4, 5 e 6, del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale li rendono non discutibili e valutabili da parte del Consiglio comunale se non in una seduta successiva a quella in corso"* (Docc. 2 e 14).

10) La ricorrente dissentiva dal parere reso dalla Segreteria comunale e, citando i commi 6, 7 ed 8 dell'art. 14 del vigente Regolamento comunale di contabilità del Comune di Tuoro sul Trasimeno in combinato disposto con l'art. 39 del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale, formulava la seguente questione di pregiudizialità: *"Considerato che a prescindere dal Consiglio comunale fissato per le ore 18:00 di oggi, ho rispettato l'art. 14 del vigente Regolamento comunale di contabilità, chiedo che i due punti all'ordine del giorno vengano rinviati ad altra data così da permettere istruttoria, valutazione e votazione degli emendamenti"* (Docc. 2 e 14).

11) La questione pregiudiziale proposta dalla ricorrente veniva respinta con voto a maggioranza del Consiglio comunale (Docc. 2 e 14).

12) La seduta consiliare proseguiva, di seguito, con l'approvazione degli atti odiernamente impugnati (Docc. 1, 2 e 14).

13) In sintesi, dunque, gli schemi di bilancio sono stati approvati dalla Giunta comunale

e trasmessi all'Organo di revisione in data 24 maggio 2016 (cfr. Parere dell'Organo di revisione recante data di ricezione degli schemi, **Doc. 13**). Gli schemi medesimi sono poi stati trasmessi ai membri del Consiglio comunale in data 25 maggio 2016 (cfr. **Doc. 5**). Il parere dell'Organo di revisione è stato trasmesso ai membri del Consiglio comunale in data 26 maggio 2016 (cfr. **Doc. 7**). La ricorrente presentava, in data 7 giugno 2016, n. 7 proposte di emendamento agli schemi di bilancio (cfr. **Doc. 10**). In pari data, gli schemi di Bilancio e DUP venivano posti in votazione e definitivamente approvati. Gli emendamenti proposti dalla ricorrente non venivano nemmeno acquisiti al dibattito del Consiglio comunale.

\*\*\*

Tra la data di trasmissione degli schemi di bilancio ai membri dell'Organo consiliare (corredati, come previsto dal TUEELL, del parere dell'Organo di revisione) e la data di approvazione degli schemi medesimi da parte del Consiglio comunale intercorrevano, dunque, solo dodici giorni.

\*\*\*

Gli atti di cui alla odierna impugnativa sono tutti invalidi ed illegittimi e dovranno, pertanto, essere come tali dichiarati e per l'effetto, previa concessione di idonea misura cautelare, annullati e/o dichiarati nulli e/o comunque illegittimi per i seguenti motivi di

## DIRITTO

- 1 -

### Preliminarmente, sulla legittimazione della ricorrente.

Benché, per consolidato orientamento giurisprudenziale, il giudizio amministrativo, nelle normalità dei casi, non è deputato a dirimere controversie tra organi appartenenti ad uno stesso ente, è, peraltro, *jus receptum* che la legittimazione dei consiglieri comunali ad impugnare atti degli organi di cui fanno parte sussiste ove vengano dedotte violazioni procedurali direttamente lesive del *munus* rivestito dal componente dell'organo o vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'Ufficio (*ex multis*, C.d.S., Sez. V, 9 ottobre 2007, n. 5280; C.d.S., sez. I, parere 23 aprile 2012 n. 1960).

Nel caso in esame, la ricorrente esibisce doglianze tutte riconducibili alla violazione delle proprie prerogative consiliari.

In particolare, come meglio si illustrerà nel prosieguo, la ricorrente lamenta il mancato

rispetto dei termini procedurali previsti da legge e dal regolamento di contabilità vigente per il deposito della proposta di Bilancio di previsione e dei relativi allegati, il mancato rispetto della tempistica regolamentare prevista per la presentazione di emendamenti allo schema di Bilancio, nonché la mancata acquisizione al dibattito e la mancata votazione degli emendamenti proposti dalla ricorrente stessa. Per l'effetto delle esibite doglianze, la ricorrente solleva censure, dunque, incidenti sulla legittimità degli atti di cui alla odierna impugnativa.

Tanto osservato, la ricorrente lamenta vizi che, secondo pressoché unanime giurisprudenza, sono idonei ad incidere sul *munus publicum* e quindi sull'effettivo e regolare esercizio delle peculiari funzioni di consigliere comunale (tra cui, garanzie partecipative, voto informato, diritto di iniziativa).

Non vi è dunque dubbio, ove mai venisse messa in discussione, circa la piena legittimazione attiva e l'interesse della ricorrente in relazione alle censure che seguono.

- 2 -

#### **Sulla concreta lesione delle prerogative consiliari della ricorrente**

La breve illustrazione delle circostanze (tutte documentalmente dimostrate) che precede pone già all'evidenza plurimi profili di illegittimità occorsi nel complessivo *iter* procedimentale.

L'illegittima compressione dei termini procedimentali di cui si dirà da qui a breve è resa ancor più grave dalla mancata acquisizione al dibattito consiliare ed alla successiva votazione degli emendamenti proposti dalla ricorrente.

Detta circostanza evidenzia, da subito, come per effetto dell'*iter* procedimentale seguito dall'Amministrazione, le prerogative consiliari della ricorrente abbiano ricevuto grave pregiudizio sia sul piano della astratta idoneità dell'*iter* seguito al ferirne diritti e prerogative sia sul piano della concreta lesione degli stessi, come in effetti provocata.

Vale la pena, in proposito, ricordare che la ricorrente non ha infatti prestato alcuna acquiescenza all'*iter* perseguito dall'Amministrazione né ha in alcun modo rinunciato ad esercitare con pienezza le proprie prerogative.

Ciò, al di fuori di ogni possibile equivoco, emerge dal fatto che la ricorrente ha:

- a) insistito per l'esame dei propri emendamenti (Docc. 2 e 14);
- b) sofferto, in base al parere reso dalla Segreteria comunale, della mancata acquisizione

al dibattito ed alla votazione consiliare degli emendamenti proposti (Docc. 2 e 14);

e) dissentito espressamente dal detto parere e, in ogni caso, insistito per l'acquisizione al dibattito ed alla votazione consiliare degli emendamenti proposti (Docc. 2 e 14);

d) richiesto - vista l'illegittima compressione dei termini procedurali aggravata dal diniego opposto alla ammissione al voto degli emendamenti proposti - il rinvio ad altra seduta del Consiglio comunale l'esame di entrambi i punti all'Ordine del giorno "*così da permettere istruttoria, valutazione e votazione degli emendamenti*" (Docc. 2 e 14);

e) espresso, in sede di votazione conclusiva, voto contrario sia per ragioni "di merito" sia in ragione delle illegittimità procedurali denunciate (Docc. 1, 2 e 14).

Per quanto esposto, anche laddove si acceda a tesi di natura "sostanzialistica" (come fatto, ad esempio, in *Consiglio di Stato, sezione V, ord. n. 3824 del 27 agosto 2014*, laddove si è affermato che "*non risulta che nel corso della seduta del consiglio comunale ... e neppure in precedenza, i ricorrenti in primo grado ne abbiano chiesto il differimento, sicché - dovendosi desumere il loro consenso all'ulteriore prosieguo della seduta - si può considerare non rilevante il decorso del termine previsto dall'art. 227 del testo unico degli enti locali ...*"), non vi è dubbio circa il fatto che le prerogative consiliari e le garanzie partecipative previste siano state, nel caso che ci occupa, oggetto di grave pregiudizio anche in termini "concreti".

\*\*\*

Non varrà ad assolvere la condotta posta in essere dall'Amministrazione quanto vagamente prospettato alla ricorrente a margine delle reiterate proteste sollevate dalla stessa.

L'opportunità di "recuperare" al dibattito consiliare le proposte di emendamento in occasione di una più o meno prossima seduta consiliare (Doc. 8) o, magari, nell'occasione di una eventuale deliberazione sulla variazione di bilancio, non allevierebbe infatti in alcun modo la gravità dei vizi nei quali l'Amministrazione è incorsa nel procedimento in esame. Anzi, se possibile, la detta "disponibilità" finirebbe addirittura per offrire un metro ulteriore sulle dubbie pratiche considerate nell'occasione da cui sono scaturite le odiere doglianze.

La delibera sulla variazione di bilancio - come noto - non è finalizzata al ripristino della legalità violata in occasione della deliberazione sul Bilancio di previsione: una tale finalità

condurrebbe, evidentemente, allo sviamento dalle finalità perseguite dallo strumento da ultimo considerato. La variazione di Bilancio assolve al contrario, e come noto, alla necessità di apportare le correzioni al documento contabile rese necessarie da evenienze di fatto o da valutazioni degli organi politici emerse *successivamente* alla approvazione del Bilancio di previsione e non certo ad emendare possibili vizi di legittimità di cui il detto atto sia affetto *ab origine*.

L'idea "barocca" che la deliberazione sulla variazione di Bilancio possa "sanare" i vizi della deliberazione sul Bilancio di previsione sarebbe dunque frutto di una inedita finalità assegnata al detto strumento.

E' del tutto evidente che – ove mai l'Amministrazione prospettasse un tale rimedio – esso non avrebbe migliore valenza giuridica delle "pacche sulla spalla" ricevute dalla ricorrente a margine della seduta consiliare più volte richiamata.

Al contrario, la posizione giuridica soggettiva vantata dalla ricorrente è finalisticamente orientata al ripristino della legalità violata in sede di approvazione del Bilancio di previsione. Sino a quel momento, tutti gli strumenti connessi e dipendenti adottati successivamente, anziché "sanare" i vizi delle deliberazioni impugnate sarebbero, al contrario, affetti da non meno gravi profili di *illegittimità derivata*.

La ricorrente attende, dunque, il ripristino delle condizioni di legittimità violate in occasione della deliberazione degli atti oggetto della presente impugnativa e rispettosamente confida, a tal fine, nell'intervento dell'adita Autorità giudiziale. Sino a quel momento, la ricorrente si riserva di riproporre, se del caso, ogni opportuna censura di legittimità con riferimento ad ogni atto successivo ed in rapporto di dipendenza con quelli di cui alla odierna impugnativa, e che venisse sottoposto al suo esame.

- 3 -

Sulla illegittima compressione/violazione dell'*iter* procedimentale. Sulla illegittima compressione/violazione delle prerogative consiliari della ricorrente. Sulla illegittimità della Deliberazione n. 28 del 7.6.2016 del Consiglio comunale del Comune di Tuoro sul Trasimeno avente ad oggetto "Approvazione Bilancio di Previsione 2016/2018 (art. 151 D.Lgs 267/2000 e art. 10 D.Lgs 118/2011)". Sulla illegittimità della Deliberazione del Consiglio comunale di Tuoro sul Trasimeno n. 27 del 7.6.2016, avente ad oggetto "Documento unico di programmazione (D.U.P.) - Periodo 2016/2018 (Art. 170 comma 1 del D.Lgs 267/2000)". Sulla illegittimità di tutti gli atti connessi, dipendenti e/o



presupposti. Violazione del principio costituzionale di legalità; Violazione e falsa applicazione dell'art. 174 del D. Lgs. n. 267 del 2000; Violazione e falsa applicazione dell'art. 11, comma 3, lettera h) del D.Lgs. 118 del 2011; Violazione e falsa applicazione dell'art. 14, commi 6 ed 8 del Regolamento di contabilità del Comune di Tuoro sul Trasimeno - Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, illogicità e sviamento; Illegittimità degli atti impugnati per violazione dell'iter procedimentale regolamentare e di legge; Violazione del diritto all'informazione preventiva dei consiglieri comunali con lesione delle prerogative conoscitive funzionali all'espletamento del mandato; Violazione del diritto di iniziativa dei consiglieri comunali; Violazione dei diritti di partecipazione dei consiglieri comunali.

Occorre solo qualche breve cenno preliminare al complessivo quadro normativo deputato a disciplinare l'iter procedimentale di approvazione del Bilancio di previsione.

a) A mente di quanto disposto dall'art. 174 del D.Lgs. 267/2000 (TU FELL), *"Lo schema di bilancio annuale di previsione, la relazione previsionale e programmatica e lo schema di bilancio pluriennale sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati ed alla relazione dell'organo di revisione"*. Prevede poi la norma, al successivo comma che *"Il REGOLAMENTO DI CONTABILITA' DELL'ENTE PREVEDE PER TALI ADEMPIMENTI UN CONGRUO TERMINE, NONCHE' I TERMINI ENTRO I QUALI POSSONO ESSERE PRESENTATI, DA PARTE DEI MEMBRI DELL'ORGANO CONSILIARE, EMENDAMENTI AGLI SCHEMI DI BILANCIO PREDISPOSTI DALL'ORGANO ESECUTIVO"*.

b) Il Regolamento di contabilità del Comune di Tuoro sul Trasimeno (Doc. 11) dispone, all'art. 14, comma 6, che *"I MEMBRI DEL CONSIGLIO POSSONO PRESENTARE EMENDAMENTI AGLI SCHEMI DI BILANCIO ENTRO 15 GIORNI DALLA DATA DI TRASMISSIONE DEGLI STESSI AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO"*.

Ancora, l'art. 14, comma 8, del Regolamento di contabilità del Comune di Tuoro sul Trasimeno dispone inoltre che *"GLI EMENDAMENTI POSSONO ESSERE POSTI IN VOTAZIONE NON PRIMA DELL'OTTAVO GIORNO SUCCESSIVO ALLA PRESENTAZIONE, NELLO STESSO ORDINE CRONOLOGICO CON IL QUALE SONO STATI PRESENTATI E DOPO AVERE ACQUISITO I PARERI DI REGOLARITA' TECNICO-AMMINISTRATIVA, CONTABILE E DI LEGITTIMITA'. NON E' DOVUTO SUGLI EMENDAMENTI IL PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE"*.

c) Per esaurire il quadro normativo nel quale trova disciplina la vicenda oggetto delle odierne doglianze, occorre richiamare infine le norme alle quali la Segreteria comunale ha fatto rinvio, in occasione della seduta consiliare del 7 giugno 2016, dando parere contrario alla ammissione al voto degli emendamenti proposti dai ricorrenti. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 38 del Regolamento del Consiglio comunale (Doc. 12) "Nel caso che gli emendamenti vengano presentati prima della seduta, ma in tempi tanto stretti da non consentire l'acquisizione dei pareri sull'emendamento, l'esame dell'argomento non potrà proseguire, con rinvio ad altra seduta, a meno che la natura dell'emendamento sia di così scarsa incidenza da far sì che il consiglio possa ritenere superflui i pareri tramite votazione (...)". Il comma 8 della stessa norma prevede poi che "In qualunque caso, in presenza di emendamenti, il consiglio comunale effettuerà votazione preliminare su ciascuno di essi con la quale, con il quorum funzionale previsto dal comma 10 dell'art.10 dello statuto, esprimerà la volontà di procedere all'esame del medesimo, con la possibilità quindi di dover rinviare la trattazione dell'argomento ed altra seduta secondo quanto specificato ai commi precedenti, o la volontà di reiezione dell'emendamento stesso".

\*\*\*

Sintetizzando quanto sopra brevemente illustrato, l'iter di approvazione degli atti oggetto della odierna impugnativa è caratterizzato nei termini che seguono:

A) La votazione sugli schemi di Bilancio predisposti dall'Organo esecutivo non possono aver luogo prima del decorso di 15 giorni dalla loro trasmissione all'Organo consiliare. Detto termine, è posto a garanzia delle prerogative dei consiglieri comunali e del loro diritto di esaminare lo schema di bilancio per proporre, se del caso, emendamenti sino a 15 giorni dal ricevimento dell'anzidetta documentazione.

B) Lo schema di Bilancio di previsione deve essere trasmesso all'Organo consiliare unitamente agli allegati ed alla relazione dell'organo di revisione.

C) Gli emendamenti proposti possono essere posti in votazione solo al decorso dell'ottavo giorno dalla loro presentazione e previa acquisizione dei necessari pareri di regolarità tecnica.

In conclusione sul punto, l'iter di approvazione degli atti odiernamente impugnati richiede una tempistica di norma non inferiore ad almeno 23 giorni: ed infatti, dalla data di trasmissione degli schemi di bilancio muniti del parere del Revisore all'Organo consiliare devono decorrere almeno quindici giorni per la presentazione delle proposte di

emendamento nonché, successivamente al deposito delle dette proposte, devono decorrere almeno ulteriori otto giorni affinché le stesse possano essere poste in votazione. Ciò fatto salvo il caso, ovviamente, in cui al decorso dei quindici giorni di cui al Regolamento di contabilità non risultino depositate proposte di emendamento: in questo caso, l'iter di approvazione degli atti impugnati vedrebbe ridotta la propria tempistica a solo decorso dei quindici giorni di cui sopra.

Ove mai occorresse un richiamo sul punto, la detta normativa non risulta essere in alcun modo caduta in "desuetudine" presso l'Amministrazione comunale di Tuoro sul Trasimeno: ciò si evince, tra l'altro, dall'avvenuto rispetto della medesima in occasione dell'iter perseguito dall'Amministrazione in occasione della approvazione del di Bilancio di previsione nelle annualità precedenti (Doc. 18).

Ebbene, dalla piana lettura dei fatti documentalmente comprovati dalla ricorrente, emerge che **NESSUNA** delle prescrizioni sopra richiamate ha ricevuto ottemperanza da parte dell'Amministrazione.

E difatti:

aa) La votazione consiliare ha avuto luogo prima della decorrenza del termine di 15 giorni previsto dal Regolamento di contabilità per consentire ai consiglieri di esaminare il complesso atto di bilancio e, se del caso, per proporvi emendamenti. In particolare, la votazione sul bilancio di previsione ha avuto luogo in data 7 giugno 2016 e dunque, a distanza di soli 12 giorni dalla data di trasmissione degli schemi di bilancio e della relazione dell'Organo di revisione ai consiglieri comunali (26 maggio 2016).

bb) Ancora, la documentazione trasmessa in data 25 maggio 2016 si è da subito mostrata carente ed incompleta atteso il fatto che la relazione dell'organo di revisione è stata trasmessa separatamente ed in data successiva (Doc. 7).

cc) Il regime giuridico che disciplina la proposta di emendamento al bilancio risulta essere, al di là di ogni possibile dubbio, quello previsto dal Regolamento di Contabilità. La diversa fonte invocata dalla Segreteria comunale (le citate disposizioni del Regolamento del Consiglio comunale) non poteva difatti trovare applicazione attese le elementari constatazioni che derivano dalla applicazione del principio *lex specialis derogat generali*. L'iter di presentazione e votazione degli emendamenti al Bilancio trova dunque sua propria e speciale normazione nel Regolamento di Contabilità.

NO  
13  
pp - e  
mar 12

Viceversa, il Regolamento del Consiglio comunale e, segnatamente, le norme richiamate dalla Segreteria comunale investono, evidentemente, la generalità dei casi ove non specificatamente normati.

Da quanto osservato deriva che, a seguito della presentazione degli emendamenti di cui si è detto, la seduta del Consiglio comunale avrebbe dovuto essere comunque rinviata al fine di maturare, come richiesto dai ricorrenti, il decorso dei tempi prescritti nonché di acquisire i necessari pareri di regolarità tecnica.

Ma vi è di più. Non paga della illegittima compressione dei termini procedurali di cui si è detto e, ad onta del faticoso esame degli atti in votazione condotto dalla ricorrente, l'Amministrazione ha persino ritenuto di non acquisire al dibattito ed alla votazione gli emendamenti dalla stessa proposti. In altri termini, dopo aver "costretto" i consiglieri ricorrenti a sedute "fiume" sul Bilancio (*oborto collo* intrattenute a causa della ristrettezza dei tempi), li ha persino privati della possibilità di discutere e porre in votazione gli emendamenti faticosamente elaborati e depositati (!).

Sfugge ogni possibilità di rintracciare, in quanto rappresentato, elementi capaci di "assolvere" i molteplici profili di invalidità che emergono dall'esame del complessivo *iter* procedimentale e che compromettono la validità degli atti che ne sono derivati.

\*\*\*

*In particolare, sulla violazione delle prerogative consiliari.*

Per quanto esposto, le prerogative accordate da Legge, Statuto e Regolamento al consigliere comunali ricorrente sono state irrimediabilmente violate e sacrificate.

Essa è stata messa in condizione di esaminare lo schema di Bilancio di previsione solo con i tempi della superficialità e dell'approssimazione e non attraverso quelli, previsti dal Regolamento, necessari per una approfondita e ponderata valutazione.

Ancora, il Consigliere ricorrente non è stata messa nelle condizioni di elaborare le proprie proposte di modifica al Bilancio di previsione in termini congrui e, comunque, nei termini previsti dal Regolamento di contabilità, al punto da essere costretta a soprassedere rispetto alla presentazione di ulteriori proposte di emendamento.

In ultimo, ma non per ultimo, il Consigliere ricorrente è stata lesa nelle proprie prerogative partecipative e nel proprio diritto di iniziativa attesa la mancata acquisizione al dibattito ed alla votazione degli emendamenti dalla stessa presentati.

\*\*\*

Come osservato, i difetti illustrati si riflettono dunque sulle delibere di approvazione odiernamente impugnate determinandone l'invalidità/illegittimità per violazione del complessivo *iter* procedimentale.

La predisposizione di termini procedurali congrui (come prescritto dal TU EELL) e, comunque, non inferiori a quelli disciplinati dal Regolamento di contabilità, è eminentemente finalizzata a garantire che l'approvazione dei detti fondamentali atti abbia luogo a seguito di approfondita e ponderata valutazione. Non occorre ricordare che, trattandosi di atti fondamentali dell'Amministrazione pubblica e non di un soggetto privato, è la natura degli interessi sottesi agli atti medesimi che richiede che gli stessi siano deliberati in presenza di condizioni procedurali ben precise. E', in altri termini, l'interesse pubblico generale coinvolto dalla stesura dei detti atti a reclamare che gli stessi seguano un *iter* procedimentale finalizzato a garantire, tra le altre, elementari esigenze di confronto e mediazione democratica.

Gli atti approvati dal Comune di Tuoro sul Trasimeno, al contrario, rappresentano l'epilogo di una generalizzata falcidia dei diritti e delle prerogative dei consiglieri comunali, dell'Organo consiliare e, in definitiva, dei diritti e dei generali interessi pubblici regolati nel sistema della democrazia rappresentativa.

E del tutto evidente, dunque, come gli atti odiernamente impugnati si presentino come affetti da irrimediabili profili di invalidità ed illegittimità tali da imporre il loro annullamento e/o declaratoria di nullità.

\*\*\*

*In particolare, sulla intimazione contenuta nella comunicazione trasmessa dalla Prefettura di Perugia e ricevuta in data 19 maggio 2016.*

Al solo fine di prevenire possibili ma, comunque, infondate obiezioni rispetto alle conseguenze richieste dalla descrizione esibita, val la pena solo un cenno all'atto prefettizio di cui all'epigrafe.

Ove mai fosse tentazione dell'Amministrazione resistente articolare una qualche difesa fondata sulla perentorietà della detta intimazione è bene ricordare, sin da subito, quanto segue.

Il termine fissato dalla Prefettura di Perugia in capo all'Amministrazione resistente non

è, di per sé, idoneo a consentire deroghe alle fonti più volte richiamate.

Opinando in senso inverso deriverebbe, d'altronde, un inesistente potere in capo all'Autorità prefettizia di legittimare deroghe alle fonti legislative, statutarie e regolamentari dell'Ordinamento.

E', viceversa, evidente come tale potere non sussista (salvo sue espresse previsioni) in capo ad alcuna delle amministrazioni dello Stato o degli altri enti locali.

Sul punto, invero, la giurisprudenza amministrativa ha già avuto occasione di intervenire sgomberando il campo da ogni possibile equivoco.

In vicenda analoga a quella rappresentata con il presente ricorso, il Tar Calabria, con sent. n. 1319 del 2015 ha avuto infatti occasione di precisare che *“né la diffida prefettizia ad adottare entro e non oltre venti giorni gli atti di competenza con riferimento al conto consuntivo consente, in sé, di derogare ai termini procedurali di garanzia posti dalla legge e dal regolamento di contabilità in materia, atteso che, dal combinato disposto degli artt.227, comma 2 bis e 141, comma 2, del T.U.E.L., che disciplina la procedura straordinaria di approvazione del rendiconto di gestione in ipotesi patologica, non emerge alcuna deroga al termine di cui all'art.227, comma 2 del T.U.E.L.”* (in senso conforme, T.A.R. Puglia Bari Sez. II, Sent., 03/09/2014, n. 1058).

Per altro, val la pena di osservare che, pur anche alla luce del predetto termine intimato dalla Prefettura, l'Amministrazione – ove più solertemente attivatasi – ben avrebbe potuto garantire il rispetto, quanto meno del termine di 15 giorni previsto dal Regolamento di contabilità per la presentazione degli emendamenti. D'altronde l'Organo esecutivo, dopo aver riservato a sé stesso ben “meditata” riflessione sugli schemi di bilancio – sino al punto da oltrepassare i termini di legge previsti per l'approvazione dello stesso – ben avrebbe potuto e dovuto trasmettere la proposta di Bilancio all'indomani della diffida: come evidenziato e documentato, la Giunta comunale di Tuoro sul Trasimeno aveva, già in data 16 maggio 2016 (!), adottato delibera di approvazione della proposta di Bilancio (Cfr. Parere del Revisore dei conti, recante indicazione della data di approvazione della predetta delibera di Giunta, **Doc. n. 13**).

Inspiegabilmente, la detta Deliberazione di Giunta – pur dopo la ricezione della intimazione prefettizia – giaceva nei cassetti dell'Organo esecutivo sino al 24 maggio seguente, quando veniva trasmessa all'organo incaricato della revisione dei conti (Doc.

13).

In altri termini, incurante della intimazione prefettizia, l'Organo esecutivo ha trascurato di trasmettere immediatamente la Delibera di Giunta recante la proposta di Bilancio di previsione, attardandone l'invio al Revisore dei conti per ben otto giorni dopo la sua approvazione.

Come emerge dalla tempistica descritta (e documentata) ove l'Organo esecutivo avesse senza dilazione trasmesso al Revisore dei conti la proposta già deliberata la detta proposta sarebbe approdata, completa di ogni suo allegato, all'Organo consiliare in tempi utili. Addirittura, attesa la solerzia del Revisore – che ha rilasciato il proprio parere nel volgere di un giorno (il parere risulta rilasciato in data 25 maggio 2016, Doc. 13) – tutta la tempistica regolamentare sarebbe stata rispettata. Non più tardi del 17-18 maggio l'Organo consiliare avrebbe infatti ricevuto la documentazione e, alla data del 1 giugno 2016, sarebbe decorso il termine di 15 giorni per il deposito degli emendamenti: con largo anticipo, dunque, rispetto allo stesso termine intimato dalla Prefettura di Perugia.

Vale la pena, peraltro, sottolineare come l'intimazione prefettizia ricevuta in data 19.5.2016 non abbia rappresentato un "*fulmine a ciel sereno*" o comunque un atto improvviso ed inaspettato. Al contrario, la Prefettura di Perugia, già con comunicazioni del 7.4.2016 (Doc. 15) e del 12.5.2016 (Doc. 16), aveva infatti rappresentato all'Amministrazione comunale i ritardi nei quali la stessa era già incorsa nella approvazione degli atti di bilancio nonché le conseguenze che sarebbero derivate dai detti ritardi. L'Amministrazione, dunque, già dal 7.4.2016 era a conoscenza (ove mai si ritenesse che la stessa potesse ignorare, in assenza delle comunicazioni prefettizie, i termini di legge) delle scadenze al rispetto delle quali era richiamata e delle conseguenze circa il mancato rispetto delle dette scadenze.

Sicché, anche per le ragioni esposte, l'Amministrazione non potrà certo invocare l'intimazione solo da ultimo ricevuta dalla Prefettura di Perugia a giustificazione della propria condotta.

Tali circostanze contribuiscono dunque, ove ce ne fosse ancora la necessità, ad aggravare la responsabilità dell'Amministrazione ed a palesare l'assoluta inescusabilità delle condotte dalla stessa intraprese.

\*\*\*

*Sul consolidato orientamento giurisprudenziale nella materia de qua.*

Tutt'altro che nuova, in giurisprudenza, è la questione posta dal presente ricorso.

Invero, la pluralità di interventi giurisprudenziali in casi del tutto analoghi a quello esaminato, oltre che confortare le tesi in questa sede esposte, aggravano la posizione dell'Amministrazione resistente la cui condotta non risulta in alcun modo giustificabile.

Innumerevoli interventi giurisprudenziali, nella materia *de qua*, avrebbero dovuto infatti orientare l'Amministrazione in direzione assai diversa rispetto a quella intrapresa.

Cionondimeno, attese le scelte in concreto adottate dall'Amministrazione, incurante delle previsioni normative rilevanti nonché dei consolidati indirizzi giurisprudenziali, si è resa indispensabile la presente iniziativa innanzi a codesto ecc.mo Collegio. Attesa l'inescusabile condotta dell'Amministrazione resistente la ricorrente, con ogni osservanza, confida – oltre che nell'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel presente atto – anche nel non dover sopportare le spese rese necessarie per l'esperimento della presente impugnativa: queste ultime non potranno, infatti, che seguire la soccombenza.

Tra i numerosi precedenti giurisprudenziali reperibili in materia, meritano cenno particolare le conclusioni che seguono.

Come osservato in *TAR Sardegna, Sez. II, Sent. n. 387/2016*, dalla rilevanza strategica del documento di bilancio e dalla sua valenza di atto di programmazione della vita dell'ente comunale deriva che gli adempimenti correlati debbono intervenire nel rispetto di termini la cui perentorietà consegue ad un iter procedimentale caratterizzato da scansioni cronologiche cogenti, proprio in vista di una tempestiva approvazione finale del documento atta a scongiurare l'evenienza del ricorso alla gestione provvisoria e, dunque, ad una azione amministrativa limitata alle questioni di somma urgenza.

“L'art. 174 del D. Lgs n. 267 del 2000 affida, in questa logica, al regolamento di contabilità dell'ente l'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...»”.

Ciò vuol dire che “i termini in questione sono funzionali all'esercizio incompressibile



delle prerogative dei consiglieri comunali le quali, peraltro, debbono esplicarsi in un arco di tempo limitato - ma ragionevole - in quanto strettamente connesso ad un termine finale e ineludibile di approvazione".

Questo argomento vale, in particolare, per i consiglieri di minoranza, "i quali debbono essere posti in condizione di esercitare la indispensabile funzione di controllo sull'adeguatezza dell'azione politico amministrativa programmata dalle forze politiche che sostengono il Sindaco e l'esecutivo cittadino".

Di tenore analogo, in vicenda in tutto identica a quella oggetto del presente ricorso, le conclusioni cui è approdato il TAR Sicilia, Sez. Catania, con sent. 2824/2014 in accoglimento di ricorso fondato su circostanze e motivi identici a quelli proposti dagli odierni ricorrenti (violazione falsa applicazione dell'art. 174, comma 2, del D.lgs. 18 agosto del 2000 n. 267 - violazione falsa applicazione dell'art. 13, comma 6, del regolamento di contabilità del comune di Valverde - violazione del principio costituzionale di legalità).

### ISTANZA CAUTELARE

Il *fumus* di fondatezza del ricorso emerge dalle motivazioni spiegate in narrativa.

Quanto al *periculum*, basti osservare che la deliberazione di approvazione del Bilancio di previsione costituisce - come noto - atto autorizzativo di ogni successivo impegno di spesa dell'Amministrazione comunale. Dalla natura strategica dell'atto - alla base dell'intera vita amministrativa dell'Ente - ne deriva l'irrimediabile nocimento che sarebbe arrecato agli interessi dell'Ente medesimo per l'avvio di un esercizio economico fondato su un atto illegittimo. La concessione della misura cautelare sospensiva degli atti impugnati consentirebbe - viceversa - la tempestiva adozione di ogni atto e misura amministrativa volta a rimediare ai vizi riscontrati determinando - in ipotesi - anche l'eventuale cessazione anticipata della materia del contendere. Diversamente, in assenza di sospensione degli effetti dell'atto, si produrrebbero - nelle more del giudizio - effetti incontrollati e non rimediabili con particolare riguardo agli impegni di spesa nel frattempo assunti dall'Amministrazione.

E', ancora, nel precipuo e diretto interesse della ricorrente insistere per la concessione della misura cautelare attesa la circostanza in base alla quale ciascun consigliere, nonché l'Organo consiliare al quale esso appartiene, è chiamato a definire le proprie determinazioni ed iniziative sulla base della "cornice di bilancio" delineata dagli atti

odiernamente impugnati. Ne deriva, da ciò, che il pressoché totale novero delle determinazioni adottate dall'Organo consiliare al quale i ricorrenti appartengono finirebbe – allo stato dei fatti – per essere adottato sulla base di una cornice di bilancio “fuorviata” dalla illegittimità degli atti impugnati.

In via subordinata, rispetto alla concessione della richiesta misura sospensiva si insiste affinché, sempre in via cautelare, l'Ecc.mo Tribunale – ove ritenuta maggiormente idonea – disponga la misura cautelare di cui all'art. 55 comma 10 del c.p.a.

\*\*\*

Gli atti di cui alla odierna impugnativa risultano tutti, in base a quanto esposto, invalidi ed illegittimi e

PQM

Si insiste affinché l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo dell'Umbria, accertata l'invalidità ed illegittimità degli atti impugnati per i motivi di cui in narrativa ne disponga, previa concessione di idonea misura cautelare, l'annullamento e/o ne dichiari la nullità e/o invalidità.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari.

*Salvis Juribus,*

Perugia, 4.7.2016,

