

RIVISTA AMMINISTRATIVA

ISSN 0035-5763

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

DIRETTORI

Avv. NICOLÒ PAOLETTI
Dott. GENNARO FERRARI Prof. Avv. GIUSEPPE GUARINO Prof. Avv. MARIO SANINO

CONSIGLIO DI DIREZIONE

Prof. Avv. GIUSEPPE SANTANIELLO Avv. RITA ARRIGONI Avv. IVONE CACCIAVILLANI
Prof. Avv. CESARE RIBOLZI Prof. Avv. FEDERICO SORRENTINO Dott. FRANCESCO FELICETTI

CONSIGLIO DI REDAZIONE

Avv. VITTORIO CESARONI Avv. ISABELLA DE ANGELIS Avv. GINEVRA PAOLETTI Avv. PIETRO MORABITO

REDAZIONE

Avv. PIETRO ADAMI
Prof. Dott. ANTONIO AGRÒ
Dott. MARIO BELLOCCI
Dott. FRANCESCA BRICCOLI
Avv. FILIPPO BRUNETTI
Avv. EDOARDO CAPASSO
Dott. GIOVANNI CATTARINO
Avv. PIERPAOLO CAVAZZINO
Dott. LAURA CENTOFANTI
Avv. MARIA GRAZIA D'AURIA
Avv. CATERINA DI MARZIO
Dott. GIULIA FERRARI

Avv. STEFANO GATTAMELATA
Avv. FRANCESCO LETTERA
Avv. MARIA STEFANIA MASINI
Avv. MARCO NATOLI
Avv. ELENA NIZZA
Avv. NATALIA PAOLETTI
Avv. LAMBERTO ROMANI
Avv. DAVIDE ROSSI
Avv. FRANCESCA SBRANA
Avv. FEDERICA SCAFARELLI
Dott. ROBERTO TOMEI

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Avv. GINEVRA PAOLETTI

CONTIENE INDICE DELL'ANNATA

FONDATA NELL'ANNO 1850

167°

ANNO DI PUBBLICAZIONE

Novembre-Dicembre 2016 - Vol. CLXVII **Fasc. n. 11-12**

Sped. in A.P. 45% - Art. 2, c. 20/b
L. 662/96 - Filiale di Perugia

DIREZIONE E REDAZIONE - (00197) **ROMA** - Via B. Tortolini 34 - Tel. 06.807.09.49 - Fax 06.807.72.67
www.amministrativa.com - rivista@amministrativa.com

GAETANO ARMAO

NOTE SULL'APPLICAZIONE
DELL'ART. 175, QUARTO COMMA, DEL TUEL
IN MATERIA DI VARIAZIONI AL BILANCIO
E RATIFICA DA PARTE
DEL CONSIGLIO COMUNALE

Publicato su
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
(fascicolo 11-12 del 2016)

Roma 2016

VITA E PROBLEMI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

GAETANO ARMAO

NOTE SULL'APPLICAZIONE DELL'ART. 175, QUARTO COMMA, DEL TUEL IN MATERIA DI VARIAZIONI AL BILANCIO E RATIFICA DA PARTE DEL CONSIGLIO COMUNALE

1. Queste brevi notazioni riguardano l'applicazione della disciplina del Testo unico delle autonomie locali sulle variazioni di bilancio adottate dalla giunta municipale e sottoposte alla ratifica del Consiglio comunale, con particolare riguardo al caso in cui l'organo consiliare non approvi la ratifica.

A norma dell'art. 175, quarto comma, del TUEL e s.m.i. *“le variazioni di bilancio possono essere adottate dall'organo esecutivo in via d'urgenza opportunamente motivata, salvo ratifica, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro i sessanta giorni seguenti e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine”*.

Va posta la questione di cosa accada nell'ipotesi in cui il Consiglio comunale non ratifichi le delibere di variazione di bilancio della Giunta municipale determinandone la irrimediabile decadenza, nel caso in cui alcuni consiglieri comunali ne ripropongano la deliberazione presupponendo la loro competenza in ordine a tale determinazione. Come noto la Giunta comunale, oltre alle variazioni al Peg, può legittimamente approvare, con un proprio provvedimento, soltanto le variazioni al bilancio che si presentano come prive di discrezionalità amministrativa, in quanto attuative di decisioni consiliari.

Giova ricordare che, giusta l'art. 42 TUEL, le variazioni di bilancio possono essere adottate dall'organo esecutivo in via d'urgenza, purché siano ratificate, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro e non oltre i sessanta giorni seguenti e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto ter-

mine. Nelle ipotesi, peraltro contemplate dall'ordinamento contabile, di omessa o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo, il Consiglio comunale è chiamato esclusivamente ad adottare, nei successivi trenta giorni, e comunque sempre entro il 31 dicembre dell'esercizio in corso, i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata.

Deve pertanto ritenersi illegittima la delibera del Consiglio comunale che di fronte alla mancata approvazione della ratifica riproponga nuovamente la deliberazione di ratifica ad iniziativa di componenti del medesimo organo consiliare.

Nel caso in cui la delibera adottata dal Consiglio comunale, straripando dalle proprie competenze siccome delineate dalle richiamate norme contabili, in spregio alle precedenti ed univoca manifestazione di volontà, determini un'appropriazione dell'iniziativa che risottoponga all'organo consiliare sulla base di una proposta dei propri componenti detta ratifica, si configurerebbe una sorta di riesame che la richiamata disciplina non consente, ponendo nel nulla il precedente deliberato.

In particolare, come precisato dalla Corte dei conti, Sez. regionale di controllo della Lombardia 4/par/2006 del 20 giugno 2006: *"In base agli artt. 175 e 42 del D.Lgs. 267/2000, il potere di apportare variazioni al bilancio d'esercizio dell'anno in corso spetta al Consiglio e deve essere esercitato entro il termine perentorio del 30 novembre. In via d'urgenza tale potere spetta anche alla Giunta, salvo ratifica consiliare da adottarsi nei successivi sessanta giorni e, in ogni caso, entro il 31 dicembre."* e *"il comma 5 dell'art. 175, ...attribuisce al Consiglio il potere di ratificare parzialmente le variazioni adottate in via d'urgenza dalla Giunta, fermo restando che il Consiglio medesimo è tenuto ad adottare nei successivi trenta giorni, e comunque sempre entro lo stesso 31 dicembre, i provvedimenti ritenuti necessari in relazione ai rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata"*.

Sotto altro e non meno pregnante profilo va osservato che la stessa Corte (Sez. regionale di controllo della Calabria n. 58/2009, del 12 Febbraio 2009) ha statuito che: *"alla luce della normativa richiamata, le due date (30 novembre per le variazioni del consiglio e 31 dicembre per la ratifica delle variazioni adottate dalla giunta) non sembrano lasciare spazio ad alcun dubbio in ordine alla loro natura perentoria. Infatti, un'eventuale ratifica del consiglio apportante modifiche alla deliberazione assunta dalla giunta oltre il termine del 30 novembre non potrebbe ritenersi legittima, in quanto violerebbe le disposizioni contenute nell'art. 175, comma 3, e apparirebbe in contrasto con i principi generali, che attengono alla formazione del bilancio. Viceversa, in relazione a quanto previsto dall'art. 175, comma 5, il consiglio ha il potere di ratificare solo parzialmente le variazioni adottate in via d'urgenza dalla giunta, fermo restando che il consiglio medesimo è tenuto ad adottare nei successivi trenta giorni, e comun-*

que sempre entro lo stesso 31 dicembre, i provvedimenti ritenuti necessari in relazione ai rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata. Tutto ciò, d'altra parte, è coerente con la necessità di attribuire certezza ai risultati d'esercizio, nel rispetto altresì del basilare principio della annualità del bilancio".

Avuto riguardo alle questioni sin qui prospettate sembra opportuno ricordare che la decadenza, sia nel diritto amministrativo processuale che sostanziale, soddisfa l'esigenza del compimento di particolari atti entro un termine fisso e perentorio, stabilito dalla legge o dalla volontà dei privati, indipendentemente dalle circostanze soggettive od oggettive dalle quali dipende l'inutile decorso del tempo. Sì che la decadenza, più della prescrizione, assicura la certezza e la stabilità dei rapporti giuridici, alla luce del maggior vigore che informa la sua disciplina, che è caratterizzata da termini brevi di cui non è ammessa l'interruzione né la sospensione, tranne che in casi eccezionali

In termini troncanti rispetto ad una diversa prospettazione deve peraltro evidenziarsi che la sanzione della decadenza comminata dall'ordinamento per la mancata ratifica (la disposizione del TUEL reca, infatti, la precisa espressione "*a pena di decadenza*") non può lasciar dubbi sull'esito del voto negativo del Consiglio comunale avuto riguardo alle conseguenze dispiagate da tale manifestazione di volontà sulle variazioni deliberate dalla Giunta municipale.

In via generale va ricordato tutti i termini stabiliti dal legislatore, in assenza di diversa prescrizione, debbono ritenersi ordinatori dei quali, quindi, si impone con autorità l'osservanza. Tali termini vanno pertanto considerati come sollecitatori, come termini aventi valore indicativo, la cui inosservanza va considerata priva di sanzione, e di sanzione specifica invero risulta priva, mentre costituisce *ius receptum* il principio per cui i termini normativamente stabiliti per la conclusione del procedimento devono essere considerati ordinatori qualora non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge (T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 18 febbraio 2011, n. 341; Cons. Stato, sez. V, 5 febbraio 2009, n. 599; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 27 maggio 2003, n. 335; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 4 febbraio 2003, n. 68; Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2002, n. 6074; T.A.R. Liguria, sez. II, 5 luglio 2002, n. 801; Cons. Stato, sez. IV, 23 marzo 2000).

Tuttavia, quando il legislatore accompagna l'indicazione di un termine con una puntuale sanzione, in guisa da prescrivere espressamente gli effetti che l'ordinamento appresta all'esito dello spirare del termine (come nella fattispecie in esame) il sopraggiungere del termine esplica una dinamica ulteriore rispetto al mero travalicare di un tempo. E gli effetti non possono che essere quelli indicati dal legislatore della decadenza dell'atto.

I termini perentori, a differenza di quelli ordinatori, vengono espressamente stabiliti dalla legge a pena di decadenza, nel senso che il decorso del tempo preclude o pone fine all'esercizio di un potere (o facoltà),

determinando l'inefficacia del suo esercizio oltre un certo momento del tempo: il potere esercitato si considera addirittura *inutiliter* (1).

Come opportunamente affermato, infatti, dal momento che ogni interesse, sia esso pubblico o privato, deve essere gestito entro un arco temporale delimitato, il tempo del procedimento assume rilievo perché è proprio in quella sede che trovano composizione i diversi interessi legati a quello pubblico tutelato dall'amministrazione competente. E, dal momento che la cura dell'interesse pubblico si realizza con l'adozione del provvedimento finale, "*se il procedimento non fosse portato a termine non sarebbe assicurato il concreto soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito*" (2).

Riprova della profonda differenza fra i termini ordinatori e perentori si rinviene nella prorogabilità dei primi, la quale invece è tassativamente esclusa per i secondi, con la conseguenza che la proroga presuppone necessariamente un termine posto come limite allo svolgimento di un'attività o all'esercizio di un potere, la cui inosservanza, se non fosse produttiva di conseguenze giuridiche, non giustificherebbe in alcun modo l'applicabilità dell'istituto della proroga, che serve a consentire il compimento di dati atti, nella permanenza del termine originario e nella prospettiva di non far valere, subordinatamente all'osservanza del secondo termine, facoltà o azioni nascenti dalla scadenza del primo.

In tale prospettiva il termine perentorio svolge un'importante valenza giuridica esterna per due ragioni: la prima, è che il mancato rispetto del termine determina una responsabilità civile dell'amministrazione e del dipendente pubblico nei confronti del privato che abbia subito un danno patrimoniale a causa del ritardo; la seconda, è che l'inosservanza del termine incide sulla validità, se non anche sull'esistenza, del provvedimento, provocando la decadenza del potere (3).

In diritto processuale poi il termine perentorio determina, quindi, la preclusione, della cessazione della possibilità di azione, e per l'uso fattone dal legislatore sta ad indicare che il decorso del tempo dà luogo ad una decadenza assoluta, che opera ipso iure (4). Di guisa che, l'effetto tipico della perentorietà del termine si afferma con la formula della decadenza, che riguarda l'esercizio del potere esprimendone l'inefficacia oltre il termine stabilito e, quindi, denotando la nullità dell'atto (mediante il quale il potere si esercita) per il suo compimento tardivo (5).

(1) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1970, 921 ss.

(2) S.S. SCOCA, *Il termine come garanzia nel procedimento amministrativo*, in www.giustamm.it, 9/2005.

(3) M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 122 ss.

(4) D. GROSSI, *Termine (dir. proc. civ.)*, in *Enc. del dir.*, XLIV, 1992, 244 ss.

(5) S. PIRAINO, *I termini ordinatori nei rapporti fra pubblica Amministrazione e cittadino*, in *Nuova Rassegna*, 7/2005, 35 ss.

Alla stregua di tale sintetico inquadramento della fattispecie in esame deve quindi concludersi che la mancata ratifica da parte del Consiglio comunale determina la nullità di pieno diritto delle variazioni al bilancio, vizio che non può in alcun modo esser revocato in dubbio. Tali variazioni, peraltro, essendo nulle non possono in alcun modo costituire la base per una nuova deliberazione da parte del Consiglio comunale sulla scorta di eventuali "irrituali" iniziative di consiglieri comunali.

In tal caso la variazione posta a base della (nuova) delibera di ratifica dell'organismo consiliare, giusta l'art. 21 *septies*, l. n. 241 del 1990 e s.m.i. – disposizione che come noto trova piena ed integrale applicazione anche nell'ordinamento giuridico regionale siciliano alla stregua del rinvio dinamico operato dalla l.r. n. 10 del 1991 e s.m.i. – che disciplina la "nullità" del provvedimento, va rilevata ogni qual volta lo stesso manchi degli elementi essenziali e quindi in quanto viziato da difetto assoluto di attribuzione, adottato in violazione o elusione del giudicato, *"nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge"*.

Un'ultrattività delle variazioni alla delibera consiliare di mancata approvazione, sotto altro profilo, oltre a violare espressamente la norma richiamata, determinerebbe un effettivo aggiramento del termine massimo di durata dell'esercizio eccezionale del potere di variazione da parte dell'esecutivo, ordinariamente attribuito al Consiglio comunale in ossequio ai più generali principi vigenti in materia di contabilità pubblica degli enti locali.

Le variazioni deliberate dalla Giunta municipale, in quanto decadute, vanno considerate nulle ai fini di un'ulteriore deliberazione di ratifica e tale nullità non può che dispiegare effetti vizianti di analoga natura sulla deliberazione stessa ed assume l'inequivocabile carattere della insanabilità in ogni stato del procedimento approvativo.

