

# La convocazione del consiglio comunale e le prerogative dei consiglieri di minoranza tra convalida, rinnovo della convocazione e approvazione del bilancio di previsione

di Giusy Casamassima

Data di pubblicazione: 3-12-2025

E' illegittima la **convocazione del consiglio comunale** (nonché le delibere ivi assunte) allorquando questa sia palesemente avvenuta in violazione delle **prerogative dei consiglieri di minoranza**, ovvero delle modalità operative dettate dal regolamento comunale (invio dell'ordine del giorno con indicazione di giorno, ora e luogo; pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente; osservanza dell'intervallo di cinque giorni tra avviso e *dies* della riunione).

Si invera, infatti, in tale ipotesi, non un mero **vizio procedurale** ma un vizio avente natura **sostanziale**, attinente al corretto espletamento del *munus* dei consiglieri rispetto al quale non può operare l'**istituto della convalida postuma**, ma tutt'al più quello della **rinnovazione dell'atto invalido**.

La norma di riferimento è quella rinvenibile all'**art. 21 nonies, comma 2, della legge n. 241 del 1990**, che fa salva "*la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole*".

In proposito, va rilevato, che i tratti che connotano, sul piano strutturale ed effettuale, il *provvedimento di convalida* sono: a) l'insorgenza di una **fattispecie complessa**, che comporta l'emanazione di un provvedimento nuovo e autonomo rispetto al provvedimento da convalidare, ma che si ricollega al precedente provvedimento invalido, combinandosi con questo, in modo da mantenerne fermi gli effetti sin dalla sua emanazione; b) l'**efficacia retroattiva** della convalida (**efficacia ex tunc**), connaturale alla funzione di eliminare gli effetti del vizio con un provvedimento successivo e autonomo.

Malgrado il favore dell'ordinamento per la conservazione dell'atto invalido mediante convalida, palesato nell'art. 21 nonies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, l'**efficacia retroattiva** della convalida **non ne consente l'impiego per sanare ogni tipologia di vizio**: l'istituto è, infatti, praticabile **solo quando i vizi dell'atto siano di tipo formale o procedurale**, non anche quando siano di tipo sostanziale, perché dovuti all'originaria mancanza di un presupposto o requisito di legge.

Si tratta di un limite alla **sanabilità del vizio mediante convalida**, che impone che l'atto viziato venga piuttosto rinnovato mediante la sostituzione dell'originario provvedimento con uno nuovo, assunto, ove possibile, ponendo previamente in essere o recuperando il presupposto o il requisito di legge illegittimamente omesso o mancante.

## Guida alla lettura

Con sentenza n. 8881/2025, la V Sezione del Consiglio di Stato si pronuncia sul tema della **convalida dell'atto illegittimo** con specifico riferimento alle delibere consiliari e alla tutela delle **prerogative dei consiglieri di minoranza**.

Gli originari ricorrenti – proprio in qualità di consiglieri di minoranza – ricevevano, infatti, un messaggio p.e.c., proveniente dall'indirizzo istituzionale del Comune Vitulano (BN), avente ad oggetto la “**Convocazione consiglio comunale**”, al quale, però, non risultava accluso l'avviso di convocazione.

Il testo libero di accompagnamento recava la sola dizione: “*vedasi allegati*” costituiti da n. 2 file di cui n. 3 cartelle in formato zip: i ricorrenti, quindi, prendevano visione degli allegati (propedeutici ai prefigurati lavori consiliari), ma non assumevano piena conoscenza né dell'ordine del giorno, né del luogo/modalità di svolgimento della seduta, né della data e dell'ora della prima e della seconda convocazione.

Successivamente, i medesimi consiglieri ricevevano una seconda p.e.c. di integrazione della precedente, recante “*Avviso di Convocazione del Consiglio Comunale – seduta pubblica. Integrazione punti*”; anche tale messaggio-pec, tuttavia, conteneva la sola dizione “*Vedasi allegati*” come ivi acclusi in un unico documento (in formato pdf) denominato “ricevuta”.

Entrambe le anzidette p.e.c. non esprimevano, ad avviso dei consiglieri ricorrenti, il contenuto minimo imposto, in tema di convocazione consiliare, dalla locale **prescrizione regolamentare** che, *sub* art. 11, stabilisce che la convocazione debba recare, a fini della validità, l'indicazione: *a)* dell'avviso di convocazione consiliare in seduta pubblica; *b)* del relativo ordine del giorno e delle modalità di celebrazione del consiglio; *c)* del giorno e dell'orario di prima e seconda convocazione; *d)* della prescelta sala consiliare.

Veniva, quindi, celebrata una prima riunione consiliare con approvazione, ivi, da parte della sola maggioranza e in spregio delle prerogative di minoranza, di una pluralità di delibere tra le quali, anche, il **bilancio di previsione** dell'Ente.

Solo successivamente, in diversa (e, questa volta, regolare) convocazione, l'organo consiliare dell'Ente esprimeva il dichiarato intento di operare la **convalida** delle delibere assunte nella precedente seduta, disposta “*in ogni caso, in via prudenziale*”, stante la potenziale illegittimità del modulo prescelto.

In tale sede, i consiglieri di minoranza davano preliminarmente atto, mediante deposito di apposita dichiarazione congiunta, della ritenuta illegittimità anche della proposta convalida sicché ne chiedevano la non approvazione in favore di una nuova seduta nella quale pervenire, nel rispetto delle prerogative partecipative di ciascun consigliere, all'**approvazione di nuove delibere, sostitutive delle precedenti e non, invece, delle stesse, meramente convalidanti**.

La maggioranza consiliare decideva di approvare, di contro, la convalida delle originarie

delibere le quali, quindi, palesano, a parere dei ricorrenti, consiglieri di minoranza, un *vulnus* genetico alle prerogative consiliari, sicché (anche) di esse, unitamente a quelle originarie, chiedevano l'annullamento in primo grado mediante accesso all'istituto dei cc.dd. *motivi aggiunti*.

A fronte di tanto, il ***decisum di prime cure*** evidenziava la **palese illegittimità della convocazione della prima seduta, con conseguente illegittimità derivata (anche) delle delibere impugnate assunte in quella data.**

In particolare, quanto alla operata convalida, il Collegio escludeva che le dette illegittimità siano state superate con la novella convocazione e la tenuta della successiva seduta consiliare; tanto stante la ritenuta inapplicabilità dell'istituto della convalida. Nel caso, infatti, ad avviso del Giudice ***“il requisito di legge mancante risiede nella mancata corretta convocazione dell'organo consiliare da cui deriva, nella sostanza, un vizio sostanziale attinente al corretto espletamento del munus dei consiglieri, come tale, non sanabile tramite convalida”***.

Proponeva appello il Comune, contestando il *decisum* di primo grado per come innanzi articolato riproponendo le medesime argomentazioni.

Il Giudice di appello, tuttavia, conferma la sentenza originaria pur accogliendo, singoli specifici profili di censura.

La Sezione, infatti:

- premette che, nella fattispecie, **non viene in contestazione l'illegittimità della originaria seduta consiliare, palesemente violativa delle locali prescrizioni regolamentari**, ma viene in rilievo esclusivamente la pretesa in appello circa la legittimità (nei sensi di cui all'art. 21 nonies, comma 2, della legge n. 241/90) quantomeno della convalida delle delibere originariamente approvate;
- conferma, come ritenuto dagli originari ricorrenti e dal Giudice di prime cure, l'**inapplicabilità**, al caso di specie, dell'istituto della **convalida**, ma dà atto che la successiva convocazione è indetta anche per la **“riapprovazione”** delle precedenti proposte di deliberazione sicché non appare pienamente condivisibile l'annullamento *in toto* delle delibere adottate in seconda convocazione;
- rimedita l'argomentare del Giudice di prime cure secondo cui ***“i componenti della minoranza, pur regolarmente convocati in seconda seduta, potevano ... solo confermare la validità degli originari atti senza avere la possibilità di alcun reale apporto modificativo, evenienza invece possibile ricorrendo al diverso istituto della riapprovazione o nuova approvazione dell'atto, in sostituzione del precedente invalido. Tanto, in ragione della natura stessa del provvedimento di convalida che opera con efficacia ex tunc, onde l'assoluta immodificabilità, in tale sede, degli originari provvedimenti già adottati”***.

In sostanza, ferma restando la correttezza anche di tale affermazione, il Giudice di appello

ritiene che, nel caso di specie, sussistano i presupposti per l'approvazione di **nuove delibere valide**, a prescindere dalla mera convalida delle precedenti.

Da tanto ne deriva che **le delibere approvate in seconda convocazione, ancorché definite** (ed erroneamente) **di mera "convalida" dai consiglieri di maggioranza, sono da ritenersi illegittime** nella sola parte in cui dispongono l'**effetto retroattivo** rispetto alle precedenti corrispondenti deliberazioni adottate nell'originaria seduta.

Ad avviso del Collegio va, tuttavia, fatta salva la **legittimità delle dette deliberazioni successive nella parte in cui riapprovano le precedenti corrispondenti deliberazioni, ma con efficacia ex nunc**, ovvero, come ritenuto dagli originari ricorrenti, **dalla sola data di riapprovazione**.

La Sezione, per l'effetto, ha concluso per l'accoglimento dell'appello limitatamente al detto profilo confermando tutti gli altri oggetto di impugnazione.

## REPUBBLICA ITALIANA

### IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

#### Il Consiglio di Stato

#### in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2293 del 2025, proposto da Comune di Vitulano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo, 323;

#### *contro*

Felicità Palumbo, Antonio Falluto, Pietro Rivellini, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Castellano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

#### *nei confronti*

Paolo De Filippo, non costituito in giudizio;

**per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania  
(Sezione Sesta) n. 02213/2025, resa tra le parti;**

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Felicita Palumbo, Antonio Falluto e Pietro Rivellini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2025 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e dato atto che sia l'avv. Luca Tozzi sia l'avv. Francesco Castellano hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha accolto il ricorso e i motivi aggiunti proposti dai consiglieri comunali Felicita Palumbo, Antonio Falluto e Pietro Rivellini contro il Comune di Vitulano per l'annullamento:

A) quanto al ricorso introduttivo:

- delle delibere consiliari n. 1 ("Lettura ed approvazione dei verbali delle sedute precedenti"), n. 2 ("Demedicalizzazione delle ambulanze del 118. Atto di indirizzo per rappresentare al Presidente della Giunta Regionale della Campania, al Ministero della Salute e al Capo dello Stato l'assoluta contrarietà"), n. 3 ("Approvazione schema di convenzione per la gestione associata del servizio di segreteria comunale con il Comune di Castelvenere"), n. 4 ("Approvazione nota di aggiornamento al documento unico di programmazione - periodo 2024-2026 (art. 170, comma 1, del d.lgs. n.267/2000)" e n. 7 ("Adesione all'Asmel - Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli enti locali"), assunte nella seduta del Consiglio comunale del 19 marzo 2024;

- di ogni altra delibera approvata nella medesima seduta consiliare e ancora in corso di pubblicazione, in uno a ogni atto antecedente, conseguente e comunque correlato, ivi comprese le pec aventi a oggetto la convocazione del Consiglio comunale datate 12 marzo 2024 e 13 marzo 2024;

B) quanto ai motivi aggiunti depositati il 18 giugno 2024, come integrati il 26 giugno 2024:

- delle delibere consiliari n. 5 ("Approvazione bilancio di previsione per il triennio 2024-2026 e allegati") e n. 6 ("Convenzione ex articolo 30 D.Lgs. 267/2000 e s.m.i. tra il Comune di Forchia (BN) e il Comune di Vitulano (BN) per lo svolgimento in forma associata delle attività relative alla Valutazione di Incidenza Ambientale. Approvazione schema di convenzione"), approvate nella seduta del 19 marzo 2024;

- delle delibere consiliari n. 9 (“Lettura ed approvazione dei verbali della seduta precedente svoltasi in data 19.03.2024”), n. 13 (“Convalida, ai sensi dell’art. 21-nonies della l. n. 241/1990, della deliberazione di consiglio comunale n. 4 del 19.03.2024 avente ad oggetto approvazione nota di aggiornamento al documento unico di programmazione - periodo 2024-2026 (art. 170, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000”), n. 14 (“Convalida ai sensi dell’art.21-nonies l. n. 241/1990 della deliberazione consiglio comunale n. 5 del 19.03.2024 avente ad oggetto approvazione bilancio di previsione per il triennio 2024-2026 e allegati”) e n. 15 (“Convalida ai sensi dell’art. 21-nonies l. n. 241/1990 della deliberazione consiglio comunale n. 3 del 19.03.2024 avente ad oggetto approvazione schema di convenzione per la gestione associata del servizio di segreteria comunale con il Comune di Castelvenero”), approvate nella seduta del 30 maggio 2024.

#### 1.1. La sentenza premette in fatto quanto segue:

a) in data 12.03.2024, gli attuali ricorrenti - in qualità di consiglieri di minoranza - ricevevano un messaggio pec, proveniente dall’indirizzo istituzionale del Comune di Vitulano, avente ad oggetto “Convocazione consiglio comunale”, privo, però, dell’avviso di convocazione. Il testo libero di accompagnamento accluso, recava la sola dizione: “vedasi allegati” costituiti da n. 2 file di cui n. 3 cartelle in formato zip. I destinatari, attuali ricorrenti, potevano solo prendere visione degli acclusi allegati (propedeutici ai prefigurati lavori consiliari), ma non potevano assumere piena conoscenza né dell’ordine del giorno, né del luogo/modalità di svolgimento della seduta, né della data e dell’ora della prima e seconda convocazione;

b) in data 13.03.2024, i medesimi consiglieri ricevevano una seconda pec (prot. n. 1440) di integrazione della precedente, recante “Avviso di Convocazione del Consiglio Comunale – seduta pubblica. Integrazione punti”; anche tale messaggio-pec conteneva la sola dizione “Vedasi allegati” come ivi acclusi in un unico documento (in formato pdf) denominato “ricevuta” (all. n. 7 cit.), ancorché gli atti integrativi, ivi meramente menzionati in calce, non fossero consultabili giacché materialmente non allegati.

Entrambe le anzidette pec non erano, quindi, espressive del contenuto minimo imposto, in tema di convocazione consiliare, dalla prescrizione regolamentare comunale (v. all. n. 8) che, sub art. 11, stabilisce che la convocazione debba recare, a fini della validità, l’indicazione: a) dell’avviso di convocazione consiliare in seduta pubblica; b) del relativo ordine del giorno e delle modalità di celebrazione del consiglio; c) del giorno e dell’orario di prima e seconda convocazione; d) della prescelta sala consiliare;

c) in data 19.03.2024 veniva celebrata la riunione consiliare, alla presenza dei soli consiglieri di maggioranza, con approvazione, delle delibere nn. 1-2-3-4-5-6 e 7;

d) con successiva delibera giuntale n. 56/2024 (v. all. n. 8), l’Ente approvava la proposta del Sindaco che, nel disporre la propria costituzione nell’originario giudizio, riteneva, *“in ogni caso, in via prudenziale, che le delibere più rilevanti approvate dal consiglio comunale [potevano essere oggetto di convalida] nella[successiva] seduta consiliare”*. Tale seduta, come da previo avviso del 24.05.2024 (v. all. n. 9), veniva celebrata il giorno 30.05.2024;

e) in tale sede i consiglieri di minoranza davano preliminarmente atto, mediante deposito di apposita dichiarazione congiunta, della ritenuta illegittimità anche della proposta convalida sicché ne chiedevano la non approvazione in luogo della quale chiedevano, invece, disporsi un mero rinvio alla successiva seduta nella quale pervenire, nel rispetto delle prerogative partecipative di ciascun consigliere, all'approvazione di nuove delibere, sostitutive delle precedenti e non, invece, delle stesse, convalidanti (v. all. n.10);

f) la maggioranza consiliare decideva di approvare la convalida delle originarie delibere le quali, quindi, palesavano, a parere di parte ricorrente, componente di minoranza, un *vulnus* genetico alle prerogative consiliari, sicché di esse, unitamente a quelle originarie non oggetto di convalida, si chiedeva l'annullamento.

1.3. Il Tribunale, decidendo sui motivi del ricorso introduttivo (ai punti V.1 e seg.), ha ritenuto l'illegittimità della convocazione della seduta del 19 marzo 2024, con conseguente illegittimità derivata delle delibere impugnate assunte in quella data.

1.3.1. Nel prosieguo della sentenza – con motivazione svolta ai punti V.2 e seg. – il Tribunale ha escluso che le dette illegittimità fossero state superate con la convocazione e la tenuta della seduta del giorno 30 maggio 2024 – come da avviso del 24 maggio 2024 –, con convalida delle delibere originarie consiliari nn. 3/2024, 4/2024 e 5/2024, con ciò escludendo anche l'eccepita improcedibilità del ricorso introduttivo.

In proposito, il T.a.r. ha accolto la prima censura dei motivi aggiunti di parte ricorrente, ritenendo l'inapplicabilità dell'istituto della convalida perché nel caso in esame *“il requisito di legge mancante è costituito dalla mancata corretta convocazione dell'organo consiliare per il giorno 19.03.2024 da cui è derivato, nella sostanza, un vizio sostanziale attinente al corretto espletamento del munus dei consiglieri e, come tale, non sanabile tramite convalida”*.

1.3.2. Data l'inapplicabilità della convalida, il T.a.r. (ai punti V.3 e seg. della sentenza) ha ritenuto fondate le censure di cui al secondo motivo del ricorso principale, come integrate da quelle dedotte con i motivi aggiunti.

Con tali motivi era stata dedotta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 174, co.2, del d.lgs. n. 267/2000 e degli artt. 10 e 11 del Regolamento di contabilità di cui alla deliberazione n. 44/2004, dolendosi dell'iter di predisposizione del bilancio di previsione.

Il Tribunale ha accolto i motivi, ritenendo che anche in sede di seconda convocazione fosse stata preclusa ai consiglieri di minoranza la facoltà di presentare eventuali emendamenti “entro il quinto giorno antecedente il termine di approvazione” del bilancio.

1.3.3. Infine, il T.a.r. ha deciso (ai punti V.4 e seg.) in merito all'impugnativa delle delibere n. 1, 2, 6, 7 della seduta del 19 marzo 2024, non oggetto di convalida, ritenendo: per un verso, la permanenza dei medesimi vizi già invocati con l'originario ricorso; per altro verso, la *“valenza meramente politica”* delle delibere, *“come tali, non ... destinate a trovare esecuzione mediante l'adozione di atti conseguenti”*.

Tenuto conto delle deduzioni difensive del Comune di Vitulano per ciascuna delibera riportate in sentenza, il Tribunale ha quindi concluso che *“viene anche meno l'interesse all'impugnativa, nei limiti delle censure dedotte, con i motivi aggiunti, in disparte ogni valutazione della parte sulla tardiva produzione in atti, attestante, da ultimo, la convalida anche di tali ultime delibere in data 28.10.2024”*.

1.4. Accolto il ricorso, integrato dai motivi aggiunti, nei sensi di cui in motivazione, le spese processuali sono state compensate per *“ragioni di equità, anche in considerazione del contesto e dell'evolversi della vicenda fattuale”*.

2. Il Comune di Vitulano ha proposto appello con due motivi, articolati in più censure.

I signori Felicità Palumbo, Antonio Falluto e Pietro Rivellini, in proprio e nella loro qualità di consiglieri comunali del Comune di Vitulano, si sono costituiti per resistere all'appello.

2.1. Con ordinanza cautelare del 14 aprile 2025, n. 1408 - confermando il decreto cautelare del 19 marzo 2025, n. 1054 di analogo tenore - è stata accolta l'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza.

2.2. All'udienza del 25 settembre 2025 la causa è stata assegnata a sentenza, senza discussione, su richiesta di entrambe le parti, previo deposito di memoria difensiva da parte del Comune appellante.

3. Col primo motivo di appello (*Error in iudicando – Violazione e falsa applicazione di legge (TUEL 267/2000 e L. 241/1990) – Sulla improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse – Sulla inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti e sulla infondatezza del motivo n. 2.2 del ricorso per motivi aggiunti*) si censura la decisione della sentenza sul ricorso introduttivo e sui due, correlati, motivi aggiunti, concernenti l'inapplicabilità dell'istituto della convalida e la lesione delle prerogative consiliari in tema di approvazione della proposta di bilancio

3.1. Si sostiene, in via preliminare, che la riconvocazione della seduta consiliare, avvenuta con l'avviso del 24 maggio 2024, avrebbe dovuto determinare la sopravvenuta carenza di interesse dei ricorrenti alla coltivazione del ricorso introduttivo, avendo quest'ultimo ad oggetto la richiesta di annullamento di delibere oramai non più esistenti nel mondo giuridico, a seguito dell'approvazione delle delibere della seduta del 30 maggio 2024.

3.1.1. Nel merito, si sostiene poi che le delibere approvate nel corso della seduta del 30 maggio 2024 sarebbero “di convalida e riapprovazione”, di modo che i consiglieri non sarebbero stati chiamati unicamente a convalidare sotto un profilo prettamente formale le precedenti delibere bensì ad esprimersi nuovamente (ed in modo sanante) in ordine all'oggetto delle stesse deliberando nel merito, ovvero avendo la possibilità proprio di esercitare quel diritto che si è affermato leso con i motivi aggiunti.

L'appellante osserva che, malgrado i consiglieri ricorrenti avessero avuto la possibilità di presentare emendamenti o, più in generale, di esercitare ogni facoltà connessa alla legge, si

sarebbero deliberatamente astenuti dal compiere queste attività “per mero calcolo”, dato che uno dei tre ricorrenti è stato assente alla seduta e gli altri due si sono espressi con voto contrario, senza dare alcun apporto sostanziale alla seduta.

3.1.2. Dato quanto sopra, non sarebbe condivisibile, ad avviso dell'appellante, quanto affermato dal T.a.r. circa il fatto che sarebbe rimasta *“immutata la lesione del munus consiliare: la minoranza, in altri termini, in sede di convalida (a differenza della riapprovazione) poteva solo convalidare o meno gli originari atti senza possibilità di alcun reale apporto modificativo di contenuto”*.

Piuttosto, secondo la difesa civica, la possibilità data, in occasione della nuova seduta consiliare del 30 maggio 2024, non solo di convalidare ma anche di riapprovare le delibere originarie, avrebbe consentito di sanare il vizio “meramente formale” che inficiava le deliberazioni n. 3, n.4 e n. 5 del 19 marzo 2024 (vale a dire le uniche sottoposte a convalida), laddove la “riapprovazione” all’esito della votazione, non si potrebbe considerare lesiva delle prerogative consiliari in quanto *“mera espressione della normale dinamica democratica di funzionamento degli organi collegiale”* (essendo state adottate le deliberazioni n. 9, 13, 14 e 15 del 30 maggio 2024 con sette voti favorevoli e due contrari).

3.1.3. Con un’ulteriore censura, riguardo alla *“mancata lesione delle prerogative consiliari”* in tema di approvazione dello schema di bilancio, il Comune appellante critica specificamente l'accoglimento, da parte del T.a.r. (con la motivazione sub V.3.3 e V.3.4), dei motivi aggiunti riguardanti la delibera di approvazione del bilancio di previsione (vale a dire la n. 5 del 19 marzo 2024, “convalidata” con la n. 14 del 30 maggio 2024). Anche per la convalida di quest’ultima varrebbero, secondo l'appellante, le medesime considerazioni sopra esposte circa l'ammissibilità e gli effetti della convalida nel caso di specie.

In aggiunta, il Comune di Vitulano richiama gli artt. 10 e 11 del Regolamento di contabilità, al fine di evidenziare come dalla delibera n. 14 del 30 maggio 2024 e dalla proposta di deliberazione n. 19 del 23 maggio 2024 risulti l'avvenuto rispetto dei due articoli e come, in ogni caso, tutti i documenti (proposte di delibera e relativi allegati) erano stati trasmessi, in occasione della seduta del 19 marzo 2024, con la prima pec inviata ai consiglieri di minoranza ed erano gli stessi atti sottoposti nuovamente all'approvazione a maggio.

3.2. Il motivo va accolto solo in parte, per le ragioni di cui appresso.

4. Va premesso che è stato accertato con efficacia di giudicato che la convocazione della seduta consiliare del 19 marzo 2024 è stata illegittima per violazione di una serie di prescrizioni imposte dall'art. 11 del Regolamento per il funzionamento del consiglio comunale (mancato invio dell'ordine del giorno con indicazione di giorno, ora e luogo della riunione; mancata pubblicazione di tali informazioni sul sito istituzionale dell'ente; mancata osservanza dell'intervallo di cinque giorni tra l'avviso di convocazione e il *dies* fissato per la riunione consiliare; impossibilità di invocare impedimenti tecnici, che avrebbero dovuto indurre a consegnare ai consiglieri l'avviso di convocazione completo di ordine del giorno in forma cartacea; mancata regolarizzazione delle dette criticità anche a seguito dell'invio della seconda pec del 13 marzo 2024).

4.1. Sebbene si sia trattato di vizi di tipo procedurale, essi hanno comportato – come correttamente ritenuto dal T.a.r. – una lesione sostanziale delle prerogative dei consiglieri, poiché non hanno consentito a questi ultimi di contribuire al contenuto delle originarie delibere (nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 del 19 marzo 2025) mediante il proprio apporto, informato e tempestivo.

All'evidenza si tratta di una lesione al *munus* dei consiglieri comunali che non consiste soltanto nella incolpevole assenza alla seduta del 19 marzo 2025, ma anche nella impossibilità della presentazione di emendamenti o, più in generale, di proposte in grado di orientare la discussione.

Rispetto a tale lesione non può operare l'istituto della convalida, ma tutt'al più quello della rinnovazione dell'atto invalido.

4.2. La norma di riferimento del primo istituto è l'art. 21 nonies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che fa salva *“la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole”*.

In proposito, va ribadito l'approdo giurisprudenziale secondo cui *“per quanto scarna, la proposizione tratteggia la convalida come un istituto di carattere generale, volto a rendere l'atto stabile a tutti gli effetti per i quali è preordinato, ogniqualvolta il pubblico interesse ne richieda il consolidamento*.

*Sotto altro profilo, la collocazione della norma nel medesimo articolo dedicato all'annullamento d'ufficio, conferma la comune ambientazione dei due istituti nell'ambito dell'autotutela. Tale correlazione appare altresì espressiva di un principio di preferenza per la scelta amministrativa volta alla correzione e alla conservazione ? ove possibile ? di quanto precedentemente disposto, rispetto all'opzione eliminativa”* (così, Cons. Stato, VI, 27 aprile 2021, n. 3385, punto 7.2; ma cfr. anche il punto 7.3, per i tratti in comune tra convalida, da un lato, e sanatoria e ratifica, dall'altro; nonché per i tratti differenziali della convalida, per struttura e funzione, da altri istituti limitrofi, quali l'atto meramente confermativo, la conferma vera e propria, la rettifica e la conversione).

I tratti che connotano, sul piano strutturale ed effettuale, il provvedimento di convalida sono:

- l'insorgenza di una fattispecie complessa, che comporta l'emanazione di un provvedimento nuovo ed autonomo rispetto al provvedimento da convalidare, ma che si ricollega al precedente provvedimento invalido, combinandosi con questo, in modo da mantenerne fermi gli effetti sin dalla sua emanazione; in definitiva, gli effetti giuridici si imputano all'atto convalidato, rispetto al quale quello convalidante si pone soltanto come causa ostativa all'eventuale annullamento per illegittimità (così già Cons. Stato, V, 21 luglio 1951, n. 682, menzionata nella più recente sentenza n. 3385/2021 su citata; ma cfr. anche Cons. Stato, V, 22 agosto 2023, n. 7891, sulla portata generale dell'istituto, nonché, per le sue applicazioni in tema di ratifica in caso di vizio di incompetenza, Cons. Stato, V, 7 luglio 2015, n. 3340; id. IV, 18 maggio 2017, n. 2351; id., IV, 26 ottobre 2018 n. 6125);

- l'efficacia retroattiva della convalida (efficacia *ex tunc*), connaturale alla funzione di eliminare

gli effetti del vizio con un provvedimento successivo ed autonomo, che però consenta che tutti gli effetti dell'atto vadano imputati, come detto, a quello convalidato, piuttosto che a quello convalidante (cfr. Cons. Stato, IV, 13 aprile 1987, n. 223).

Da quanto sopra discende la condivisibile affermazione che la principale differenza della convalida rispetto alla rinnovazione dell'atto (od alla integrazione di un atto incompleto) è la decorrenza *ex tunc* degli effetti della convalida, poiché la rinnovazione dell'atto “*non retroagisce per conservarne gli effetti fin dall'origine*” (così Cons. Stato, V, n. 3385/2021 cit., riguardante in particolare l'emendabilità tramite convalida del vizio di motivazione).

4.3. Malgrado il favore dell'ordinamento per la conservazione dell'atto invalido mediante convalida, palesato nell'art. 21 nonies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, l'efficacia retroattiva della convalida non ne consente l'impiego per sanare ogni tipologia di vizi. L'istituto è praticabile quando i vizi dell'atto sono di tipo formale o procedurale, non anche quando siano di tipo sostanziale, perché dovuti all'originaria mancanza di un presupposto o requisito di legge.

In tale fattispecie la retrodatazione degli effetti è resa impossibile da una mancanza irreversibile, che compromette non solo la *modalità di adozione dell'atto*, ma il suo stesso *contenuto dispositivo*.

4.3.1. Si tratta di un limite alla sanabilità del vizio mediante convalida, che impone che l'atto viziato venga piuttosto *rinnovato* mediante la *sostituzione* dell'originario provvedimento con uno nuovo, assunto, ove possibile, ponendo previamente in essere o recuperando il presupposto o il requisito di legge illegittimamente omesso o mancante.

Come affermato in giurisprudenza, la convalida, in questi casi, “*non potrebbe mai assicurare il permanere, senza alterazioni, della parte dispositiva del provvedimento su cui intende operare. Se infatti l'illegittimità attiene al contenuto dell'atto, la stessa può essere eliminata solo attraverso la sua riforma*” (Cons. Stato, V, n. 3385/2021, che richiama a supporto, sia pure nel diverso contesto della c.d. fiscalizzazione dell'abuso edilizio, la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 del 2020).

4.4. In applicazione dei principi di cui sopra -tenendo anche conto del fondamentale principio di tutela delle prerogative delle minoranze nell'adozione delle deliberazioni degli organi collegiali (che ne impone la partecipazione effettiva, senza che possa rilevare alcuna prova di resistenza basata sull'incidenza del voto contrario) - va affermato che nel caso in cui il vizio di convocazione della seduta del consiglio comunale abbia determinato, non solo l'incolpevole assenza dei consiglieri, ma anche l'impossibilità di contribuire col proprio apporto, informato e tempestivo, al contenuto dispositivo delle delibere, il vizio derivato di queste ultime è di tipo sostanziale, perciò non sanabile con effetto retroattivo mediante delibere di sola convalida delle precedenti; occorre, in tale evenienza, l'approvazione (o riapprovazione) di nuove delibere in sostituzione delle precedenti con effetti esecutivi *ex nunc*.

4.5. Nel caso di specie, pertanto, va confermata la sentenza nella parte in cui, accogliendo i corrispondenti motivi del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti ha respinto

l'eccezione di improcedibilità del primo per sopravvenuta carenza di interesse, ha affermato l'illegittimità derivata delle delibere n. 3, n. 4 e n.5 adottate dal Consiglio comunale di Vitulano nella seduta invalida del 19 marzo 2024 e ne ha escluso la sanabilità mediante convalida.

Per tale parte, il primo motivo di appello va respinto.

5. Esso è tuttavia meritevole di parziale accoglimento, in relazione a specifici profili di censura; e precisamente:

- nella parte in cui lamenta che il T.a.r. non avrebbe considerato l'effetto sostanziale perseguito dal Comune di Vitulano mediante, non solo la convalida, ma anche la riapprovazione delle delibere n.3, n.4 e n.5 del 19 marzo 2024, rispettivamente con le delibere n. 13 (relativa alla precedente n. 4, di approvazione della nota di aggiornamento del DUPS 2024-2026), n. 14 (relativa alla precedente n. 5 di approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2024-2026) e n. 15 (relativa alla precedente n. 3, di approvazione dello schema di convenzione per la gestione del servizio di segreteria comunale con il Comune di Castelvevone) del 30 maggio 2024, nel rispetto dell'art. 11 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale;

- nonché nella parte in cui, con riguardo alle delibere sul bilancio di previsione (n.5/2024 e n. 14/2024), lamenta che il T.a.r. non avrebbe considerato che l'ente ha tempestivamente depositato lo schema di bilancio, entro il decimo giorno antecedente la seduta del 19 marzo 2024, dandone avviso ai consiglieri in data 5 marzo 2024, e che tutti i documenti già inviati ai consiglieri con la prima pec in vista della seduta del 19 marzo 2024 sono poi stati sottoposti ad approvazione nella seduta del 30 maggio 2024, nel rispetto degli artt. 10 e 11 del Regolamento di contabilità approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 44/2004.

5.1. Va premesso che non è in contestazione che la seduta del 30 maggio 2024 sia stata convocata osservando le prescrizioni dell'art. 11 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale, in particolare assicurando ai consiglieri, a valle della convocazione del 24 maggio 2024, la conoscenza dell'ordine del giorno e l'intervallo di cinque giorni per esaminare atti e documenti relativi.

In contestazione sono piuttosto le proposte delle delibere da adottare nella nuova seduta, con le quali si proponeva, per ciascuna delle dette tre precedenti delibere di *"convalidare con efficacia retroattiva, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-novies, comma 2, della legge n. 241/90 la delibera ..., mediante la riapprovazione della proposta di deliberazione ...allegate entrambe alla presente con tutti gli allegati, confermandone validità ed effetti sin dalla sua approvazione"*, così come sono contestati i dispositivi deliberativi conformi alle proposte.

5.1.1. Orbene, per quanto sopra detto a proposito dell'inapplicabilità della convalida, va ritenuta l'illegittimità di ogni riferimento, contenuto nelle proposte e nelle delibere adottate di conseguenza, alla *"convalida"* e quindi anche alla *"conferma degli effetti"* di ciascuna delle precedenti delibere *"sin dalla sua approvazione"*.

5.1.2. Tuttavia, da quanto esposto dal Comune appellante - riscontrato dagli atti, e non

specificamente contestato dagli appellati - si evince altresì che gli adempimenti omessi in vista della seduta del 19 marzo 2024, necessari per garantire ai consiglieri l'esercizio di tutte le prerogative sostanziali, sono stati posti in essere in vista della seduta del 30 maggio 2024.

Questa, d'altronde, risulta indetta anche per la "riapprovazione" delle precedenti proposte di deliberazione, come confermato dal passaggio delle delibere in questione evidenziato negli scritti difensivi del Comune, nel quale si legge che, *"unitamente alla espressa volontà di convalidare con efficacia sanante retroattiva"* il precedente provvedimento, nella nuova seduta consiliare l'organo collegiale è *"chiamato nuovamente a deliberare l'approvazione della proposta di deliberazione ..."*.

5.1.3. A fronte di tali risultanze di fatto, non appare pienamente condivisibile l'annullamento *in toto* delle delibere n. 13, n. 14 e n. 15 adottate il 30 maggio 2024, giustificato dal T.a.r. -seguendo l'assunto difensivo dei ricorrenti in primo grado- con l'affermazione che *"i componenti della minoranza, pur regolarmente convocati in seconda seduta, potevano ... solo confermare la validità degli originari atti senza avere la possibilità di alcun reale apporto modificativo, evenienza invece possibile ricorrendo al diverso istituto della riapprovazione o nuova approvazione dell'atto, in sostituzione del precedente invalido. Tanto, in ragione della natura stessa del provvedimento di convalida che opera con efficacia ex tunc, onde l'assoluta immutabilità, in tale sede, degli originari provvedimenti già adottati."*

Ferma restando la correttezza di tale ultima affermazione, si ritiene che nel caso di specie sussistessero i presupposti per l'approvazione di nuove delibere valide, a prescindere dalla mera convalida delle precedenti, essendo stati tutti i consiglieri messi in condizione di esercitare le facoltà connesse all'approvazione *ex novo*; con la precisazione però che l'esecutività delle delibere approvate il 30 maggio 2024 va affermata *ex nunc*, come è proprio dell'istituto della rinnovazione dell'atto invalido.

5.2. Tale conclusione si attaglia anche all'approvazione della delibera n. 14 del 30 maggio 2024, a sua volta preceduta dalla proposta di deliberazione n. 19 del 23 maggio 2024, che dà conto del compimento degli adempimenti di cui agli artt. 10 e 11 del Regolamento di contabilità (laddove si legge quanto segue: *"CONSTATATO, con particolare riguardo al procedimento che disciplina la formazione del bilancio di previsione, l'avvenuto rispetto delle previsioni del regolamento di contabilità approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 44/2004 e segnatamente dell'art. 10, dove si stabilisce che lo schema del bilancio di previsione è depositato entro il decimo giorno antecedente il termine per l'approvazione del bilancio e che del deposito è dato avviso a tutti i consiglieri comunali nelle forme previste per la notifica delle convocazioni per le adunanze consiliari, posto che l'avviso di deposito è stato notificato il 5 marzo 2024, mentre il termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2024-2026 era stato differito dal Ministro dell'Interno al 15 marzo 2024 con Decreto del 22.12.2023, pubblicato in G.U. n. 303 del 30.12.2023;*

*RITENUTO, quindi, che non vi siano ulteriori profili di illegittimità oltre quelli già evidenziati e rilevato in particolare che i consiglieri hanno avuto regolarmente notizia dell'avvenuto deposito del bilancio di previsione 2024-2026, sicché non occorre rinnovare il procedimento con riferimento a tali aspetti;*

*PRESO ATTO anche della completezza dei documenti allegati al bilancio di previsione depositato e allegato alla proposta di deliberazione n. 7 del 05.03.2024 dell'ufficio del segretario comunale approvata con la deliberazione oggetto di odierna convalida").*

Inoltre, in relazione alla delibera n. 14/2024, i ricorrenti avevano ricevuto in occasione della prima pec del marzo 2024 sia il DUPS che lo schema di bilancio di previsione 2024-2026.

Contrariamente a quanto ritenuto dal T.a.r., non era perciò preclusa la possibilità di discutere nel merito l'oggetto della originaria delibera n. 5/2024, anche previa eventuale proposta di emendamenti, al fine di procedere all'adozione della nuova delibera di approvazione del bilancio, in ossequio a quanto previsto, oltre che dall'art. 11 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale, anche dagli artt. 10 e 11 del Regolamento di contabilità.

Pertanto la mera richiesta di rinvio da parte dei consiglieri di minoranza appariva ingiustificata, ferma restando, a tutela delle loro prerogative irrimediabilmente lese in occasione della seduta del 19 marzo 2024, l'impraticabilità della retrodatazione degli effetti delle nuove delibere.

5.3. In proposito, va affermato che le delibere n. 13/2024, n.14/2024, n. 15/2024 del 30 maggio 2024 sono illegittime nella parte in cui dispongono la convalida con effetto retroattivo delle precedenti corrispondenti deliberazioni adottate il 19 marzo 2024 ed *in parte qua* va confermato l'annullamento già disposto con la sentenza appellata.

Va tuttavia ritenuta la legittimità delle dette deliberazioni nella parte in cui riapprovano le precedenti corrispondenti deliberazioni del 19 marzo 2024, ma con efficacia *ex nunc* dal 30 maggio 2024.

5.4. Il primo motivo di appello del Comune di Vitulano va quindi accolto in parte entro tali limiti, con conseguente corrispondente parziale riforma della sentenza e rigetto parziale del ricorso per motivi aggiunti di primo grado.

6. Con un secondo motivo di appello (*Error in iudicando – Ulteriori profili – Sulla infondatezza del motivo n. 2.3 del ricorso per motivi aggiunti*) viene impugnata la sentenza nella parte in cui ha dichiarato (al punto V.4) assorbita la questione, dedotta con i motivi aggiunti, relativa alla mancata convalida delle altre delibere approvate nella seduta del 19 marzo 2024, ovvero le delibere numeri 1, 2, 6 e 7, affermando tuttavia che per queste ultime *"permarrebbero, appunto, i medesimi vizi già invocati nell'originario ricorso"*.

L'appellante evidenzia come tale affermazione contrasterebbe con quanto affermato dal T.a.r. (nel prosieguo dello stesso punto V.4), in adesione alla prospettazione del Comune, secondo cui le dette delibere non avevano efficacia tale da poter essere poste in esecuzione, avendo piuttosto una valenza meramente politica.

Con una distinta censura, la difesa comunale aggiunge che la delibera n. 6 sarebbe stata impugnata tardivamente con i motivi aggiunti, così come tardivamente sarebbe stata impugnata la delibera n. 5, in quanto entrambe avrebbero dovuto essere impuginate con il

ricorso introduttivo, e che di tale tardiva impugnazione – pur eccepita in primo grado – il T.a.r. non si sarebbe occupato.

Il motivo è inammissibile, per due ragioni, rispettivamente riferibili a ciascuno dei due profili di censura.

6.1. Quanto alla portata della decisione, è vero che il T.a.r. ha constatato l'illegittimità delle delibere n. 1, 2, 6 e 7 in quanto derivata dall'accertata - non contestata, nemmeno in appello - illegittimità della seduta del 19 marzo 2024, per la sua invalida convocazione.

Dato ciò, tuttavia la decisione presa dal giudice di primo grado è di carenza di interesse all'impugnativa - originaria per alcune, sopravvenuta per altre, delle dette delibere - in quanto insuscettibili di esecuzione, a valenza meramente politica.

Il T.a.r. ha inoltre escluso dall'ambito del *thema decidendum* la convalida delle delibere in data 28 ottobre 2024.

6.1.1. Il tenore della motivazione è tale da doversi escludere che la pronuncia di annullamento dei "provvedimenti impugnati" di cui al dispositivo della sentenza abbia ad oggetto anche le delibere in esame. D'altronde, lo stesso dispositivo precisa che l'accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti è fatto "nei sensi di cui in motivazione".

Va perciò escluso che siano state annullate dal T.a.r. le delibere n. 1, n. 2, n. 6 e n. 7, adottate nella seduta del 19 marzo 2024.

6.1.2. Ne consegue l'inammissibilità dell'appello proposto dal Comune avverso la decisione di primo grado riguardante tali ultime delibere.

Invero, la legittimazione e l'interesse all'appello vanno riconosciuti soltanto in capo alla parte che sia stata soccombente in primo grado.

La mera affermazione del vizio originario delle delibere, in mancanza della statuizione di annullamento, induce ad escludere la soccombenza in primo grado del Comune di Vitulano, odierno appellante.

6.1.3. Per la stessa ragione è inammissibile la riproposizione dell'eccezione di irricevibilità dei motivi aggiunti riguardanti la delibera n. 6.

6.2. Il Comune di Vitulano ha riproposto in appello l'eccezione di tardività dell'impugnazione anche della delibera n. 5, sostenendo che la doglianza (di violazione degli artt. 10 e 11 del Regolamento di contabilità) avrebbe dovuto essere avanzata col ricorso introduttivo, non con i motivi aggiunti, proposti oltre il termine di sessanta giorni ex art. 29 c.p.a.

6.2.1. Come osservano gli appellati, il giudice *a quo* ha constatato che le delibere n. 5 e n. 6 risultavano "*in corso di pubblicazione all'atto del ricorso introduttivo*", ritenendo perciò corretta l'impugnazione con i motivi aggiunti, una volta sopravvenuta la pubblicazione.

Si tratta di argomentazione che - oltre ad essere condivisibile – è idonea a sorreggere il rigetto dell'eccezione di tardività dell'impugnazione.

6.2.2. Dal momento che il Comune di Vitulano ha riproposto in appello tale eccezione, senza contestare detta argomentazione, il secondo motivo di appello è, *in parte qua*, inammissibile per mancanza di specificità (arg. ex art. 101, comma 1, c.p.a.).

7. In conclusione, dichiarato inammissibile il secondo motivo di gravame, va accolto solo in parte il primo motivo dell'appello proposto dal Comune di Vitulano e, per l'effetto, secondo quanto sopra specificato, va respinto in parte il ricorso per motivi aggiunti proposto in primo grado dai signori Palumbo, Falluto e Rivellini, previa riforma dei capi corrispondenti della sentenza appellata, fermo restando l'accoglimento del ricorso introduttivo e della parte restante del ricorso per motivi aggiunti.

7.1. La decisione consente la compensazione tra le parti delle spese dei due gradi di giudizio per soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dichiara inammissibile il secondo motivo, accoglie solo in parte il primo motivo e, per l'effetto, respinge in parte il ricorso per motivi aggiunti proposto in primo grado, secondo quanto specificato in motivazione, con riforma dei capi corrispondenti della sentenza appellata, fermo restando l'accoglimento del ricorso introduttivo e della parte restante del ricorso per motivi aggiunti.

Spese dei due gradi compensate.

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