È inesistente la deliberazione del Consiglio Comunale del 25 luglio 2020 per l'approvazione del nuovo Regolamento sull'IMU?

di Roberto Nannarone

La pubblicazione sull'Albo Pretorio del Comune di Scanno di due atti riferiti alla riunione del Consiglio Comunale di sabato 25 luglio 2020, - durante la quale era assente il Sindaco Giovanni Mastrogiovanni per impegni istituzionali, - non lasciano dubbi sulla necessità che i due argomenti iscritti all'ordine del giorno dovranno essere portati nuovamente all'attenzione dei Consiglieri Comunali.

Erano in discussione soltanto due punti all'ordine del giorno, dei quali, il primo, riproposto nuovamente dopo la precedente riunione consiliare del 18 luglio, era relativo alla costituzione della Fondazione denominata "Fondazione Scanno" Onlus, il secondo, riferito all'approvazione del Regolamento per l'applicazione dell'Imposta Municipale Propria (IMU), in vista della scadenza del termine fissata al 31 luglio 2020.

La lettura dei due atti, con i numeri 17 e 18, porta a ritenere che gli stessi non siano "deliberazioni", ma soltanto due verbali di seduta consiliare, con conseguenze sulla rilevanza formale e giuridica soprattutto per il secondo punto relativo all'approvazione del regolamento IMU.

È pacifico che la verbalizzazione della riunione di un organo collegiale, qual è il Consiglio Comunale, è null'altro che l'attestazione dei fatti avvenuti e delle dichiarazioni rese dai componenti dell'organo alla presenza dell'ufficiale verbalizzante, il Segretario comunale.

Il verbale, debitamente firmato e approvato, è atto pubblico che attesta della procedura seguita per l'approvazione della deliberazione e come tale esso fa fede fino alla dichiarazione di falso da parte dell'autorità giudiziaria competente.

È prassi che il verbale delle sedute venga compilato sulla base di un "brogliaccio" in cui il Segretario comunale fissa i punti più importanti della discussione e degli atti svolti nel corso della seduta; questo brogliaccio è un ausilio alla redazione del verbale e non riveste carattere di atto pubblico.

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante "Testo unico sull'ordinamento degli enti locali" non contiene norme specifiche sulle modalità di redazione del verbale delle sedute degli organi collegiali dell'ente locale o circa i suoi contenuti.

Uniche norme di riferimento sono l'articolo 97, comma 4, lett. a) che, nell'individuare le funzioni del Segretario comunale ne indica anche la partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e prevede che egli curi la verbalizzazione delle stesse, nonché l'articolo 38, comma 2, TUEL che rimanda al regolamento sul funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, la disciplina del funzionamento del consiglio nel cui alveo va ricompresa anche la parte sulla verbalizzazione delle sedute consiliari.

Quella del Segretario comunale non è quindi una partecipazione finalizzata alla sola cura della verbalizzazione, dovendo il Segretario partecipare con funzioni consultive, referenti e di assistenza.

Al verbale, che ha un suo contenuto indefettibile e necessario, deve essere allegata quale parte integrante e sostanziale la "proposta di deliberazione", sottoposta espressamente a votazione ed approvata, unitamente ai pareri resi sulla stessa. Con la sottoscrizione del Segretario e del Presidente della seduta, l'atto viene numerato ed inserito nella raccolta, e copia della deliberazione resa conforme con dichiarazione del Segretario, viene poi affissa all'Albo dell'Ente.

Compito del Segretario è dunque quello di ricevere la volontà del Consiglio, non dei singoli consiglieri, dei quali, giuridicamente, rileva solo l'assenza o la presenza, la dichiarazione di voto resa, ed il voto espresso.

L'atto formale "giuridico" non è il verbale di seduta, ma l'atto deliberativo approvato espressamente dal Consiglio Comunale, che nel suo dispositivo descrive il contenuto volitivo o dichiarativo dell'atto, cioè il vero deliberato, articolato con una paragrafazione e una punteggiatura adeguati, come conseguenza logica e imparziale di quanto emerso nel preambolo e nella motivazione. Dal punto di vista logico, la discussione fa parte del verbale e non della deliberazione vera e propria, intesa come manifestazione di volontà.

Da un punto di vista strettamente tecnico, inoltre, la "deliberazione" vera e propria è scevra della discussione (che afferisce al verbale) ed è rappresentata dalle premesse di fatto e di diritto, dalla motivazione e dalla decisione, che viene espressa nel dispositivo di deliberazione. Il verbale, inoltre, anche se volto a riprodurre l'attività di un organo collegiale, non è un atto collegiale, ma solo il documento che attesta il contenuto di una volontà collegiale.

Dal verbale pubblicato con il n. 18 emerge chiaramente che il Presidente del Consiglio Comunale, dopo la breve discussione, protrattasi dalle 11:35 fino alla chiusura della seduta delle ore 11:51, non ha formalmente sottoposto a votazione la "proposta di deliberazione" ed il relativo Regolamento per l'applicazione dell'imposta municipale propria, anche perché l'assessore Giuseppe Marone nel corso della sua relazione aveva proposto "di dare per letto il testo integrale della proposta di deliberazione".

Nel verbale si legge che il Presidente del Consiglio Ciarletta Armando, dopo aver dichiarato inammissibile l'emendamento proposto dal Consigliere di Minoranza Silla Antonio, è passato alla votazione. Riferita a cosa? Alla inammissibilità dell'emendamento?

Nella deliberazione, di norma un provvedimento amministrativo con la forma scritta, documentata nel verbale redatto dal Segretario comunale, devono essere presenti alcuni elementi essenziali, quali l'intestazione, il preambolo, gli elementi *de facto ac de jure*, l'accento agli adempimenti istruttori, il dispositivo, l'elemento volitivo.

Se nel contenuto dell'atto amministrativo mancano gli elementi essenziali, l'atto non esiste, e se viene posto in essere, l'atto è nullo. L'atto è inesistente, se manca di un elemento essenziale. Infatti, si tratta di due momenti distinti: la manifestazione di volontà, che costituisce il contenuto della deliberazione, e la verbalizzazione che riproduce e documenta tale manifestazione attestandone l'esistenza, ma che, sebbene necessaria, non è determinante per la formazione della volontà dell'organo collegiale.

Infine, in relazione ai rapporti fra verbale e deliberazione, ritengo utile sottolineare la loro differente natura giuridica, perché il primo è un atto di certificazione, mentre la seconda è l'atto di manifestazione di volontà del Consiglio Comunale, nella sua collegialità, e dunque il vero e proprio provvedimento amministrativo.

La nullità dell'atto pubblicato consentirà al Consiglio Comunale di riesaminare nuovamente il regolamento per l'applicazione dell'IMU, tenendo conto anche delle eccezioni mosse dal Gruppo di minoranza nel corso della riunione, soprattutto per approvare un Regolamento completo che eviti in futuro eventuali recuperi ingiustificati di imposta IMU nei confronti dei contribuenti.

Il termine per l'approvazione del Regolamento IMU scadrà il 30 settembre 2020.