

Pubblicato il 24/03/2020

N. 02076/2020REG.PROV.COLL.

N. 05888/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5888 del 2019, proposto da Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio Territoriale del Governo Reggio Calabria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliario *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

Vincenzo Attilio Loiero, Giuseppe Seminara, Katiuscia Iannizzi, Irene Palmieri, Domenico Fuda, Domenico Zavaglia, Salvatore Adigrat, Luca Mammolenti, Davide Rocco Antonio Panetta, rappresentati e difesi dall'avvocato Oreste Morcavallo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Arno n. 6; Comune di Grotteria, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosanna Femia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Raffaele Maria Alberto Lupis, Cosima Damiana Laface, Giuseppe Natalino

Fazzolari, rappresentati e difesi dagli avvocati Anna Tassone e Domenico Lupis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria n. 00195/2019, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Grotteria, di Vincenzo Attilio Loiero, Giuseppe Seminara, Katiuscia Iannizzi, Irene Palmieri, Domenico Fuda, Domenico Zavaglia, Salvatore Adigrat, Luca Mammolenti, Davide Rocco Antonio Panetta, Raffaele Maria Alberto Lupis, Cosima Damiana Laface e Giuseppe Natalino Fazzolari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2020 il Cons. Ezio Fedullo e uditi l'Avvocato Oreste Morcavallo, per la parte appellata, e l'Avvocato dello Stato Bruno Dettori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza appellata, il T.A.R. Calabria ha accolto la domanda di annullamento avverso il decreto del Presidente della Repubblica n. 18A05857 del 28 agosto 2018, con il quale era stato disposto lo scioglimento del Consiglio comunale del Comune di Grotteria, proposta dagli originari ricorrenti nella rispettiva qualità di Sindaco, assessori e consiglieri comunali del Comune di Grotteria (RC).

Il T.A.R., disattese le eccezioni processuali, ha preliminarmente richiamato i dati caratterizzanti, sul piano fattuale, la vicenda oggetto di controversia, nei termini seguenti:

- con nota prot. n. 53622 del 26 aprile 2018 il Prefetto di Reggio Calabria chiedeva a tutti i Sindaci della Provincia notizie circa l'avvenuta approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2017, invitandoli a comunicare, entro il 2 maggio 2018, gli estremi dell'atto deliberativo consiliare ovvero la data di riunione del Consiglio comunale ed a chiarire "se sia stata predisposta la proposta di deliberazione da parte della Giunta fornendo gli estremi dell'atto deliberativo giuntale";
- in riscontro a tale richiesta, con nota prot. n. 2958 del 30 aprile 2018, il Sindaco del Comune di Grotteria comunicava al Prefetto che la Giunta aveva provveduto ad adottare lo schema di rendiconto con delibera n. 35 del 26 aprile 2018 e che il Consiglio Comunale sarebbe stato convocato per la relativa approvazione entro il 28 maggio 2018;
- con atto di diffida del 4 maggio 2018, il Prefetto, preso atto di quanto dichiarato dal Sindaco, diffidava il Consiglio Comunale "ad adottare la deliberazione riguardante il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2017 in un termine non superiore a 20 giorni dalla data di ricevimento della presente nota", precisando che "in caso di inadempienza si riterrà perfezionata la fattispecie di cui all'art. 141, comma 2, del D.L.vo 267/2000 che prevede la nomina di apposito Commissario per l'approvazione del documento contabile e l'avvio della procedura di scioglimento del Consiglio comunale";
- con ulteriore nota prot. n. 63415 del 17 maggio 2018, la Prefettura invitava il Segretario Comunale a fornire chiarimenti in merito alla proposta di deliberazione del rendiconto che, secondo quanto dichiarato dal Consigliere Comunale Lupis, non risultava messa a disposizione del Consiglio;

- il Segretario Comunale, con nota di riscontro del 21 maggio 2018, chiariva che, a causa del ritardo nella trasmissione della documentazione contabile da parte del Tesoriere (dovuto alla fusione tra Banca Intesa San Paolo e Banca Nuova, titolari del servizio di tesoreria dell'Ente), lo schema di rendiconto era stato approvato dalla Giunta solo con le deliberazioni n. 40 del 16 maggio e n. 42 del 21 maggio e che, invece, con la deliberazione n. 35 del 26 aprile 2018, richiamata nella nota del 30 aprile 2018, la Giunta si era limitata a prendere atto della carenza documentale riscontrata;
- con la delibera n. 40/2019, la Giunta Comunale approvava lo schema di rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2017 ed i suoi allegati *ex d.lgs. n. 118/2011*, mentre, con successiva delibera n. 42/2019 del 21 maggio, prendeva atto della formale acquisizione del Conto del Tesoriere dell'esercizio 2017;
- con nota del 23 maggio 2018, indirizzata alla Prefettura, il Sindaco del Comune di Grotteria richiamava e faceva propria la nota del Segretario Comunale del 21 maggio 2018, comunicando che il Consiglio sarebbe stato convocato alla prima data utile;
- con nota del 25 maggio 2018, il Sindaco comunicava al Prefetto l'avvenuta convocazione del Consiglio Comunale "in coincidenza del primo giorno utile post deposito atti del Rendiconto 2017, per il giorno 13 giugno p.v. in prima convocazione ed eventualmente in seconda convocazione per il 14 giugno p.v. per l'esame e l'approvazione del Rendiconto dell'esercizio finanziario 2017";
- con decreto dell'1 giugno 2018, la Prefettura, preso atto della mancata approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2017 entro i termini di cui all'atto di diffida del 4 maggio 2018, disponeva "la nomina di un Commissario con l'incarico di provvedere all'adozione di detto documento contabile", avviando, contestualmente, la procedura di scioglimento del Consiglio comunale;

- con deliberazione n. 1 del 9 luglio 2018, il Commissario *ad acta* approvava, ai sensi dell'art. 227, comma 2, del d.lvo n. 267/2000 e dell'art. 18, comma 1, lett. b) d.lvo n. 118/2011, il rendiconto della gestione relativo all'esercizio finanziario 2017;

- con decreto del Presidente della Repubblica del 28 agosto 2018, vista la relazione del Ministero dell'Interno del 2 agosto 2018, veniva, infine, disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di Grotteria e nominato il Commissario straordinario per la provvisoria gestione del Comune.

Il T.A.R., nel prosieguo, ha riportato le disposizioni di legge pertinenti alla fattispecie e che è opportuno, anche in questa sede, richiamare:

- art. 227 TUEL: “2. Il rendiconto della gestione è deliberato entro il 30 aprile dell'anno successivo dall'organo consiliare, tenuto motivatamente conto della relazione dell'organo di revisione. La proposta è messa a disposizione dei componenti dell'organo consiliare prima dell'inizio della sessione consiliare in cui viene esaminato il rendiconto entro un termine, non inferiore a venti giorni, stabilito dal regolamento di contabilità.

2-bis. In caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, si applica la procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141”;

- art. 141 TUEL: “I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:...c) quando non sia approvato nei termini il bilancio.

Nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio

predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio".

A fondamento della statuizione di accoglimento del ricorso, quindi, il giudice di primo grado ha posto i seguenti rilievi:

- alla data del 30 aprile 2018, termine stabilito dalla legge per l'approvazione del rendiconto, il relativo schema non era ancora stato approvato dalla Giunta;
- il contrario convincimento dal quale è scaturita la diffida prefettizia del 4 maggio, con l'assegnazione al Consiglio comunale di un termine di 20 giorni per approvare il rendiconto, è derivato da un'errata informazione trasmessa al Prefetto dal Sindaco del Comune di Grotteria in data 30 aprile 2018;
- quantomeno dal 21 maggio 2018, la Prefettura era perfettamente a conoscenza del fatto che lo schema di rendiconto non era stato adottato dalla Giunta nella seduta del 26 aprile 2018, diversamente da quanto affermato dal Sindaco nella comunicazione del 30 aprile: è, infatti, del 21 maggio la nota con cui il Segretario Comunale comunicava al Prefetto che, a causa del ritardo nella trasmissione della documentazione contabile da parte del Tesoriere dovuta alla fusione tra Banca Intesa San Paolo e Banca Nuova (deputate al servizio di tesoriera del Comune), lo schema di rendiconto era stato approvato dalla Giunta solo con le deliberazioni n. 40 del 16 maggio e n. 42 del 21 maggio e che, invece, con la deliberazione n. 35 del 26 aprile 2018, la Giunta si era limitata a prendere atto della carenza documentale riscontrata;
- a quella data si era quindi determinata una sovrapposizione tra il termine ultimo assegnato dall'autorità prefettizia per l'approvazione del rendiconto ed il termine

dilatorio previsto dalla legge per l'esame da parte dei consiglieri della documentazione (20 giorni dalla trasmissione ai consiglieri dello schema e dei relativi allegati);

- non poteva essere pretesa l'osservanza da parte del Consiglio del primo termine, essendo stato accertato che nessun ritardo e nessuna inerzia potevano essere imputati al suddetto organo, cui lo schema di rendiconto era stato reso disponibile solo con la convocazione disposta il 23 maggio;

- tuttavia, senza tener conto di tali evenienze, il Prefetto, con decreto dell'1 giugno 2018, rilevata la scadenza del termine assegnato con la diffida del 4 maggio, provvedeva alla nomina del Commissario *ad acta* per l'approvazione dello schema predisposto dalla Giunta solo il 21 maggio 2018.

In diritto, ed al fine di dimostrare la fondatezza delle doglianze attoree, il T.A.R. ha osservato che “se non è contestabile, invero, che alla data della diffida il Prefetto ha ragionevolmente ritenuto che lo schema di rendiconto fosse già stato deliberato dalla Giunta comunale, è, altresì innegabile che tale circostanza risultava smentita già a partire dal 21 maggio 2018 (data del riscontro del Segretario Comunale alla richiesta di chiarimenti della Prefettura). In quel momento doveva, pertanto, risultare evidente che il termine assegnato con la diffida e la diffida stessa non avevano ragion d'essere mancando il relativo presupposto, ovvero una ingiustificata ed ingiustificabile inerzia del Consiglio comunale. Ne deriva l'illegittimità di tutti gli atti oggetto dell'odierno gravame fondati sull'erroneo presupposto secondo il quale il mancato rispetto del termine assegnato con l'atto prefettizio del 4 maggio 2018 giustificasse l'esercizio del potere sostitutivo ed il conseguente avvio del procedimento di scioglimento del consiglio comunale”.

La sentenza suindicata costituisce oggetto dei rilievi critici formulati dal Ministero dell'Interno appellante, che ne contesta i passaggi motivazionali e gli esiti

dispositivi, chiedendo quindi la riforma della stessa ed il rigetto del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Si oppongono all'accoglimento dell'appello gli originari ricorrenti ed il Comune di Grotteria, mentre si uniscono alla riforma della sentenza appellata gli interventori *ad opponendum* nel giudizio di primo grado, che eccepiscono anche l'erroneità della sentenza medesima, laddove non ha riconosciuto la tardività del ricorso, e l'inammissibilità della costituzione nel giudizio di appello del Comune di Grotteria.

Ebbene, prima di affrontare i profili di merito della controversia, deve rilevarsi l'inammissibilità delle deduzioni degli interventori *ad opponendum* nel giudizio di primo grado, i quali lamentano che il T.A.R. ha erroneamente escluso i profili di inammissibilità del ricorso introduttivo: invero, a fronte della chiare e precise statuizioni recate sul punto dalla sentenza appellata, sarebbe stato onere dei suddetti impugnarla nelle forme di rito.

Infondata è anche l'eccezione di inammissibilità della costituzione in giudizio del Comune di Grotteria.

Quanto alla sua mancata costituzione nel giudizio di primo grado, è evidente che essa non ha rilievo preclusivo della attività difensiva del Comune - in quanto intimato in quel giudizio e quindi formalmente e sostanzialmente parte dello stesso - nel grado di appello.

Quanto invece alla rinuncia dallo stesso manifestata al ricorso n. 293/2018, proposto dallo stesso Comune avverso i medesimi provvedimenti costituenti oggetto del presente giudizio, deve rilevarsi che la stessa è espressamente qualificata come "rinuncia al processo", con la conseguente conservazione della facoltà difensive, aventi ad oggetto la medesima posizione sostanziale e sebbene *ad adiuvandum* della parte ricorrente (uscita vittoriosa dal giudizio di primo grado), in altro processo.

Infine, non rileva la dedotta posizione di conflitto di interesse inficiante la delibera giuntale di costituzione nel giudizio di appello, tenuto conto della efficacia esecutiva riconoscibile alla stessa, come a qualunque altro provvedimento amministrativo e fino alla sua rimozione, da attuare nella forme di legge.

Tanto premesso, l'appello ministeriale non è meritevole di accoglimento.

Può preliminarmente recepirsi, con le integrazioni che seguono, la ricostruzione dei passaggi procedurali essenziali della vicenda oggetto di controversia, operata dal T.A.R. con la sentenza appellata ed in precedenza riportati.

Deve altresì osservarsi, in via altrettanto preliminare, che l'ordito normativo, di cui sono state innanzi riportate le componenti dispositive, è incentrato sulla gradualità dell'intervento sostitutivo, in rapporto alla articolazione procedimentale "ordinaria" e fisiologica – la quale fa perno sulla attribuzione alla Giunta del potere-dovere di porre in essere ed approvare l'atto-presupposto (lo schema di rendiconto) ed al Consiglio del compito di provvedere alla sua definitiva approvazione – ed alla necessaria previa individuazione del segmento procedimentale che ha dato luogo alla patologia omissiva, ostativa alla conclusione dell'*iter* approvativo del rendiconto di gestione entro il termine di legge (30 aprile dell'anno successivo: nella specie, 30 aprile 2018): ed invero, solo nel caso in cui la fattispecie omissiva sia imputabile all'organo consiliare (il quale non abbia proceduto alla tempestiva approvazione del rendiconto, predisposto dalla Giunta o, in sua vece, dal Commissario), l'intervento sostitutivo può considerarsi legittimamente foriero, altresì, dell'effetto dissolutorio nei confronti della struttura organica di rappresentanza politico-amministrativa dell'Ente-Comune, che nel Consiglio trova la sua sintesi.

Del resto, che il provvedimento di scioglimento presupponga una valutazione di imputabilità del ritardo all'organo (consiliare) che ne è direttamente colpito, e che costituisca il cardine del circuito democratico-rappresentativo che alimenta la vita

istituzionale dell'Ente locale, è fatto palese da alcuni testuali dati normativi, come quelli relativi al termine da assegnare per l'approvazione del rendiconto ed al fatto che l'adempimento deve avvenire "con lettera notificata ai singoli consiglieri": ciò che, comunque, non deve indurre a trascurare, nell'applicazione delle citate disposizioni di legge, l'eventuale sussistenza di una situazione di inadempienza (in ordine al rispetto del termine di legge per l'approvazione del rendiconto) di carattere eventualmente "trasversale", che cioè coinvolga tutto l'apparato di governo locale, atto a giustificare una lettura (ed applicazione) non formalistica delle norme *de quibus*, anche quanto alle garanzie previste a favore dell'organo consiliare (e dei suoi componenti).

Tanto premesso, deve osservarsi, in primo luogo, che non è dubbio - né vi è contestazione sul punto delle parti - in ordine al fatto che la nota del 4 maggio 2019, con la quale il Prefetto ha assegnato al Consiglio il termine di 20 giorni per l'approvazione del rendiconto, si fondava su un erroneo presupposto: quello, cioè, secondo cui la Giunta aveva provveduto alla predisposizione ed alla approvazione dello schema di rendiconto medesimo, ponendo il Consiglio in condizione di esercitare tempestivamente il suo potere approvativo.

E' altresì vero che, come posto in evidenza dal T.A.R. con la sentenza appellata, il termine (dilatorio) per l'approvazione del rendiconto si è sovrapposto a quello assegnato dal Prefetto con la nota suindicata: sì che, fino al decorso del primo, doveva effettivamente ritenersi preclusa qualunque azione sostitutiva prefettizia così come, *a fortiori*, l'intervento sanzionatorio-dissolutorio nei confronti dell'organo consiliare.

Né rileva, per i fini in esame, che, come evidenziato dai soggetti intervenuti *ad opponendum* nel giudizio di primo grado, il Prefetto – quale autorità regionale di controllo, ai sensi delle norme citate – non sarebbe stato reso univocamente edotto, successivamente alla (fuorviante) nota sindacale del 30 aprile 2018, del

fatto che, nella realtà, la Giunta non aveva adempiuto al suo obbligo di approvare lo schema di rendiconto: invero, nella struttura della fattispecie in esame, come si è detto, il Consiglio comunale viene in evidenza quale autonomo organo dell'apparato politico-amministrativo comunale, sì che, rispetto ad esso (ed ai provvedimenti destinati ad incidere sulla sua sopravvivenza o a privarlo di poteri ad esso spettanti *ex lege*), gli eventuali atti, promananti da organi distinti dell'Ente locale (il Sindaco, la Giunta, il Segretario comunale), che siano intervenuti nell'ambito dell'istruttoria propedeutica all'esercizio del potere di commissariamento/scioglimento, assumono oggettivamente rilevanza, qualora abbiano introdotto nel medesimo procedimento dati erronei e/o incompleti (quale deve ritenersi nella specie quello relativo all'intervenuta approvazione da parte della Giunta dello schema di rendiconto), quali fattori atti a determinare l'illegittimità del provvedimento conclusivo, ove abbiano concretamente influito sul relativo contenuto dispositivo (e ciò, appunto, indipendentemente dal fatto che quel provvedimento, sulla base dei dati disponibili *hic et nunc* al Prefetto, fosse dal suo punto di vista l'unico adottabile).

Tale influenza perturbatrice, nella fattispecie in esame, deve appunto riconoscersi alla menzionata nota sindacale del 30 aprile 2018: ciò tanto è vero che il Prefetto, nell'assegnare, con la nota-diffida del 4 maggio 2018, un termine di 20 giorni al Consiglio affinché provvedesse all'approvazione dello schema di rendiconto, muoveva appunto dall'assunto (rivelatosi poi fallace) della intervenuta approvazione dello schema di rendiconto da parte della Giunta.

Ciò non induce ad escludere che, secondo una ragionevole interpretazione delle norme pertinenti, la menzionata nota prefettizia, quale elemento iniziale della fattispecie a formazione progressiva culminante nella nomina commissariale (e nel successivo scioglimento del Consiglio comunale), dovesse considerarsi del tutto priva di ogni effetto, valendo comunque essa a richiamare i componenti del

Consiglio in ordine alla responsabilità facente capo agli stessi in ordine alla approvazione del rendiconto ed all'obbligo di darvi tempestiva attuazione: deve infatti evidenziarsi che il suindicato atto sollecitatorio, pur essendo insuscettibile di legittimare l'intervento sostitutivo-dissolutorio una volta decorso il termine in esso indicato e fino alla concretizzazione dei presupposti per l'esercizio del potere approvativo da parte del Consiglio comunale (correlati, come si è detto, alla predisposizione ed approvazione dello schema di rendiconto da parte della Giunta), abbia conservato i suoi effetti intimatori, destinati ad assumere rilievo una volta che tali presupposti (con il perfezionamento del rendiconto ad opera dell'organo giuntale) fossero maturati.

Né avrebbe potuto esigersi, tra l'approvazione dello schema di rendiconto da parte della Giunta ed il decorso del termine assegnato con la diffida prefettizia, un ulteriore iato temporale, dal momento che il citato art. 141, comma 2, T.U.E.L. pone, quale condizione legittimante l'atto sollecitatorio, la mera predisposizione del rendiconto (da parte della Giunta ovvero dell'organo sostitutivo) nonché il decorso del termine per l'approvazione dello stesso (30 aprile dell'anno successivo).

In tale quadro ricostruttivo, deve quindi rilevarsi che, una volta (ovvero in data 16-21 maggio) verificatosi l'evento atto a legittimare la diffida prefettizia (e quindi, nella specie, a far decorrere il termine assegnato dal Prefetto con la nota del 4 maggio), la diffida medesima ha spiegato (*recte*, ripreso a spiegare) pienamente i suoi effetti.

Deve tuttavia rilevarsi che, alla data dell'adozione del provvedimento prefettizio di nomina commissariale (1° giugno 2018), il suddetto termine non si era completamente esaurito, né lo si era alla data (4 giugno 2018) di insediamento del Commissario *ad acta*.

Inoltre, alla data del provvedimento di commissariamento, il Prefetto era informato circa la convocazione del Consiglio per il giorno 13 giugno 2018, avendo ricevuto la nota sindacale del 25 maggio: né il lieve sfioramento rispetto alla scadenza del termine assegnato dal Prefetto poteva considerarsi idoneo a cristallizzare l'inadempimento consiliare in ordine alla approvazione del rendiconto, anche in virtù della giustificazione data con la nota suindicata, nel senso che la data di convocazione coincideva con il “primo giorno utile post deposito atti del Rendiconto 2017”.

In tale contesto, non assume rilievo la plausibilità delle ragioni del ritardo nell'approvazione dello schema di rendiconto addotte dal Responsabile dell'Ufficio Ragioneria, in relazione alla ritardata trasmissione del Conto del Tesoriere da parte della Banca assegnataria del servizio di tesoreria, attenendo alla sfera di responsabilità di un organo (la Giunta comunale) diverso da quello (il Consiglio comunale) la cui esclusiva inerzia viene sanzionata dal legislatore con la previsione dell'intervento commissariale (e di quello conseguente di marca dissolutoria).

Per concludere sul punto, quindi, deve escludersi, sulla scorta degli elementi di fatto dianzi descritti, la sussistenza di una responsabilità di tipo “trasversale”, atta a coinvolgere tutti gli organi coinvolti (Sindaco, Giunta e Consiglio comunale) nella fattispecie omissiva sanzionata con i provvedimenti impugnati in primo grado, con la conseguente reiezione *in parte qua* dell'appello.

Ma ugualmente infondato è il motivo di appello inteso a lamentare che il giudice di primo grado avrebbe omissso di considerare che, come si evince dalla relazione allegata al d.P.R. impugnato in primo grado, a fondamento del provvedimento di scioglimento sarebbe stata posta anche la circostanza della mancata approvazione del documento contabile *de quo* “anche dopo la scadenza dei termini entro i quali era tenuto a provvedervi”: trattasi infatti di circostanza giustificativa di carattere integrativo, che non elide l'autonomo e decisivo valore motivazionale della

contestazione inerente alla mancata approvazione del rendiconto consuntivo entro il termine di legge.

In ogni caso, laddove allude al termine entro il quale il Consiglio avrebbe dovuto provvedere all'approvazione del rendiconto consuntivo, la relazione citata fa evidentemente riferimento al termine ordinario (30 aprile dell'anno successivo), mentre, per il ritardo successivo al decorso del termine suindicato, il T.A.R. ha motivatamente illustrato le ragioni della non imputabilità del ritardo (nelle more dell'intervento commissariale) al medesimo organo consiliare.

Quanto invece all'assunto di parte appellante, secondo cui il Consiglio comunale avrebbe potuto approvare lo schema di rendiconto fino all'insediamento del Commissario *ad acta*, avvenuto il 4 giugno, ed anche successivamente, ovvero almeno fino alla delibera del Commissario del 9 luglio 2018, permanendo esso, fino al decreto di scioglimento, nella titolarità delle proprie funzioni, deve osservarsi in senso contrario, da un lato, che l'insediamento commissariale non poteva che generare legittimi dubbi in capo al Consiglio in ordine alla legittimità del suo eventuale intervento approvativo, dall'altro lato, che può farsi applicazione analogica dell'orientamento che, in tema di rapporti tra potere dell'Amministrazione e funzioni del Commissario *ad acta*, nell'ambito del giudizio di ottemperanza, pone come limite ultimo all'azione della prima l'avvenuto insediamento del secondo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 5014 del 3 novembre 2015)

Non assumono quindi rilievo decisivo, alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, le deduzioni di parte appellante, intese a dimostrare che il comportamento dilatorio dell'Ente troverebbe spiegazione nelle plurime incongruenze rilevate dal Commissario *ad acta* nello schema di rendiconto approvato dalla Giunta: basti osservare che si tratta comunque di rilievi attinenti all'attività di un organo distinto

da quello che è il diretto e principale destinatario del provvedimento di nomina commissariale (e di quello conseguente di carattere dissolutorio).

Del resto, la predisposizione dello schema da parte del Commissario prefettizio, laddove il procedimento non si sia svolto secondo una cadenza temporale tale da consentire il rispetto dei termini di legge, è appunto finalizzata a consentire al Consiglio di esprimersi su un atto conforme alle pertinenti previsioni di legge e di regolamento: sì che, laddove – come nella specie – sia mancato quel passaggio essenziale, sull'erroneo presupposto che lo schema di rendiconto fosse stato approvato dalla Giunta comunale, resta confermata la carenza dei presupposti legittimanti l'intervento sostitutivo-dissolutorio nei confronti dell'organo consiliare.

L'appello, in conclusione, deve essere complessivamente respinto, mentre la peculiarità dell'oggetto della controversia giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del giudizio di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE
Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO