

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Lazio - I Sezione, 16 settembre 1993, n. 1295

Ai sensi dell'art. 39 della l. 142/1990, non è consentito l'avvio del procedimento di scioglimento del consiglio comunale fintantoché non sia compiuto il procedimento sostitutivo con l'adozione del provvedimento di riequilibrio di gestione (sentenza emessa in vigenza degli organi regionali di controllo).

Omissis.

4.2. – Può passarsi dunque all'esame dei ricc. nn. 182 e 183 (rispettivamente proposti da un gruppo di consiglieri e dallo stesso comune di ...) per l'impugnazione del decreto prefettizio di sospensione, nelle more dello scioglimento, ad opera della competente Autorità, del consiglio comunale e la conseguente nomina di un Commissario prefettizio, nonché contro la nomina, da parte dell'Organo di controllo di un Commissario *ad acta* per il riequilibrio della gestione, senza la previa assegnazione di un termine al comune ed ai singoli consiglieri comunali per provvedere.

I ricorrenti nel primo ricorso, sostengono in via principale e diretta la non doverosità della sospensione prefettizia, con quel che consegue in relazione al corretto esercizio del potere discrezionale conferito dal Prefetto dall'art. 39, settimo comma L. 8 giugno 1990 n. 142 (primo motivo), nonché, in ogni caso, la necessità di accordare un termine per provvedere al comune prima di affidare ad un Commissario *ad acta* il compito di provvedere al riequilibrio e conseguentemente di dare avvio al procedimento di scioglimento nonché di sospensione del consiglio comunale (secondo motivo); il secondo ricorso mette in discussione in radice il provvedimento dell'Organo di controllo, per inesistenza del presupposto e comunque per mancata assegnazione di un termine per la riadozione della deliberazione dei riequilibrio.

Le censure mosse al riguardo e per la cui intitolazione può farsi rinvio alla esposizione in fatto devono in buona misura essere condivise.

4.3. – L'art. 39 L. 8 giugno 1990 n. 142 (sull'ordinamento delle Autonomie locali) contempla fra le ipotesi di scioglimento dei consigli comunali, fra l'altro, alla lett. e), il caso in cui non sia approvato, nei termini, il bilancio degli enti locali (cui deve essere equiparato il caso di mancata approvazione nei termini della deliberazione di riequilibrio).

Il citato art. 39, dopo aver delineato il modulo procedimentale dello scioglimento e disciplinato i poteri sostitutivi del Co.re.co., ai fini della formazione del provvedimento mancante, prevede, al settimo comma, che, "iniziata la procedura di cui ai commi precedenti e in attesa del decreto di scioglimento, il Prefetto, per motivi di grave ed urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un Commissario per la provvisoria amministrazione dell'Ente.

La norma, di facile lettura, non lascia intravedere alcun automatismo fra causa dello scioglimento e provvedimento di sospensione, di guisa che nella mancata approvazione del bilancio (o della deliberazione di riequilibrio) siano da ravvisarsi senz'altro i "motivi di grave ed urgente necessità" che legittimino il Prefetto a far uso del potere accordatogli. Al contrario, l'espressa previsione dei poteri sostitutivi in capo all'organo di controllo, per la formazione del documento giuridico contabile non approvato (art. 39, secondo comma, prima parte) implica che il legislatore si è fatto carico di affrontare e risolvere il (certamente) grave problema di gestione insito nell'anzidetta omessa approvazione, predisponendo normativamente la misura più idonea per farvi fronte, con al conseguenza ulteriore che gravità ed urgenza idonei a giustificare l'intervento prefettizio non possono riferirsi alla medesima causa, ma devono necessariamente collegarsi ad altri sintomi di disfunzione ancorché esaminati nella loro giusta dimensione alla luce di tale grave evenienza.

Erronea è dunque di per sé la giustificazione addotta al proprio operato dal Prefetto della provincia di ..., così come espressa nel "ritenuto" che precede il dispositivo, in quanto la mera considerazione dell'essersi "concretizzata l'ipotesi prevista dall'art. 12 bis, settimo comma del D.L. 12 gennaio 1991 n. 6 convertito dalla L. 15 marzo 1991 n. 80 che equipara la mancata adozione entro il 15 luglio dei provvedimenti di riequilibrio di gestione ... ad ogni effetto di legge alla mancata deliberazione del bilancio di previsione" non rende "doverosa" la sospensione del consiglio comunale e la nomina del Commissario prefettizio "in attesa dello scioglimento" del consiglio medesimo, ancorché, secondo quanto si legge nel "considerato" che precede il "ritenuto" in esame, il Ministero dell'interno, a seguito di chiarimenti richiesti dalla Prefettura, avesse espresso l'avviso che nella fattispecie ricorresse appunto l'ipotesi delineata dal cit. art. 39, primo comma lett. e) legge n. 142 del 1990. In

definitiva ritiene il Collegio che i "motivi gravi ed urgenti" non possano identificarsi né nel concretarsi dell'ipotesi anzidetta, né con la circostanza ulteriore dell'essersi, il Ministro dell'interno, pronunciato sulla necessità di dare corso allo scioglimento del consiglio comunale, occorrendo un *quid pluris*, rispetto alla già grave situazione costituente il presupposto dello scioglimento e della misura sostitutiva, per farsi luogo alla sospensione prefettizia.

Il Prefetto cioè avrebbe dovuto individuare *aliunde*, sia pure in connessione con la ragione dello scioglimento, i motivi di gravità e di urgenza, e su tale punto avrebbe dovuto rendere puntuale motivazione a sostegno dell'esercizio di un potere che si configura come tipicamente discrezione, e fortemente incidente sull'autonomia dell'ente locale, in quanto comunque volto ad anticipare gli effetti della più grave misura dello scioglimento.

Senza contare che la norma legislativa, nel conferire il potere, prescrive altresì la necessità di apporre un termine finale alla sospensione, sicché anche per tale profilo, il comportamento prefettizio non si sottrae alle censure dei ricorrenti.

4.4. – Sotto diverso profilo il provvedimento prefettizio è illegittimo anche per avere l'Autorità esercitato il potere prima che si verificasse il presupposto stesso dello scioglimento.

Secondo il modulo procedimentale disegnato dall'art. 39, secondo comma legge n. 142 del 1990, infatti, ove ricorra l'ipotesi contemplata al primo comma, lett. e) "l'Organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito Commissario, all'Amministrazione inadempiente". La disposizione trova applicazione tanto nel caso in cui manchi lo schema del documento (e l'inerzia sia dunque imputabile in primo luogo alla giunta) quanto nel diverso caso in cui, essendo stato lo schema predisposto dalla giunta, sia stato il consiglio comunale a non pervenire, nei termini, alla sua approvazione. Che ciò sia esatto è confermato dalla espressione "in tal caso" che apre, nella seconda parte del secondo comma, il periodo in cui è racchiusa la norma e che, letta in correlazione con la terza parte del comma in esame indica all'interprete che, secondo l'intenzione della legge, quale risulta palese dalle parole adoperate, non è dato avviare il procedimento di scioglimento (per l'ipotesi individuata alla lett. c) del primo comma) fintantoché non si sia compiuto il procedimento sostitutivo con l'adozione del provvedimento mancante, procedimento il quale d'altra parte non ha inizio se non dopo il decorso del termine (non superiore a 20 giorni) che l'Organo di controllo è tenuto ad assegnare al consiglio (ed ai singoli consiglieri) per l'adozione della deliberazione.

Da tutto quanto precede, emerge che sia il Co.re.co che il Prefetto, hanno violato la norma in esame, il primo col conferire l'incarico di formare il provvedimento sostitutivo, prima di costituire in mora il consiglio (e i singoli consiglieri), e il secondo col provvedere alla sospensione prima ancora dell'avvio del procedimento di scioglimento.

Ma vi è di più, in quanto la previsione di un termine non superiore a 20 giorni per l'approvazione del bilancio (non approvato nei termini) implica che l'annullamento dell'Organo di controllo, ancorché produca effetto *ex tunc*, impedisce al consiglio di riparare alle invalidità che hanno dato luogo all'annullamento, sicché, anche per tale ulteriore profilo, i provvedimenti impugnati appaiono meritevoli di censura.

Non è corretta la tesi del comune di ... secondo cui la mera approvazione della deliberazione di riequilibrio renderebbe di per sé verificata la finalità che sta a base della norma, in quanto l'anzidetta finalità, consistente nella corretta gestione dell'ente locale con l'osservanza dell'annualità delle previsioni, delle verifiche e del riequilibrio, richiede indubbiamente che sia valida la deliberazione di approvazione, con la conseguenza ulteriore che l'annullamento da parte dell'Organo di controllo riconduce il comune (o la provincia) in uno stato di inadempienza all'obbligo legislativamente imposto.

Vero è tuttavia che non può desumersi, dal contesto normativo, la volontà di colpire una tale evenienza con forme sanzionatorie più gravi di quanto non abbia ipotizzato la legge per il caso di omessa approvazione, sia che la giunta abbia predisposto lo schema della deliberazione, sia che questa manchi del tutto.

In realtà il termine cui fa riferimento e rinvio alla norma contenuta nell'art. 39 legge n. 142 non opera risolutivamente, per ciò che concerne il potere dell'ente locale di provvedere autonomamente alla gestione; occorrendo in ogni caso, a tal fine l'intervento dell'Organo di controllo e la messa in mora espressamente prevista dalla norma, non soltanto del comune unitariamente considerato, ma dei singoli consiglieri cui deve essere data individuale comunicazione.

Allorché dunque l'Organo di controllo sia intervenuto tardivamente, come nella fattispecie, non assegnando alcun termine dopo l'annullamento della prima deliberazione di riequilibrio, la successiva riadozione, anch'essa annullata, non può dirsi che abbia consumato il potere di provvedere del consiglio comunale, ancorché intervenuta abbondantemente fuori termine scattando dall'annullamento di quest'ultima la possibilità per il

Co.re.co. di dare avvio al procedimento sanzionatorio, previa concessione di un termine (non superiore a venti giorni) al consiglio comunale (ed ai singoli consiglieri) per provvedere.

4.5. – In questi limiti devono essere condivise le censure dedotte dal comune di ..., direttamente, contro l'impugnato provvedimento della Sezione di controllo.

I due ricorsi pertanto meritano accoglimento per quanto di ragione, indipendentemente dai vizi di illegittimità derivata che, conseguentemente, sono da ritenere integralmente assorbiti.

5. – L'invalidità dei provvedimenti impugnati con i ricorsi nn. 182 e 183 si riflette sul successivo decreto presidenziale di scioglimento, invalido peraltro anche autonomamente.

Invero, ancorché doveroso e necessitato, il provvedimento di scioglimento è condizionato, nel disegno normativo, al verificarsi di presupposti che nella specie non si sono realizzati. L'avvio del procedimento, infatti, secondo la sequenza procedimentale ipotizzata nella legge n. 142, segue l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Co.re.co. e non è contestuale allo stesso; sicché deve condividersi il rilievo secondo cui il Ministro dell'interno avrebbe dovuto tenere nella debita considerazione la circostanza che, per effetto dell'accoglimento delle domande incidentali di sospensione nei precedenti giudizi né l'Organo di controllo aveva potuto portare a compimento l'attività sostitutiva né il consiglio comunale di ... era cessato dalle sue funzioni.

L'adozione dei provvedimenti di scioglimento in assenza dei presupposti e senza la considerazione di tali elementi concreta i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere denunciati, per tale profilo, direttamente dai ricorrenti, e pertanto il ricorso deve trovare accoglimento indipendentemente dalle censure di illegittimità derivata che devono ritenersi interamente assorbite.

6. – Deve essere a questo punto precisato che nel corso dei giudizi il consiglio comunale di ..., con deliberazioni nn. 7 del 3 marzo 1992 e 78 del 28 settembre 1992 (le quali hanno superato il controllo senza osservazioni) ha provveduto al riequilibrio di gestione del maggior disavanzo di amministrazione del 1990, quota relativa all'esercizio 1991, ed al riconoscimento dei debiti fuori bilancio al 15 gennaio 1992.

In forza di tali atti e dell'accoglimento dei ricorsi fin qua esaminati deve ritenersi venuto meno l'interesse del comune di ... alla decisione del ricorso n. 263 del 1992 (*recte* n. 3516 del 1991) concernente l'annullamento da parte del Co.re.co. delle precedenti deliberazioni.

È soltanto incidentalmente e per soddisfare un interesse morale dell'ente ricorrente che deve rilevarsi come non può non ritenersi sindacabile il provvedimento dell'Organo di controllo che annulli la deliberazione di riequilibrio dell'ente locale assumendo a presupposto dell'annullamento precedenti deliberazioni dello stesso ente che però il medesimo Organo di controllo aveva già annullato, ignorando così la disponibilità che, in conseguenza di ciò, erasi venuta a determinare al momento in cui doveva decidersi sulla validità di riequilibrio. Analogamente censurabile è il non aver tenuto conto di disponibilità che, non ancora concretamente stanziata al tempo della deliberazione, si erano però realizzate nel momento in cui veniva esercitato il controllo, o l'aver valorizzato profili meramente formali di invalidità.

Un tale modo di procedere avvalorava il sospetto di sviamento, in una situazione in cui (come nella specie) l'annullamento dell'atto è idoneo ad incidere così pesantemente sull'autonomia dell'ente da costituire il presupposto (anche se non immediato) dello scioglimento del consiglio e del suo commissariamento.

Omissis.