

Publicato il 03/07/2020

**N. 04288/2020REG.PROV.COLL.
N. 00537/2020 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 537 del 2020, proposto dal signor Gianluca Giordano, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Di Lieto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la dottoressa Santina Murano in Roma, via Pelagio I, n. 10,

contro

il Ministero dell'Interno, la Prefettura – UTG di Salerno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

il signor Cosimo Ferraioli, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, il Comune di Angri, non costituito in giudizio,

nei confronti

dei signori Giuseppe Ariaudo, Ciro Calabrese, Claudio D'Ambrosio, Giuseppe Del Sorbo, Vincenzo Fasano, Carmela Fattorusso, Vincenzo Grimaldi, Antonio Mainardi, Carla Manzo, Antonio Gerardo Palumbo,

Maddalena Pepe, Massimiliano Sorrentino ed Ivan Lanzione, non costituiti in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tar Campania, sezione staccata di Salerno, sez. II, n. 97 del 17 gennaio 2020, non notificata, con la quale è stato accolto il ricorso proposto avverso, tra l'altro, la nomina del Commissario ad acta per l'approvazione del rendiconto di gestione del Comune di Angri e l'avvio della procedura di scioglimento del Consiglio comunale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste la memorie difensive del signor Cosimo Ferraioli, depositate in date 21 gennaio 2020, 17 febbraio 2020, 20 aprile 2020 e 18 giugno 2020;

Visto l'appello incidentale, proposto dal Ministero dell'Interno, dalla Prefettura – UTG di Salerno e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, notificato il 12 febbraio 2020 e depositato il successivo 13 febbraio 2020;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 25 giugno 2020, svoltasi da remoto in videoconferenza ex art. 84, comma 6, d.l. n. 18 del 2020, il Cons. Giulia Ferrari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 21 giugno 2019, con deliberazione n. 34, il Consiglio comunale del Comune di Angri, con il voto di 12 consiglieri comunali su 13 presenti, ha decretato di non approvare il rendiconto di gestione per l'anno 2018.

In pari data, stante il ritardo del Comune (che avrebbe dovuto approvare tale rendiconto entro il 30 aprile 2019), la Prefettura – UTG di Salerno ha diffidato il Consiglio comunale di Angri ad adottare, entro quindici giorni dalla data di notifica dello stesso, la delibera di approvazione del rendiconto di esercizio finanziario 2018, pena il commissariamento del Consiglio comunale e l'avvio del procedimento di scioglimento.

Il sindaco del Comune di Agri, il signor Cosimo Ferraioli, con nota del 25 giugno 2019 ha chiesto, sulla scorta della disciplina regolamentare dell'ente, la convocazione del Consiglio comunale e la surroga del consigliere comunale di maggioranza Alfredo Pauciulo, dimessosi in data 21 giugno 2019.

Il Consiglio comunale è stato, dunque, convocato nuovamente mediante il ricorso alla procedura d'urgenza, ai sensi dell'art. 44, comma 3 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale, per il giorno 1° luglio 2019, in prima convocazione, e per il giorno 2 luglio 2019, in seconda convocazione. In occasione dell'adunanza tenutasi il 1° luglio 2019, il Consiglio comunale, con la delibera n. 46, non ha approvato il rendiconto.

Il Sindaco del Comune di Angri, con nota prot. n. 22123 del 2 luglio 2019 e con successiva nota prot. n. 22360 del 3 luglio 2019, ha richiesto:

a) al Presidente del Consiglio comunale, signor Gianluca Giordano, di convocare il Consiglio d'urgenza (ex art. 44 Regolamento funzionamento Consiglio) e, comunque, entro e non oltre la data del 6 luglio 2019, fissata dal Prefetto ai sensi e per gli effetti degli artt. 227, comma 2 bis, e 141, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, onde procedere tanto alla surroga del consigliere Pauciulo quanto all'approvazione del rendiconto di esercizio finanziario 2018;

b) al Prefetto di Salerno di provvedere, in sostituzione del Presidente del Consiglio eventualmente inerte, alla suddetta convocazione, ai sensi dell'art. 39, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, recepito dall'art. 33, comma 5, del suddetto Regolamento del Consiglio.

Il Presidente del Consiglio comunale, ha convocato il Consiglio soltanto per il giorno 9 luglio 2019, in prima convocazione e per il giorno 10 luglio 2019, in seconda convocazione, al fine di procedere alla surroga del Consigliere Comunale, dimissionario, e relativa convalida del nuovo eletto ma non anche per l'approvazione del rendiconto del 2018.

Il Prefetto di Salerno, con decreto n. 91959 del 12 luglio 2019, ha nominato un commissario ad acta con l'incarico di provvedere all'adozione del menzionato documento contabile. In pari data, con decreto n. 92143, il Prefetto ha disposto la sospensione di tutti gli organi del Comune di Angri, con contestuale nomina del Commissario prefettizio per la provvisoria amministrazione dell'ente, in attesa del decreto di scioglimento dell'organo consiliare ai sensi dell'art. 141, commi 1, lett. c), e 2, d.lgs. n. 267 del 2000.

2. Con l'atto introduttivo del giudizio, proposto innanzi al Tar Campania, sezione staccata di Salerno, il signor Cosimo Ferraioli ha avverso le delibere del Consiglio comunale nn. 34 del 21 giugno 2019 e 46 del 1° luglio 2019, con le quali è stato deciso di non approvare il rendiconto, e la nota n. 22697 del 5 luglio 2019, con la quale il Presidente del Consiglio comunale ha convocato il suddetto organo per i giorni 9 e 10 luglio 2019, nella parte in cui non è stata inserita all'ordine del giorno l'approvazione del rendiconto di gestione per l'anno 2018.

Con successivo atto di motivi aggiunti, il ricorrente ha impugnato i decreti prefettizi nn. 91959 e 92143 del 12 luglio 2019.

Con un ulteriore atto di motivi aggiunti il signor Ferraioli ha impugnato la delibera n. 1 del 18 luglio 2019, con la quale il nominato commissario ad acta ha approvato il rendiconto di gestione per l'anno 2018.

Infine, con un ulteriore atto di motivi aggiunti, il ricorrente ha avverso il decreto del Presidente della Repubblica del 1° ottobre 2019, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 243 del 16 ottobre 2019, con il quale è stato disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di Angri.

3. Con sentenza n. 97 del 17 gennaio 2020 la sez. II del Tar Salerno ha preliminarmente rigettato le plurime eccezioni formulate dai consiglieri comunali ed ha, nel merito, accolto integralmente il ricorso, con conseguente annullamento degli atti avversati.

Il particolare, il primo giudice ha ritenuto che il Presidente del Consiglio comunale, signor Gianluca Giordano, avrebbe illegittimamente omesso di convocare l'organo consiliare al fine dell'approvazione del rendiconto di gestione 2018 o, comunque, di inserirla nell'ordine del giorno delle adunanze del 9 e del 10 luglio 2019; il Prefetto avrebbero dovuto, ai sensi dell'art. 39, d.lgs. n. 267 del 2000, esercitare il potere sostitutivo, convocando egli stesso l'organo consiliare e provvedere all'approvazione del documento contabile; il Prefetto avrebbe erroneamente qualificato come perentorio il termine di cui all'art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, non tenendo conto delle richieste del sindaco di Angri, di cui alle note del 2 e del 3 luglio 2019.

4. La citata sentenza n. 97 del 17 gennaio 2020 è stata impugnata dal presidente del Consiglio comunale di Angri, signor Gianluca Giordano, con appello notificato 21 gennaio 2020 e depositato in pari data.

In particolare, l'appellante ha dedotto che il Tar avrebbe erroneamente:

a) rigettato le plurime eccezioni di inammissibilità, formulate in prime cure.

In particolare, il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva del ricorrente signor Cosimo Ferraioli. Infatti, quest'ultimo avrebbe continuato a qualificarsi come sindaco del Comune di Angri, pur non essendolo più; avrebbe proposto l'impugnazione contro il Comune di Angri, circostanza inammissibile qualora il ricorrente fosse stato il sindaco; non avrebbe adottato la delibera di Giunta comunale, necessaria alla proposizione del gravame.

In aggiunta, non vi sarebbe identità tra il proponente l'atto introduttivo del giudizio e il primo atto di motivi aggiunti e il proponente i successivi atti di motivi aggiunti; al secondo atto di motivi aggiunti non sarebbe stata allegata la procura; in tutti gli atti di motivi aggiunti non vi sarebbe identità tra i soggetti evocati in giudizio; il ricorso introduttivo del giudizio non sarebbe stato notificato alla Prefettura e al Ministero dell'Interno, soggetti

evocati con i successivi atti di motivi aggiunti, sicché vi sarebbe assenza del contraddittorio; la notifica ai consiglieri comunali di minoranza sarebbe stata effettuata per il tramite di PEC ad indirizzi non inseriti né nel Reginde, né nell'IPA, sicché il giudice avrebbe dovuto disporre l'integrazione del contraddittorio, circostanza non avvenuta. La sentenza dovrebbe, dunque, essere annullata con rinvio al primo giudice; vi sarebbe una diversità di notifica tra i motivi aggiunti depositati il 15 luglio 2019 e quelli successivamente notificati, che avrebbe inciso sulla pienezza del contraddittorio; il primo atto di motivi aggiunti non sarebbe stato notificato al Ministero dell'Interno e alla Prefettura di Salerno; non sarebbe stata data la prova del vantaggio dell'impugnazione; non sarebbe stato possibile impugnare gli atti per quello che non dispongono, avuto riguardo alla richiesta di annullamento della nota del Presidente del Consiglio comunale (n. 22697 del 5 luglio 2019), nella parte in cui non è stata inserita all'ordine del giorno l'approvazione del rendiconto di gestione per l'anno 2018; i consiglieri dell'ex maggioranza non avrebbero potuto proporre atto di intervento ad adiuvandum ma autonomo ricorso;

b) ritenuto fondate nel merito le doglianze del ricorrente in primo grado.

Al contrario, il termine di cui all'art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000 sarebbe perentorio, sicché il presidente del Consiglio comunale non avrebbe potuto mettere all'ordine del giorno, per la terza volta, l'approvazione del rendiconto 2018, stante, altresì, la preclusione prevista dall'art. 78, comma 5, del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale; il Prefetto non avrebbe potuto che nominare un commissario ad acta per approvare tale documento contabile ed avviare l'iter per lo scioglimento dell'organo comunale.

5. Il Ministero dell'Interno, la Prefettura – UTG di Salerno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno proposto appello incidentale, notificato il 12 febbraio 2020 e depositato il successivo 13 febbraio 2020.

In particolare, le amministrazioni appellanti hanno dedotto che il Tar avrebbe errato:

a) nel considerare il termine di cui all'art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000 puramente sollecitatorio.

Al contrario, tale termine sarebbe perentorio e, comunque, il Consiglio comunale sarebbe stato reiteratamente inerte, sicché il Prefetto avrebbe correttamente fatto ricorso alla extrema ratio del commissariamento e dell'avvio del procedimento di scioglimento del Consiglio;

b) nel ritenere doveroso l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 39, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000.

Al contrario, la richiesta di esercizio del potere sostitutivo sarebbe pervenuta al Prefetto solo in data 6 luglio 2019, ossia nel giorno in cui era prevista la scadenza del termine perentorio prescritto con la diffida prefettizia del 21 giugno 2019, sicché l'applicazione del suddetto art. 39 non avrebbe comunque potuto scongiurare il maturare di tale termine; l'art. 78, comma 4, del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale, prevedrebbe l'ammissibilità di riproposizione di una deliberazione in una nuova adunanza solo quando essa non sia stata approvata alla seconda votazione o sia stata respinta alla prima e, dunque, nel caso di specie, non sarebbe stato possibile convocare una terza adunanza del Consiglio comunale, al fine di approvare il rendiconto di gestione 2018.

6. Il signor Cosimo Ferraioli si è costituito in giudizio, sostenendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dell'appello principale, e l'infondatezza dell'appello incidentale.

7. Il Comune di Angri non si costituito in giudizio.

8. I signori Giuseppe Ariaudo, Ciro Calabrese, Claudio D'Ambrosio, Giuseppe Del Sorbo, Vincenzo Fasano, Carmela Fattorusso, Vincenzo Grimaldi, Antonio Mainardi, Carla Manzo, Antonio Gerardo Palumbo, Maddalena Pepe, Massimiliano Sorrentino ed Ivan Lanzione non si sono costituiti in giudizio.

9. Con decreto cautelare n. 209 del 21 gennaio 2020 è stata respinta l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dal signor Giordano ed è stata fissata, per la discussione collegiale, la camera di consiglio in data 20 febbraio 2020.

10. Alla camera di consiglio del 20 febbraio 2020, convocata per l'esame dell'istanza cautelare, la causa è stata rinviata ad altra data.

11. Con decreto cautelare n. 1565 del 30 marzo 2020 è stata respinta l'istanza cautelare formulata dalle parti appellanti.

12. Con atto notificato il 17 aprile 2020 e depositato il successivo il 18 aprile, il signor Gianluca Giordano ha rinunciato alla proposizione del proprio ricorso.

13. Con ordinanza cautelare n. 2150 del 23 aprile 2020 è stata dichiarata improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse l'istanza cautelare dell'appellante principale, Gianluca Giordano, e respinta l'istanza cautelare degli appellanti incidentali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo – Prefettura di Salerno.

14. All'udienza del 25 giugno 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto dell'appello è la sentenza del Tar Salerno, sez. II, n. 97 del 17 gennaio 2020, che ha accolto il ricorso proposto, tra l'altro, avverso la nomina del Commissario ad acta per l'approvazione del rendiconto di gestione del Comune di Angri e l'avvio della procedura di scioglimento del Consiglio comunale.

2. Va preliminarmente dichiarata l'estinzione dell'appello principale proposto dal signor Gianluca Giordano, avendo questi rinunciato all'impugnazione con atto notificato il 17 aprile 2020 e depositato il successivo il 18 aprile.

3. Deve invece essere esaminato l'appello incidentale autonomo, proposto dal Ministero dell'Interno, dalla Prefettura – UTG di Salerno e dalla

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'appello incidentale è infondato e deve essere respinto.

Con il primo motivo si deduce che, contrariamente a quanto affermato dal Tar, il termine di cui all'art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000 avrebbe natura perentoria.

Il motivo non è suscettibile di positiva valutazione.

Giova premettere che l'art. 141, comma 2, t.u. n. 267 del 2000 - applicabile in virtù del richiamo di cui al successivo art. 227, comma 2 bis - ha previsto che "... 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".

La norma è stata interpretata da una costante giurisprudenza del Consiglio di Stato nel senso di introdurre un termine acceleratorio, che non è "assistito da alcuna qualificazione di perentorietà" (Cons. St., sez. V, 25 ottobre 2017, n. 4917). È infatti perentorio solo il termine espressamente indicato come tale da una previsione normativa.

Come chiarito da Cons. St., sez. V, 19 febbraio 2007, n. 826 la legge dunque non collega all'inosservanza del termine ordinario di cui all'art. 175, comma 3, alcuna immediata e concreta conseguenza dissolutiva, ma la semplice apertura di un procedimento sollecitatorio, che può bensì condurre all'adozione della grave misura dello scioglimento dell'organo, ma il cui presupposto non è la mera inosservanza del termine suddetto bensì la constata inadempienza ad una intimazione puntuale e ultimativa dell'organo competente, che attesta l'impossibilità, o la volontà del Consiglio di non approvare il bilancio.

4. Non è suscettibile di positiva valutazione neanche il secondo motivo dell'appello incidentale, con il quale si afferma che il Prefetto non avrebbe potuto esercitare il potere sostitutivo, dal momento che sarebbe maturato il termine, asseritamente perentorio, prescritto con la diffida prefettizia.

Ed invero, stante, come si è detto sub 3, la non perentorietà del termine, il Prefetto avrebbe dovuto esercitare il potere sostitutivo, come richiesto dal Sindaco, e convocare il Consiglio comunale, inserendo, all'ordine del giorno di un'adunanza da convocare, l'approvazione del rendiconto. Né si potrebbe sostenere che l'art. 78 del Regolamento di funzionamento del Consiglio comunale consentirebbe la riproposizione di una deliberazione in una nuova adunanza, solo quando essa non sia stata approvata alla seconda votazione o sia stata respinta alla prima. Ed, invero, ai sensi del cit. art. 78, comma 5, "una deliberazione non approvata alla seconda votazione o respinta alla prima non può, nella stessa adunanza, essere ulteriormente oggetto di discussione o votazione. Può essere riproposta al Consiglio solo in una adunanza successiva". Ne deriva che la deliberazione avrebbe potuto certamente essere oggetto di votazione in una terza adunanza. Ed infatti, come chiarito dal controinteressato, la riproposizione non è consentita nella stessa seduta di Consiglio Comunale ma, per espressa previsione regolamentare (e come è logico che sia) la delibera "può essere riproposta al Consiglio ... in una adunanza successiva" .

5. Per le ragioni sopra esposte il Collegio dà atto della rinuncia all'appello principale e respinge l'appello incidentale autonomo.

La particolarità della vicenda contenziosa giustifica la compensazione delle spese tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto: a) dichiara l'estinzione dell'appello principale proposto dal signor Gianluca Giordano; b) respinge l'appello incidentale proposto dal Ministero

dell'Interno, dalla Prefettura – UTG di Salerno e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Compensa le spese di giudizio nei confronti del signor Cosimo Ferraioli; nonché nei confronti del Comune di Angri e dei signori Giuseppe Ariaudo, Ciro Calabrese, Claudio D'Ambrosio, Giuseppe Del Sorbo, Vincenzo Fasano, Carmela Fattorusso, Vincenzo Grimaldi, Antonio Mainardi, Carla Manzo, Antonio Gerardo Palumbo, Maddalena Pepe, Massimiliano Sorrentino ed Ivan Lanzione, tutti non costituiti in giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2020, svoltasi da remoto in videoconferenza ex art. 84, comma 6, d.l. n. 18 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

Solveig Cogliani, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE

Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO