

Pubblicato il 26/03/2019

N. 00195/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00591/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 591 del 2018, proposto da Vincenzo Attilio Loiero, Katuscia Iannizzi, Luca Mammolenti, Domenico Fuda, Davide Rocco Antonio Panetta, Salvatore Adigrat, Irene Palmieri, Giuseppe Seminara e Domenico Zavaglia, rappresentati e difesi dagli avvocati Oreste Morcavallo e Antonio Giampaolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, la Prefettura di Reggio Calabria – l'Ufficio Territoriale del Governo, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, con domicilio eletto in Reggio Calabria, Via del Plebiscito n. 15;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, in persona del Presidente *pro tempore*, il Comune di Grotteria, in persona del Commissario Straordinario, Dott. Pietro Maldonato, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum

di Raffaele Maria Alberto Lupis, Cosima Damiana Laface e Giuseppe Natalino Fazzolari, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Lupis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, previa sospensione, dei seguenti atti:

- Decreto del Presidente della Repubblica n. 18A05857 del 28 agosto 2018, con cui è stato decretato lo scioglimento del Consiglio comunale di Grotteria;
- Relazione e proposta di scioglimento del Ministro dell'Interno del 2 agosto 2018;
- Delibera del Commissario ad acta n. 1 del 09/07/2018 di approvazione del rendiconto finanziario anno 2017;
- Nota del Prefetto di Reggio Calabria n. prot. 0071930 del 5.06.2018, con la quale il Prefetto confermava, in seguito alle deduzioni presentate dal Sindaco successivamente alla nomina del commissario ad acta, l'avvio della procedura di scioglimento;
- Decreto del Prefetto di Reggio Calabria n. prot. 0070803 del 01/06/2018, n. prot. 3800 del 04/06/2018 del Comune di Grotteria, con il quale veniva nominato commissario ad acta il dott. Emilio Saverio Buda, con l'incarico di provvedere, ai sensi dell'art. 227 del D.L.vo 267/2000, all'adozione del rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2017 del Comune di Grotteria e si dava comunicazione dell'avvio della procedura di scioglimento del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 141 comma II D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, con i poteri sostitutivi del Consiglio Comunale;
- Verbale di insediamento del commissario ad acta del 4.06.2018;
- Diffida del Prefetto di Reggio Calabria n. prot. 3123 del 07 Maggio 2018, per inosservanza degli obblighi relativi all'approvazione del rendiconto di gestione 2017;
- Ogni altro atto precedente, conseguente, connesso o presupposto attinente l'oggetto del giudizio, anche non espressamente menzionato o richiamato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo Reggio Calabria;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di Raffaele Maria Alberto Lupis, Cosima Damiana Laface e Giuseppe Natalino Fazzolari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2019 la dott.ssa Agata Gabriella Caudullo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, nella qualità di Sindaco (Loiero), assessori e consiglieri comunali del Comune di Grotteria, hanno impugnato dinanzi al TAR Lazio i provvedimenti in epigrafe con i quali, previo avvio da parte della Prefettura di Reggio Calabria della procedura disciplinata dall'articolo 141, comma 2, TUEL, è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di Grotteria.
2. Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni intimate nonché, con atto di intervento *ad opponendum*, i signori Raffaele Maria Alberto Lupis, Cosima Damiana Laface e Giuseppe Natalino Fazzolari, tutti ex consiglieri comunali.
3. Con ordinanza n. 11495 del 21 novembre 2018, il Tar Lazio, rilevato che gli *“atti impugnati nel presente giudizio esplicano effetti solo nei confronti del Comune di Grotteria e dei ricorrenti, tutti residenti nel territorio del Comune medesimo o, comunque, in località della Regione Calabria; - che non consta ragione per affermare che gli atti impugnati possano esplicare effetti al di fuori del territorio della provincia di Reggio Calabria; - che, tenuto conto di quanto sopra, trova applicazione il criterio generale di competenza di cui all'art. 13, comma 1, seconda parte, c.p.a.”* ha declinato la propria competenza in favore di questa Sezione Staccata, disponendo la riassunzione della causa entro il termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa dell'ordinanza.
4. I ricorrenti hanno, pertanto, ritualmente riassunto il giudizio dinanzi a questo Tribunale con ricorso notificato il 5 dicembre e depositato il 6 dicembre 2018.

4.1. Parte ricorrente lamenta la illegittimità dei provvedimenti impugnati sotto i profili della violazione degli artt. 141 e 227 TUEL e dell'eccesso di potere.

4.2. Deduce che il potere sostitutivo del Commissario ad acta e l'avvio del procedimento di scioglimento, alla luce della corretta interpretazione delle norme nonché del prevalente orientamento giurisprudenziale, sono legittimi solo in caso di inerzia dell'ente comunale.

Inerzia che, nel caso di specie, non sarebbe ravvisabile osservato che l'amministrazione comunale ha sempre manifestato la volontà di approvare il rendiconto ed ha puntualmente rappresentato alla Prefettura che il rispetto del termine (non perentorio) stabilito dall'articolo 227 TUEL non è stato possibile a causa del ritardo con cui il Tesoriere ha provveduto alla trasmissione della documentazione contabile.

4.3. Rileva, altresì che, del tutto erroneamente, il Prefetto ha nominato il Commissario ad acta con i poteri del Consiglio atteso che alla data della diffida (4 maggio 2018) lo schema di rendiconto non era ancora stato approvato dalla Giunta e, quindi, tutt'al più avrebbe dovuto disporsi la nomina del Commissario ad acta ai sensi della prima parte dell'articolo 141 comma 2, ovvero ai fini della predisposizione dello schema di rendiconto da sottoporre al Consiglio Comunale. Solo in caso di inerzia, ovvero di mancata approvazione del rendiconto come predisposto dal Commissario da parte del Consiglio Comunale entro i termini dallo stesso assegnati avrebbe potuto avviarsi la procedura di scioglimento del Consiglio stesso.

4.4. I ricorrenti, deducono, ancora, che il Prefetto era stato reso edotto della mancata approvazione dello schema di rendiconto da parte della Giunta alla data del 4 maggio 2018 (data della diffida). Ed infatti, con nota del 21 maggio, il Segretario Comunale aveva rappresentato che la Giunta era stata messa in condizione di approvare lo schema di rendiconto solo nelle sedute del 16 e del 21 maggio 2018 e che, pertanto, solo in quelle date, con le delibere n. 40 e n. 42, lo schema di rendiconto da sottoporre al Consiglio Comunale era stato adottato.

4.5. La nomina del Commissario ad acta, disposta con decreto dell'1 giugno, quando - approvato lo schema di rendiconto da parte della Giunta- era già stata disposta la convocazione del Consiglio Comunale per la data del 13 giugno 2018 (prima data utile dalla trasmissione ai consiglieri dello schema di rendiconto ai sensi dell'articolo 227 comma 2 bis TUEL) risulterebbe, altresì, viziata sotto il profilo dell'eccesso di potere atteso che di tali circostanze il Prefetto era stato formalmente reso edotto con le comunicazioni del Sindaco del 23 e del 25 maggio 2018 e che il termine assegnato con l'atto di diffida ai sensi dell'articolo 141, comma 2, TUEL, non sarebbe comunque perentorio.

4.6. Lamentano, altresì, i ricorrenti che la delibera del Commissario ad acta di approvazione del rendiconto è illegittima sia che si ritenga che il commissario si sia limitato ad approvare lo schema predisposto dalla Giunta con la delibera n. 42 del 21 maggio sia che, viceversa, si ritenga che il Commissario abbia approvato un rendiconto diverso dallo schema predisposto dalla Giunta.

Nel primo caso, l'azione del Prefetto sarebbe da ritenersi ultronea atteso che il Sindaco aveva già convocato il Consiglio Comunale per la relativa approvazione.

Nel secondo caso, il Commissario avrebbe operato con i poteri della Giunta e, pertanto, il relativo schema avrebbe dovuto essere sottoposto al Consiglio per la relativa approvazione ai sensi della prima parte dell'articolo 141, comma 2, TUEL.

5. Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimata che, rilevata l'infondatezza del ricorso, ne hanno richiesto il rigetto.

6. Con memoria depositata il 6 gennaio 2019 si sono, altresì, costituiti gli intervenienti *ad opponendum* i quali hanno eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione nei termini degli atti presupposti (dalla diffida del Prefetto del 7 maggio 2018 alla delibera n. 1 del 9 luglio 2018 del Commissario *ad acta* avente ad oggetto l'approvazione del rendiconto). Tali atti, deducono gli intervenienti, avrebbero dovuto essere impugnati tempestivamente in quanto immediatamente lesivi; il decreto di

scioglimento sarebbe, invece, un atto meramente vincolato ed avverso lo stesso, peraltro, parte ricorrente non muoverebbe alcuna contestazione specifica.

Eccepiscono, altresì, la irricevibilità dell'impugnazione degli atti prodromici rispetto ai quali la notifica del ricorso sarebbe tardiva.

7. Alla camera di consiglio del 9 gennaio 2019 fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, su concorde richiesta di tutte le parti, la causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 6 febbraio 2019 per la trattazione congiunta con il ricorso iscritto al n. 293/2018 r.g. proposto dal Comune di Grotteria avverso il decreto di nomina del Commissario ad acta nonché avverso la delibera del Commissario ad Acta n. 1 del 9 luglio 2018, di approvazione del rendiconto finanziario anno 2017.

7.1. Con atto notificato il 30 gennaio e depositato anche in questo giudizio, il Comune di Grotteria, in persona del Commissario Straordinario nominato a seguito dello scioglimento del Consiglio Comunale, ha rinunciato al ricorso iscritto al n. 293/2018 r.g..

8. All'udienza pubblica del 6 febbraio 2019, in vista della quale le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. La complessità della vicenda sottesa all'odierna impugnativa richiede una ricostruzione della stessa nei termini che seguono:

- 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 riscontro del 21 maggio 2018, chiariva che, a causa del ritardo nella trasmissione della documentazione contabile da parte del Tesoriere (ritardo dovuto alla fusione tra Banca Intesa San Paolo e Banca Nuova, tesoriera 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, la Giunta si era limitata a prendere atto della carenza documentale riscontrata;
 - in particolare con la delibera n. 40 del 16 maggio, 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 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 richiamava e faceva propria la nota del Segretario Comunale del 21 maggio 2018 e comunicava 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.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs. 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 commissario straordinario per la provvisoria gestione del Comune il funzionario economico Pietro Maldonato.

10. Tutto quanto premesso, il Collegio deve farsi carico, a questo punto ed in via preliminare, di esaminare - ai sensi dell'articolo 276 comma 2 c.p.c., come richiamato dall'articolo 76 comma 4 CPA – le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità del ricorso introduttivo sollevate dagli intervenienti *ad opponendum*. Trattandosi, invero, di questioni rilevabili d'ufficio dal giudice amministrativo senza necessità di un rilievo di parte, il relativo esame deve necessariamente precedere quello relativo all'eccezione di inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* sollevata da parte ricorrente.

10.1. Le eccezioni sono infondate.

Il Collegio – condividendo sul punto i rilievi di parte ricorrente – osserva che né la diffida ad approvare il rendiconto né il decreto di nomina del commissario ad acta costituiscono provvedimenti immediatamente lesivi, trattandosi pur sempre di provvedimenti di natura endoprocedimentale che comportano l'avvio di un articolato procedimento di scioglimento del consiglio comunale che, secondo il pacifico orientamento giurisprudenziale, non si conclude automaticamente con l'adozione del decreto di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica richiedendosi, tra l'altro, la proposta motivata del Ministero dell'Interno (nel caso di specie adottata in data 2 agosto 2018 ed allegata al DPR del 28 agosto 2018).

Va osservato, peraltro, che il ricorso risulta tempestivamente proposto avverso la deliberazione del Commissario ad acta di approvazione del rendiconto, atteso che il momento da cui inizia a decorrere il termine per l'impugnazione del provvedimento va correttamente individuato in quello in cui è scaduto il termine di pubblicazione dell'atto nell'albo pretorio, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a. (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 28 marzo 2017, n. 1418; Id., Sez. IV, 06 luglio 2012, n. 3971)

La deliberazione è stata pubblicata, infatti, per quindici giorni consecutivi a partire dal 9 luglio 2018 e, pertanto, il termine decadenziale per la proposizione dell'azione di annullamento è iniziato a decorrere il 24 luglio 2018, cosicché il ricorso, notificato alle Amministrazioni resistenti in data 16 ottobre 2018, risulta essere stato tempestivamente proposto.

11. Parimenti infondata è l'eccezione di carenza di legittimazione in capo agli intervenienti *ad opponendum* sollevata dai ricorrenti.

La giurisprudenza riconosce, invero, al consigliere comunale la legittimazione al ricorso *“quando i vizi dedotti attengano (a) ad erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare, (b) alla violazione dell'ordine del giorno, (c) alla inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare e (d) più in generale, laddove sia precluso in tutto o in parte l'esercizio delle funzioni*

relative all'incarico rivestito" (ex multis, Consiglio di Stato, V, 7 luglio 2014, n. 3446; T.A.R. Campania, Napoli, I, 5 giugno 2018, n. 3710).

Costituisce, altresì, principio consolidato quello secondo il quale nel processo amministrativo, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento *ad opponendum*, non è richiesta la titolarità di una posizione giuridica autonoma coincidente con quella che radica la legittimazione al ricorso, essendo sufficiente che il terzo sia titolare di un interesse che abbia un suo rilievo giuridico e che, conseguentemente, è sufficiente che l'interveniente possa vantare un interesse di fatto, dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio, ovvero sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3162).

Nel caso di specie, ritiene il Collegio che gli odierni intervenienti, tutti consiglieri comunali del Comune di Grotteria, abbiano un interesse al mantenimento dei provvedimenti impugnati posto che la presunta inerzia dalla quale è derivato l'esercizio del potere sostitutivo del Prefetto – che essi stessi hanno sollecitato – ha inciso in modo diretto sul diritto all'ufficio, precludendo loro l'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito.

12. Nel merito il ricorso è fondato.

Ritiene il Collegio che il percorso argomentativo articolato nel ricorso e nelle successive memorie difensive risulti meritevole di favorevole apprezzamento.

12.1. Appare utile, preliminarmente, riportare il testo delle disposizioni normative invocate in ricorso quale parametro di legittimità dei provvedimenti impugnati.

Ai sensi dell'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”.

Il richiamato articolo 141 TUEL, dispone a sua volta: “*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”.

12.2. Orbene, nel caso di specie, emerge, quale dato non contestato da nessuna delle parti processuali, che 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, infatti, da un'errata informazione trasmessa al Prefetto dal Sindaco del Comune di Grotteria in data 30 aprile 2018.

E tuttavia, se non può dubitarsi del fatto che la diffida è scaturita da una tale errata informazione, è altresì dimostrato dalla documentazione versata in atti che, quanto meno 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 (tesoriera 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, la Giunta si era limitata a prendere atto della carenza documentale riscontrata.

A quella data risultava, pertanto, evidente (o così avrebbe dovuto essere) che si era 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).

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

E 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.

12.3. Alla luce di tale ricostruzione in fatto, ritiene il Collegio che colgano nel segno le doglianze di parte ricorrente avverso i provvedimenti impugnati.

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.

Deve ritenersi, invero, che *“in base al secondo periodo del citato art. 141, co. 2, il Consiglio comunale può essere diffidato unicamente nel caso in cui non abbia approvato nei termini di legge il rendiconto quando il relativo schema sia stato predisposto dal commissario ad acta oppure dalla giunta; solo in tal caso infatti, sussiste il presupposto dell'inerzia dell'organo consiliare, superabile con la messa in mora e l'intervento sostitutivo del commissario prefettizio; - una diffida che preceda la predisposizione dello schema comporterebbe, così come di fatto è avvenuto, un conflitto tra il nuovo 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; - ne consegue che la prematura emanazione della diffida non può essere sanata per effetto della sua notifica ai consiglieri in un momento successivo alla predisposizione dello schema da parte della Giunta comunale; - il difetto della diffida e l'inesistenza di una inerzia da parte dell'organo consiliare formalmente contestata escludono ovviamente la legittimità della nomina del Commissario ad acta per l'adozione di interventi sostitutivi”* (Tar Napoli, sez. I, sentenza n. 3574/2013).

12.4. Risulta, altresì, condivisibile anche il rilievo secondo il quale ciò che legittima l'autorità prefettizia all'adozione dei provvedimenti prefettizi sostitutivi non è la mera scadenza dei termini stabiliti nell'atto di diffida bensì solo la manifesta inerzia dell'ente.

È stato, in proposito, affermato che *“tutta la procedura prevista nell'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 è essenzialmente finalizzata a sollecitare l'approvazione del bilancio e del rendiconto di gestione da parte del competente organo consiliare, ponendosi l'intervento sostitutivo come estrema misura sanzionatoria una volta constatato che,*

nonostante l'ulteriore termine appositamente assegnato dall'autorità prefettizia, l'organo consiliare sia comunque rimasto inattivo non provvedendo in merito: ne discende che deve propendersi per la natura ordinatoria-acceleratoria sia del termine di legge per l'approvazione del bilancio e del rendiconto, sia del termine ultimo fissato su iniziativa dell'autorità prefettizia; in altre parole, l'inosservanza del termine di legge per l'approvazione ad opera del Consiglio Comunale del rendiconto di gestione non ha come conseguenza automatica lo scioglimento dello stesso, ma comporta l'apertura di un procedimento sollecitatorio, caratterizzato dall'assegnazione di un ulteriore termine acceleratorio, che può anche condurre all'adozione della grave misura dello scioglimento, ma solo a seguito della constatata inadempienza all'intimazione puntuale ed ultimativa dell'autorità prefettizia, che attesti l'impossibilità o la riottosità del Consiglio a procedere all'approvazione del documento contabile anche oltre il termine assegnato (cfr. in tal senso Consiglio di Stato, Sez. V, 19 febbraio 2007 n. 826); peraltro, la pretesa perentorietà del termine assegnato dall'autorità prefettizia è contraddetta anche dalle seguenti osservazioni: i) l'art. 141, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 non qualifica tale termine come perentorio né utilizza espressioni equivalenti – quali “entro e non oltre” o “assolutamente entro”, o ancora “inderogabilmente entro” – da cui si possa arguire una possibile perentorietà; ii) la disposizione in commento è ispirata da una pervasiva logica sollecitatoria, tesa a consentire fino all'ultimo la libera espressione ed il mantenimento dell'assemblea scelta dal corpo elettorale; iii) la medesima non attribuisce, al commissario prefettizio nominato in sostituzione dell'amministrazione inadempiente, poteri straordinari di annullamento della delibera consiliare di approvazione del rendiconto emanata fuori termine” (TAR Napoli, sez. I, sentenza n. 1785/2015; in termini anche TAR Salerno, sezione II sentenza n. 596/2018).

13. Per le suesposte ragioni il ricorso deve essere accolto con il conseguente annullamento degli atti impugnati.

14. La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe

proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Referendario, Estensore

Andrea De Col, Referendario

L'ESTENSORE
Agata Gabriella Caudullo

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL SEGRETARIO