

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



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

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Adunanza delle Sezioni riunite del 12 ottobre 2021

NUMERO AFFARE 00462/2020

OGGETTO:

Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio Legislativo e Legale (ULL).

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, con istanza di sospensiva, proposto dai signori Ezechia Reale, Federica Barbagallo, Giovanni Boscarino, Salvatore Castagnino, Salvatore Costantino Muccio, Alessandro Di Mauro, Antonino Trimarchi, Francesco Zappalà e Ferdinando Messina, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Emanuele Carta e Ezechia Reale, contro la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica (d'ora in poi solo "Assessorato"), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, e nei confronti del Commissario straordinario per la gestione del Comune di Siracusa (d'ora in avanti solo "Commissario straordinario") e del Comune di Siracusa, in persona del Sindaco *pro tempore* per l'annullamento:

a) del decreto n. 512/Gab del 20 febbraio 2020 del Presidente della Regione Siciliana e dell'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica

con il quale è stato sciolto il Consiglio comunale di Siracusa ed è stato nominato un Commissario straordinario in sostituzione del disciolto Consiglio, fino alla scadenza naturale *dell'organo ordinario*;

b) occorrendo, della proposta dell'Assessore, richiamata nel decreto 512/Gab del 20 febbraio 2020; c) occorrendo, del decreto n. 551 del 17 dicembre 2019, con il quale l'Assessore, sulla base delle circostanze sopravvenute, ha rinnovato la sospensione provvisoria del Consiglio comunale e ha nominato il Commissario straordinario per la gestione del Comune, in sostituzione del Consiglio comunale;

d) nonché, occorrendo, del precedente decreto n. 448 del 26 novembre 2019, con cui il medesimo Assessore ha sospeso il Consiglio comunale e ha nominato il Commissario straordinario in sostituzione del Consiglio comunale.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 22773/130.2020.8 del 3 dicembre 2020, con la quale la Presidenza della Regione Siciliana – Ufficio legislativo e legale (in seguito, ULL) ha chiesto il parere del Consiglio di giustizia amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;

visto il parere interlocutorio di questo CGARS n. 166 del 4 – 20 maggio 2021;

vista la documentata relazione integrativa dell'ULL prot. n. 16125.2119/8 del 5 luglio 2021;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Marco Buricelli;

Premesso e considerato:

1. I ricorrenti, con atto notificato alla Presidenza della Regione Siciliana, all'Assessorato e al Commissario straordinario, tramite l'UNEP del Tribunale di Siracusa con raccomandata a/r del 10 agosto 2020, depositato presso l'ULL mediante PEC del 7 agosto 2020, hanno proposto ricorso straordinario per chiedere l'annullamento degli atti e provvedimenti specificati in epigrafe.

2. I ricorrenti, in fatto, premettono che:

- sono stati eletti consiglieri comunali in occasione delle elezioni amministrative del giugno 2018;
- con decreto n. 310/S3/2019 del 26 luglio 2019, il Dipartimento regionale della funzione pubblica, accertata la mancata approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2018 entro i termini di legge, ha nominato il dott. Giovanni Cocco quale Commissario presso il Comune di Siracusa *«per svolgere preliminarmente le necessarie funzioni di impulso e di sollecitazione per l'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2018 [...] sostituendosi se necessario, per l'esercizio dei relativi poteri, agli organi inadempienti [...] per l'approvazione dei rendiconti necessari»*;
- con avviso del 23 ottobre 2019, il Presidente del Consiglio comunale di Siracusa ha convocato l'adunanza per il 29 ottobre 2019, per *«l'approvazione del rendiconto di gestione anno 2018, senza alcun avvertimento circa le conseguenze derivanti dalla mancata approvazione»*;
- nel corso del dibattito consiliare, è stata rappresentata l'esigenza di integrare il parere reso dal Collegio dei revisori il 7 ottobre 2019 e, di conseguenza, il Consiglio ha disposto l'aggiornamento del dibattito per l'acquisizione di tale integrazione;
- in data 5 novembre 2019, il Collegio dei revisori ha depositato presso la Presidenza del Consiglio comunale la richiesta integrazione del parere;
- con deliberazione n. 166 dell'8 novembre 2019, approvata a maggioranza, il Consiglio comunale ha deciso di *«non approvare la proposta numero 39 del 9.9.2019, dei Servizi Finanziari, avente per oggetto “approvazione rendiconto di gestione anno 2018 ed atti allegati»*;
- a fronte di tale mancata approvazione del rendiconto di gestione da parte del Consiglio comunale, con deliberazione n. 1 del 18 novembre 2019 il Commissario *ad acta*, senza consentire un nuovo esame del rendiconto all'organo consiliare, sostituendosi a quest'ultimo ha approvato il rendiconto di gestione relativo all'anno

finanziario 2018;

- preso atto di detta approvazione, con decreto n. 488 del 26 novembre 2019 l'Assessore regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica ha disposto la sospensione del Consiglio comunale di Siracusa nominando la dott.ssa Maria Concetta Moavero quale Commissario straordinario in sostituzione dell'organo sospeso;

- con sentenza n. 2938 del 6 dicembre 2019, il T.a.r. per la Sicilia - sezione staccata di Catania, in accoglimento di un ricorso proposto dal candidato Sindaco, signor Ezechia Reale, ha dichiarato l'illegittimità delle operazioni elettorali, svoltesi come detto a Siracusa il 10 giugno 2018, limitatamente a nove sezioni. Per l'effetto, il Tribunale amministrativo ha disposto l'annullamento dei verbali dell'Ufficio elettorale centrale di ammissione al ballottaggio per l'elezione a Sindaco dei candidati Italia e Reale, di proclamazione a Sindaco del candidato Italia e di proclamazione degli eletti a consiglieri comunali;

- a seguito della citata pronuncia del T.a.r., con decreto n. 526 del 10 dicembre 2019, l'Assessore regionale, previa revoca del decreto n. 488 del 26 novembre 2019, ha nominato la dott.ssa Margherita Rizza quale Commissario straordinario per la gestione del Comune di Siracusa, in sostituzione del Consiglio, della Giunta e del Sindaco;

- in sede di riesame cautelare in appello, il Presidente del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con decreto n. 783 del 10 dicembre 2019, ha sospeso l'esecuzione della sentenza di primo grado;

- a seguito di tale decreto presidenziale di accoglimento di misure cautelari di estrema gravità e urgenza, venute meno le condizioni per il commissariamento del Comune, con decreto n. 551 del 17 dicembre 2019, l'Assessore ha disposto la sospensione del Consiglio comunale, nominando il dott. Giuseppe Di Gaudio quale Commissario straordinario, in sostituzione del Consiglio;

- con ordinanza collegiale n. 8 del 15 gennaio 2020, questo Consiglio di giustizia

amministrativa, confermando quanto disposto con il decreto presidenziale n. 783/2019, ha accolto l'istanza cautelare dell'appellante e ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata, fissando per la trattazione l'udienza dell'8 aprile 2020;

- con ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, alcuni consiglieri comunali hanno impugnato: a) il decreto presidenziale n. 1 del 18 novembre 2019, con il quale il Commissario *ad acta*, sostituendosi al Consiglio comunale, aveva approvato il rendiconto di gestione, senza consentire un nuovo esame del rendiconto medesimo al Consiglio comunale, relativamente al 2018; b) il decreto n. 551 del 17 dicembre 2019, con il quale l'Assessore aveva revocato il decreto n. 526 del 10 dicembre 2019 e disposto la sospensione del Consiglio comunale nominando il dott. Di Gaudio Commissario straordinario per la gestione del Comune; c) il decreto n. 488 del 26 novembre 2019, con il quale l'Assessore ha disposto la sospensione del Consiglio comunale, nominando la dott.ssa Moavero Commissario straordinario.

I ricorrenti precisano quindi che:

- pendente il procedimento introdotto con il richiamato ricorso straordinario, è stato emanato il decreto n. 512/Gab del 20 febbraio 2020, sottoscritto dal Presidente della Regione Siciliana e dall'Assessore delle autonomie locali e della funzione pubblica, con il quale è stato disposto in via definitiva lo scioglimento del Consiglio comunale di Siracusa, a causa della mancata approvazione del rendiconto di gestione nei termini di legge, come previsto dall'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L. (decreto impugnato con il gravame odierno);

- nell'aprile 2020 il Comune di Siracusa ha chiesto la trasposizione del ricorso straordinario, proposto dai colleghi dei ricorrenti odierni, innanzi al T.a.r. per la Sicilia - sez. staccata di Catania;

- nel frattempo, con sentenza n. 403 del 3 giugno 2020, questo Consiglio di giustizia amministrativa ha accolto l'appello del Sindaco Italia e, in riforma della sentenza impugnata, ha respinto il ricorso di prime cure, confermando la legittimità dei risultati elettorali.

3. Il presente ricorso straordinario è affidato ai seguenti motivi di diritto:

A) violazione e falsa applicazione dell'art. 14 dello Statuto della Regione Siciliana; violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della l.r. 15 marzo 1963, n. 16, che ha approvato l'ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana (O.R.E.L.) in relazione agli artt. 109 bis e 54 del Decreto del Presidente della Regione Siciliana 29 ottobre 1955, n. 6; violazione e falsa applicazione dell'art. 24 della l.r. 3 dicembre 1991, n. 44; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 3 della l.r. 30 aprile 1991, n. 10.

I ricorrenti deducono che l'autorità amministrativa non avrebbe potuto disporre lo scioglimento del Consiglio comunale, pur a fronte della mancata approvazione del bilancio consuntivo nei termini di legge.

Dopo avere affermato che la disciplina legislativa nazionale non si applica alla materia della competenza e del funzionamento degli organi degli enti locali, materia che rientra nella competenza legislativa esclusiva, ovvero nella potestà legislativa primaria, della Regione Siciliana, i ricorrenti evidenziano che la normativa regionale siciliana costituisce il vero, unico parametro di riferimento in tema di scioglimento dei consigli comunali, con conseguente inapplicabilità, in particolare, delle norme statali di cui agli articoli 227 e 141 del T.U.E.L. – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In ambito statale, l'art. 3 del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012, ha inserito, all'art. 227 del d.lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.), il comma 2-bis, il quale prevede, nel caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento, l'applicazione della procedura prevista dall'art. 141, comma 2, del Testo unico medesimo.

Sulla base del combinato disposto di cui all'art. 141, comma 1, lett. c), e comma 2, del T.U.E.L., i consigli comunali vengono sciolti *quando non sia approvato nei*

termini il bilancio, previa procedura comportante un provvedimento sostitutivo adottato da un *apposito commissario*.

Ciò premesso, i ricorrenti denunciano l'illegittimità del decreto di scioglimento impugnato, muovendo dall'assunto che l'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L. prevede lo scioglimento del Consiglio comunale *inadempiente* soltanto nel caso di mancata approvazione del bilancio preventivo entro il termine stabilito dalla legge, e non anche nella ipotesi di mancata approvazione del rendiconto di gestione.

A sostegno di questa tesi viene richiamata la sentenza del T.a.r. Sicilia - sezione staccata di Catania, n. 669 dell'11 marzo 2020, pronunciata su un caso analogo a quello odierno, sì che, si osserva col primo motivo, a fronte della mancata approvazione del rendiconto di gestione, e in assenza di una specifica disposizione legislativa regionale che preveda lo scioglimento del Consiglio nella ipotesi di mancata approvazione nei termini del bilancio consuntivo, avrebbe dovuto trovare applicazione l'intervento sostitutivo di cui all'art. 24 della l.r. n. 44 del 1991, in tema di omissioni o ritardi nel compimento di atti obbligatori per legge, ai fini della approvazione del bilancio (consuntivo), senza possibilità di disporre lo scioglimento del Consiglio ai sensi del ripetuto art. 109-*bis* dell'O.R.E.L., norma posta in modo erroneo a fondamento dei provvedimenti di sospensione e scioglimento del Consiglio comunale.

Nel ricorso si rimarca inoltre come il decreto di scioglimento sia illegittimo per carenza di motivazione, *ex art. 3, l. n. 241 del 1990*, in ragione della gravità, della rilevanza dell'inadempimento e della omessa preventiva contestazione;

B) *illegittimità comunitaria, costituzionale e sub-costituzionale dei provvedimenti impugnati e della normativa in essi richiamata.*

a) Sul versante della *illegittimità comunitaria dei provvedimenti impugnati*, i ricorrenti deducono la violazione del principio di proporzionalità (sul quale v. anche gli articoli 5 del TUE, e 54 e 52 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea-CDFUE (divieto di abuso del diritto, e portata dei diritti garantiti; v. poi anche gli artt. 3 e 97 Cost.), e del principio di democrazia (cfr. art. 2 del

TUE) con riferimento, in particolare, al diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, e al diritto a una buona amministrazione (su cui v. artt. 40 e 41 della Carta dei diritti fondamentali).

Nel ricorso si ritiene che un tale sistema democratico, il quale pone, tra i diritti di cittadinanza, il diritto al voto e alla eleggibilità nelle elezioni comunali, non possa tollerare una misura che comporti la sospensione del diritto del corpo elettorale a essere governato da un organo democraticamente eletto per la durata (o quasi) dell'intero mandato.

Ancora, ad avviso dei ricorrenti verrebbe in considerazione la violazione dell'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali, sulla libertà di manifestazione del pensiero.

b) Sotto il profilo della *illegittimità comunitaria della normativa regionale*, si ribadisce che la normativa regionale non consente lo scioglimento del Consiglio comunale nel caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione.

Tuttavia, ove dovesse ritenersi che il potere di scioglimento di cui all'art. 109-bis dell'O.R.E.L. trovi applicazione, in Sicilia, anche nel caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione, tale previsione non si sottrarrebbe a una censura di illegittimità comunitaria per violazione dei principi di proporzionalità e democrazia, dato che l'applicazione di una normativa siffatta determinerebbe una *mutolazione* dell'organo maggiormente rappresentativo dell'Ente comunale per un tempo assai lungo, e ciò in una situazione nella quale Sindaco e Giunta, in seguito allo scioglimento del Consiglio, restano in carica (sebbene in un primo momento il legislatore regionale avesse previsto che lo scioglimento del Consiglio comportava la decadenza del Sindaco e della Giunta).

Il contrasto coi richiamati principi riguarderebbe l'art. 109-bis dell'O.R.E.L. e l'art. 1, comma 1, della l.r. 5 maggio 2017, n. 7, nella parte in cui abroga la norma di cui all'art. 5, comma 1, lettera c) della l.r. n. 17 del 2016, in base alla quale *«La cessazione del consiglio comunale per qualunque altra causa comporta la decadenza del sindaco e della rispettiva giunta e la nomina di un commissario»*.

Qualora il CGA dubiti della conformità dell'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L e dell'art. 1, comma 1, della l.r. 5 n. 7 del 2017, nella parte in cui abroga la citata norma di cui all'art. 5, comma 1, lettera c) della l.r. n. 17 del 2016, con il diritto comunitario e, in particolare, con i richiamati principi di proporzionalità, di democrazia, di non abuso del diritto e di libera manifestazione del pensiero, i ricorrenti chiedono a questo Consiglio di formulare rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE dinanzi alla Corte di giustizia UE.

c) Per quanto attiene al profilo di *illegittimità costituzionale e sub-costituzionale della normativa regionale* si deduce che, ove si ritenga applicabile l'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L. anche ai casi di mancata approvazione del rendiconto di gestione, tale disposizione risulterebbe costituzionalmente illegittima per violazione del principio democratico (art. 1 Cost.) e di proporzionalità (v. artt. 3 e 97 Cost.), e dei principi europei costituiti dal divieto dell'abuso del diritto e del limite di applicazione delle restrizioni ai diritti di cui agli articoli 17 e 18 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione EDU). Viene in considerazione anche l'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, sull'organizzazione di libere elezioni a intervalli ragionevoli.

Ancora, in tesi, l'esercizio del diritto di critica, estrinsecazione della libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 Cost., mediante l'espressione di un voto contrario, verrebbe impedito per effetto della applicazione della misura dello scioglimento: di qui, la dedotta violazione dell'art. 21 Cost.

4. L'Assessorato ha trasmesso il rapporto istruttorio *ex art.* 9 del d.P.R. n. 1199/1971 segnalando in particolare come l'art. 227, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 267/2000, fosse di immediata applicazione anche nella Regione Siciliana, se pur con le modalità operative previste dall'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L., approvato con l.r. 15 marzo 1963, n. 16, e dall'art. 58, comma 1, della l.r. n. 26/1993, norma, quest'ultima, che già estendeva l'applicazione del citato art. 109-*bis* dell'O.R.E.L. alle «*situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione e alla dichiarazione di dissesto degli enti locali secondo la disciplina*

nazionale nel settore», sì che, in relazione a tali presupposti, è stata emanata la circolare assessoriale n. 16 del 2 ottobre 2013, per comunicare agli enti locali le nuove modalità di esercizio dell'azione sostitutiva nei casi come quello di specie.

Dal 2013 in poi, soggiunge l'Assessorato, i procedimenti sostitutivi nelle ipotesi di mancata adozione del rendiconto di gestione sono sempre stati posti in essere secondo le modalità previste dal citato art. 109-*bis*, implicando lo scioglimento del Consiglio inadempiente.

5. Con la relazione in epigrafe, del 3 dicembre 2020, l'ULL:

- ritiene il ricorso, regolare sotto il profilo fiscale, ricevibile, per quanto riguarda la impugnazione del decreto di scioglimento, considerato il periodo di sospensione dei termini previsto dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23, come convertito, in quanto proposto in data 10 agosto 2020, entro il termine di 120 giorni dalla data del decreto medesimo, adottato il 20 febbraio 2020;

- sempre in via preliminare è dell'avviso che la impugnazione sia del decreto assessoriale n. 551 del 17 dicembre 2019, e sia del decreto assessoriale n. 448 del 26 novembre 2019, di sospensione del Consiglio comunale e nomina del Commissario straordinario, atti presupposti rispetto al decreto di scioglimento del 20 febbraio 2020, sia da considerarsi tardiva, in quanto proposta oltre il termine di 120 giorni prescritto per la presentazione del ricorso straordinario;

- ancora in via preliminare, ritiene inoltre che il ricorso, nella parte in cui è diretto contro la proposta dell'Assessore, richiamata nel decreto di scioglimento n. 512/GAB. del 20 febbraio 2020, vada dichiarato inammissibile, riguardando la contestazione di un atto endo-procedimentale;

- nel merito, è dell'avviso che lo scioglimento del Consiglio comunale, per la mancata approvazione del rendiconto di gestione, appaia illegittimo, e il ricorso sia accoglibile, e ciò essenzialmente per le ragioni addotte dal T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con la menzionata sentenza n. 669 del 2020, con riferimento a una vicenda simile a quella odierna, in relazione alla quale è stata

posta in risalto in particolare l'assenza di una norma regionale *ad hoc* la quale preveda lo scioglimento del Consiglio comunale per la omessa approvazione nei termini del rendiconto di gestione;

- ancora nel merito, ritiene infondata la censura di difetto di motivazione del decreto di scioglimento, dato che, nella situazione in esame, lo scioglimento consiliare e la nomina del Commissario *ad acta* rappresentavano atti obbligatori e vincolati, indispensabili per garantire il corretto funzionamento dell'Ente e il cui contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato;

- ritiene infine generiche e non accoglibili le argomentazioni svolte a sostegno delle tesi di illegittimità comunitaria, costituzionale e sub-costituzionale dei provvedimenti impugnati e della normativa in essi richiamata.

6. Con nota prot. n. 1778 del 5 febbraio 2021, il Dipartimento regionale competente ha tra l'altro trasmesso copia della sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo, n. 380 del 2021, con la quale è stato respinto analogo ricorso per lo scioglimento di un Consiglio comunale per la mancata approvazione del rendiconto di gestione, palesando un orientamento giurisprudenziale in materia in linea col *modus operandi* dell'Assessorato.

7. Alla prospettazione di parte ricorrente resiste il Comune di Siracusa il quale, a sua volta, con nota prot. n. 22935 del 18 febbraio 2021, ha inviato una propria relazione, richiamando il precedente giurisprudenziale del T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo n. 380 del 2021, concludendo per la infondatezza del primo motivo e ponendo in evidenza in particolare la qualificabilità dell'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993 – secondo cui le disposizioni dell'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L. sono estese a situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione, secondo la disciplina nazionale del settore – quale norma di rinvio dinamico alla disciplina nazionale di settore, con conseguente applicabilità, all'ordinamento siciliano, delle norme di cui agli articoli 227, comma 2-*bis*, e 141, comma 2, del T.U.E.L., sicché il Consiglio comunale va disciolto anche nel caso di mancata approvazione nei termini del rendiconto di gestione.

8. In data 20 aprile 2021, i ricorrenti hanno depositato direttamente presso la Segreteria di questo Consiglio una nota con la quale (hanno fatto) *«presente che, dopo il termine loro assegnato per le difese, [...] il legislatore regionale con legge 17/02/2021 n. 5 “Norme in materia di enti locali”, pubblicata sulla GURS n. 7 del 19/02/2021, ha modificato l’art. 109 bis dell’O.R.E.L., specificando che, in Sicilia, il procedimento sanzionatorio che porta allo scioglimento del Consiglio comunale si applica esclusivamente alla mancata approvazione del bilancio di previsione (e non di quello consuntivo)»*, sostenendo quindi che *alla norma va obiettivamente attribuito valore interpretativo*.

Dopo di che, questo Consiglio, con parere interlocutorio n. 166 del 2021, ha deciso di acquisire, per il tramite dell’ULL, *«gli atti inerenti il dibattito parlamentare in sede di Assemblea Regionale Siciliana, compresi quelli all’interno delle commissioni, riguardanti la modifica dell’art. 109 bis dell’O.R.E.L., introdotta con legge 17 febbraio 2021, n. 5, recante “Norme in materia di enti locali.»*.

9. L’ULL ha adempiuto alla richiesta depositando una documentata relazione datata 5 luglio 2021.

Con essa ha rammentato che:

- l’art. 109-bis dell’O.R.E.L., al momento della emanazione del decreto di scioglimento, disponeva quanto segue:

«1. In caso di mancata approvazione del bilancio nei termini di legge, l’Assessore regionale per gli enti locali nomina, anche senza previa diffida, un commissario per la predisposizione d’ufficio dello schema di bilancio e la convocazione del consiglio per la necessaria approvazione che deve avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla convocazione stessa.

2. Il commissario provvede, altresì, all’approvazione del bilancio in sostituzione del consiglio qualora questo non vi abbia provveduto entro il termine di cui al precedente comma.

3. Il consiglio inadempiente viene sciolto, senza contestazione di addebiti, secondo

le procedure previste dall' art. 54 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali e rimane sospeso nelle more della definizione della procedura di applicazione della sanzione dello scioglimento.

4. La sospensione del consiglio di cui al precedente comma è decretata dall' Assessore regionale per gli enti locali, il quale, con lo stesso decreto, nomina un commissario per la provvisoria gestione del comune»;

- con la l.r. n. 5 del 17 febbraio 2021, il testo della norma è stato così modificato:
«1. In caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge, l'Assessore regionale per gli enti locali nomina, anche senza previa diffida, un commissario per la predisposizione d'ufficio dello schema di bilancio e la convocazione del consiglio per la necessaria approvazione che deve avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla convocazione stessa.

2. Il commissario provvede, altresì, all'approvazione del bilancio di previsione in sostituzione del consiglio qualora questo non vi abbia provveduto entro il termine di cui al precedente comma.

3. Il consiglio inadempiente viene sciolto, senza contestazione di addebiti, secondo le procedure previste dall'art. 54 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali»;

- inoltre, con l'art. 3 della l.r. n. 13 del 15 giugno 2021, è stato disposto che: *«1. Dopo il comma 1 dell'articolo 58 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 26 è inserito il seguente:*

1 bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nell'ipotesi di mancata adozione del rendiconto di gestione.»

Dagli atti del dibattito parlamentare in sede di ARS relativo alle modifiche al citato art. 109-bis dell'O.R.E.L. – soggiunge l'ULL – si ricava che le nuove disposizioni non hanno valore interpretativo rispetto al precedente testo del medesimo art. 109-bis.

Pertanto, esse dispongono solamente per il futuro, lasciando impregiudicata, per il passato, la questione sul se sia legittimo lo scioglimento del Consiglio

inadempiente soltanto nel caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nel termine di legge o anche nella ipotesi di mancata approvazione nei termini del rendiconto di gestione.

L'ULL rileva poi che il T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo, con la sentenza n. 380 del 2021, in un caso analogo a quello qui trattato, ha ritenuto legittimamente applicabile la misura dello scioglimento del Consiglio comunale il quale non abbia approvato nei termini il rendiconto di gestione, ponendo in evidenza l'espresso rinvio operato dal citato art. 58, comma 1, della l.r. n. 26 del 1993, e da reputarsi *dinamico*, alla *disciplina nazionale di settore* circa la individuabilità delle *inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione*.

Diversa la posizione del T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania (cfr. sentenze nn. 669 del 2020 e 496 del 2021) il quale, *chiamato anch'esso a pronunciarsi sullo scioglimento di un Consiglio comunale che non aveva provveduto all'approvazione nei termini del rendiconto di gestione, ai sensi dell'art. 109 bis O.R.E.L., ha sottolineato come "[...] il rinvio dinamico alla disciplina statale in tema di ordinamento finanziario e contabile stabilito dall'art. 1 della l.r. n. 48 del 1991 non si estenda alle competenze degli organi ed alle conseguenze proprie delle relative violazioni e inadempimenti essendo la relativa disciplina attribuita al legislatore regionale....*

Il T.a.r. per la Sicilia, sezione staccata di Catania, muove dall'assunto della inapplicabilità, ai casi come quello in esame, delle previsioni statali di cui agli articoli 227, comma 2-bis, e 141, comma 2, del T.U.E.L., in forza del rinvio operato dall'art. 58, comma 1, della l.r. n. 26 del 1993.

Ad avviso dell'ULL, il quale ritiene più convincente la posizione del giudice catanese, con conseguente preferenza per l'accoglimento del primo motivo di ricorso, dall'esame delle sentenze appare decisiva in particolare la individuazione del contenuto della norma di cui all'art. 58, comma 1, della l.r. n. 26 del 1993.

10. I ricorrenti hanno depositato deduzioni il 19 aprile, 8 giugno e 24 giugno 2021,

esprimendo l'avviso che il carattere interpretativo della norma emerga proprio dal contrasto in atto tra i due recenti orientamenti giurisprudenziali sopra riassunti – quello del T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo e quello della sezione staccata di Catania - , e si ricavi dagli atti dell'ARS, specialmente, su quest'ultimo aspetto, con riferimento al disegno di legge in esito al quale è stata approvata la norma di cui all'art. 3, comma 1, della l.r. 15 giugno 2021, n. 13, con la quale è stato inserito, nell'art. 58, l.r. n. 26/1993, il comma 1-*bis*, secondo cui l'estensione delle disposizioni di cui all'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L., sullo scioglimento del Consiglio inadempiente, «*a situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione...secondo la disciplina nazionale nel settore*», non si applica nella ipotesi di *mancata adozione del rendiconto di gestione*.

L'individuazione della *ratio legis* prescinde dalla volontà manifestata in concreto dai singoli componenti delle assemblee legislative nel corso dei lavori preparatori, dovendosi avere riguardo alla oggettiva volontà e funzione del testo normativo, e non all'intendimento soggettivo dei compilatori del testo di legge.

Il carattere interpretativo, o no, di una norma va tratto dalla finalità obiettiva della norma medesima: nella specie, quella di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, eliminando ogni incertezza nel riferimento alla parola *bilancio*.

E, del resto, l'opinione contraria, che implica la trasposizione della disciplina statale di settore nell'ambito regionale siciliano, non considera che, nel contesto nazionale, la mancata approvazione del rendiconto della gestione comporta non solo lo scioglimento del Consiglio comunale, ma anche la decadenza del Sindaco e della Giunta e l'indizione di nuove elezioni, a differenza di quanto avviene in Sicilia, ove Sindaco e Giunta restano in carica, pur in seguito allo scioglimento del Consiglio nel caso di mancata approvazione del bilancio entro il termine di legge. La scelta del legislatore regionale siciliano di delimitare il procedimento che porta allo scioglimento del Consiglio esclusivamente ai casi di mancata approvazione del bilancio preventivo e non anche di quello consuntivo, si fonderebbe anche sulla

esigenza di contenere le ipotesi in cui il Consiglio comunale *inadempiente* viene sciolto lasciando in carica il Sindaco per la intera durata del mandato.

L'applicazione delle norme regionali del 2021, in base alle quali non si fa luogo allo scioglimento del Consiglio comunale nel caso di mancata adozione del rendiconto di gestione, a una situazione, come quella in esame, in cui gli effetti dello scioglimento permangono ed è tuttora possibile il reintegro, appare l'unica coerente con le previsioni di rango europeo, comunitario e costituzionale indicate nel ricorso (v. sopra, p. 3/B).

Ancora, premesso il carattere sanzionatorio dello scioglimento consiliare, dovrebbe trovare applicazione in via retroattiva la *lex mitior* ai casi di applicazione di sanzioni amministrative (Corte cost., sent. n. 63 del 2019).

Si ricade in una ipotesi di divieto di applicazione di sanzioni per violazione dei principi di legalità, prevedibilità e accessibilità.

11. Preliminarmente la Sezione ritiene che sarebbero da vagliare i rilievi di irricevibilità parziale per tardività, e di inammissibilità del ricorso *in parte qua*, sollevati dall'ULL per le ragioni esposte sopra al p. 5., se non fosse che, per ragioni di economia processuale, l'infondatezza del ricorso straordinario, per i motivi che si andrà a esporre, dispensa il Collegio dall'approfondire tali rilievi.

12. Come emerge dalle considerazioni svolte in parte narrativa ai §§ 8., 9. e 10., la prima questione da risolvere, collegata col parere interlocutorio e istruttorio di questo Consiglio n. 166 del 2021, consiste nello stabilire quale sia la natura – interpretativa, con conseguente applicabilità in via retroattiva (questa è la tesi dei ricorrenti), o viceversa modificativo-innovativa dei testi di legge precedenti (questa l'opinione dell'ULL e del Comune, con conseguente non applicabilità delle sopravvenienze normative ai giudizi, come quello *de quo*, già pendenti al momento della entrata in vigore delle modifiche), delle norme di cui all'art. 1, l.r. 17 febbraio 2021, n. 5, il quale modifica l'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L. aggiungendo, al primo e al secondo comma, le parole *di previsione*, dopo le parole *approvazione del bilancio*,

e di cui all'art. 3, comma 1, della l.r. 15 giugno 2021, n. 13, con il quale è stato inserito il comma 1-*bis* nell'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993, e secondo cui l'estensione delle disposizioni dell'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L., sullo scioglimento del Consiglio inadempiente, «*a situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione...secondo la disciplina nazionale nel settore*», non si applica nella ipotesi di *mancata adozione del rendiconto di gestione*: sì che lo scioglimento del Consiglio comunale ha luogo solo in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge, e non anche nella ipotesi di mancata adozione del rendiconto di gestione.

Il Collegio ritiene che alle norme suindicate vada attribuito carattere, non interpretativo, ma modificativo-innovativo rispetto ai testi di legge precedenti.

Da ciò consegue l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della l.r. n. 5 del 2021, e dell'art. 3, comma 1, della l.r. n. 13 del 2021, non in via retroattiva e quindi anche alla fattispecie in discussione, tesi questa propugnata dai ricorrenti, ma soltanto per il futuro.

In termini generali appare opportuno rammentare che «*a prescindere dalla formulazione letterale di una disposizione legislativa, alla stessa deve essere attribuita natura di norma d'interpretazione autentica (od a valenza ricognitiva) quando, pur rimanendo immutata la formulazione letterale della disposizione interpretata, se ne chiarisca e precisi il significato, giacché è necessario e sufficiente che la scelta ermeneutica imposta dalla legge interpretativa rientri tra le varianti di senso compatibili col tenore letterale del testo interpretato, stabilendo un significato che ragionevolmente poteva essere ascritto alla legge anteriore, sicché le leggi interpretative vanno definite tali in relazione al loro contenuto normativo, nel senso che la loro natura va desunta da un rapporto fra norme che sia tale, che la sopravvenienza della norma interpretativa non faccia venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldino fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario...*» (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2542 del 2014).

La norma interpretativa, isolando uno dei possibili significati già presenti nella

disposizione interpretata ed escludendone altri, non modifica il testo della disposizione interpretata.

«Il carattere di interpretazione autentica di una legge non presuppone indispensabilmente una preesistente situazione di incertezza o di conflitti interpretativi nell'applicazione della legge stessa: è invece necessario e sufficiente che la legge interpretativa imponga una scelta ermeneutica rientrante fra le tante, possibili, opzioni interpretative della legge anteriore e che, dunque, stabilisca un significato, che ragionevolmente ad essa possa essere ascritto» (Cons. Stato, sez. II, n. 6875 del 2020).

Analizzando più da vicino la fattispecie controversa, la mancanza, all'art. 1 della l.r. 17 febbraio 2021, n. 5, e all'art. 3, comma 1, della l.r. 15 giugno 2021, n. 13, di una *auto-qualificazione* esplicita di tali norme come aventi carattere interpretativo; e l'assenza di qualsiasi riferimento alla natura interpretativa attribuibile alle parole e alla disposizione aggiunte, non sarebbero di loro ostative a un eventuale riconoscimento di portata interpretativa – e quindi retroattiva – alle disposizioni introdotte nel febbraio e nel giugno del 2021 (va qui ricordato che il decreto di scioglimento risale al febbraio del 2020).

Ma se è vero, come si ricava dagli atti dell'ARS (v. specialmente il resoconto dei lavori d'aula del 10 febbraio 2021), che i disegni di legge volti a delimitare l'ambito di applicazione dell'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L. al caso di mancata approvazione del bilancio di previsione (e non anche del rendiconto di gestione), erano stati originati da esigenze di chiarimento legate alle vicende degli scioglimenti consiliari di Sciacca e Siracusa – con contenziosi giudiziari in corso, ai quali si accenna nel resoconto dei lavori - ; è vero anche che al termine della discussione d'aula è prevalsa la tesi della *modifica innovativa* – con una *riscrittura*, o quasi – delle norme vigenti (v., in particolare, la 251a seduta, del 10 febbraio 2021), sì che perde rilievo la tesi della portata di interpretazione autentica della norma di cui all'art. 1 della l.r. n. 5 del 2021 e, di conseguenza, della norma di cui

all'art. 3, comma 1, della l.r. n. 13 del 2021, risultando preminente l'elemento del mutato apprezzamento del legislatore regionale, di segno modificativo – innovativo, in materia, con conseguente applicazione, alla vicenda controversa, del principio *tempus regit actum*.

Detto altrimenti, dagli atti dell'ARS, che questa Sezione ha chiesto di acquisire considerandoli almeno potenzialmente rilevanti, ancorché non decisivi, per accertare la volontà, o intenzione, del legislatore siciliano, risulta accertata, con un elevato grado di attendibilità, la volontà legislativa, e la finalità oggettiva, di *modificare innovativamente* l'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L., nonché l'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993.

A fronte dell'esigenza di chiarire il significato normativo da attribuire alla espressione «*mancata approvazione del bilancio*», e in particolare alla parola *bilancio* (solo di previsione, o anche consuntivo), di cui al menzionato art. 109-*bis*, eliminando ogni incertezza in ordine alla corretta applicazione della norma, è prevalsa la finalità, oggettiva, ricavabile dai lavori preparatori in modo nitido, di modificare la legge – interpretata e applicata, in modo (pressoché) costante, sin dal 2013, nel senso che la mancata adozione nei termini del rendiconto di gestione veniva equiparata alla mancata approvazione del bilancio preventivo nei termini di legge, con ripercussioni sullo scioglimento del Consiglio comunale.

Del resto, come si è visto la portata interpretativa va riconosciuta alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisca il significato normativo, ovvero ne privilegi una tra le tante interpretazioni possibili (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 334 del 2018).

Qui, invece, i testi normativi sono stati modificati, in un contesto nel quale, come si dirà anche più avanti, al § 13., vi è potestà legislativa primaria, o esclusiva, della Regione Siciliana, ai sensi degli articoli 14, lett. O), e 15, dello Statuto, sul regime e ordinamento degli enti locali, e quindi anche sulle competenze e funzioni degli organi degli enti medesimi e sulle conseguenze derivanti da violazioni e inadempimenti ad atti obbligatori per legge (cfr. anche il d.P.R. n. 977 del 1956,

recante norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di enti locali).

In particolare, da una parte ha avuto luogo una modifica, nel senso di riscrittura, del citato art. 109-*bis*, con l'aggiunta delle parole «*di previsione*» dopo le parole «*approvazione del bilancio*»; e dall'altra, con l'art. 3, comma 1, della l.r. 15 giugno 2021, n. 13, si è avuto l'inserimento del comma 1-*bis*, secondo cui «*Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nell'ipotesi di mancata adozione del rendiconto di gestione*», dopo il comma 1 dell'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993.

Nella specie non vengono dunque in considerazione norme di interpretazione autentica della legge.

13. L'attenzione del Collegio si deve trasferire, quindi, sulla analisi del primo motivo, riassunto sopra al p. 3/A).

Esso si incentra sul rilievo per cui è la normativa regionale siciliana a costituire il vero, unico parametro di riferimento in tema di scioglimento dei consigli comunali, con conseguente inapplicabilità, in particolare, delle norme statali di cui agli articoli 227 e 141 del T.U.E.L., dalle quali si ricava l'equiparazione tra la inadempienza derivante dalla mancata approvazione del rendiconto di gestione e quella conseguente alla mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge, ai fini dello scioglimento consiliare, previa procedura comportante l'adozione di un provvedimento sostitutivo adottato da *apposito commissario*. In proposito, si può fare a meno di stabilire *ex professo* se l'art. 109-*bis* dell'O.R.E.L., nella formulazione per così dire "originaria", anteriore alla modifica disposta per effetto dell'art. 1 della l.r. 17 febbraio 2021, n. 5 (ci si riferisce come detto alla recente aggiunta delle parole «*di previsione*» dopo le parole «*approvazione del bilancio*»), fosse ragionevolmente interpretabile nel senso che entro la locuzione «*mancata approvazione del bilancio nei termini di legge*», comportante lo scioglimento del Consiglio inadempiente, ricadesse anche l'ipotesi della mancata approvazione del rendiconto di gestione, ossia del bilancio consuntivo, avuto riguardo anche alla rilevanza centrale, sul piano dell'andamento gestionale e di

bilancio, della approvazione del rendiconto medesimo (peraltro, sul “peso politico specifico” di bilancio preventivo e rendiconto consuntivo le opinioni delle parti, come è intuibile, sono discordanti).

Per risolvere la questione posta con il primo motivo assume rilievo cruciale l’esame dell’art. 58 della l.r. n. 26 del 1993, nel testo applicabile *ratione temporis* alla vicenda in esame, secondo cui, le disposizioni del citato art. 109-*bis* dell’O.R.E.L. nel suo testo originario, comportante lo scioglimento del Consiglio inadempiente *«in caso di mancata approvazione del bilancio nei termini di legge sono estese a situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione e alla dichiarazione di dissesto degli enti locali secondo la disciplina nazionale nel settore»*.

L’art. 58 della l.r. n. 26 del 1993, lo si anticipa sin da ora, ad avviso della Sezione, opera un rinvio di natura dinamica alla disciplina nazionale di settore, sì che recepisce, e “fa corpo integrato” con l’art. 109-*bis* dell’O.R.E.L., disposizione che attiene, fondamentalmente, al funzionamento degli organi degli enti locali, coerentemente con la sfera di applicazione della potestà legislativa primaria della Regione in materia, e con il combinato disposto di cui agli articoli 227, comma 2-*bis*, e 141, comma 2, del T.U.E.L.

Al riguardo va rammentato che l’art. 3, comma 1, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha inserito, nell’art. 227 del T.U.E.L., il comma 2-*bis*, ai sensi del quale *«in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell’anno successivo (all’esercizio finanziario di riferimento) si applica la procedura prevista al comma 2 dell’art. 141»*.

Art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000, rubricato *«Scioglimento e sospensione dei consigli comunali»*, il quale, a sua volta, al comma 2, in relazione alla ipotesi della mancata approvazione nei termini del bilancio, dispone che: *«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.»

In seguito alla novella introdotta dall'art. 3, comma 1, della l. n. 213 del 2012, di conversione del d.l. n. 174 del 2012, la disciplina dettata dall'art. 144 del Testo unico in materia di mancata approvazione del bilancio di previsione, coincide – avendo sempre riguardo alla applicazione del principio *tempus regit actum* e al fatto che lo scioglimento consiliare è stato decretato il 20 febbraio 2020– con quella stabilita dall'art. 227 del T.U.E.L. per l'ipotesi di mancata approvazione del rendiconto di gestione, alla luce della equiparazione, sul piano delle ripercussioni, tra le due inadempienze, fissata dal legislatore statale.

Con il citato art. 227, comma 2-*bis*, il legislatore nazionale ha inteso equiparare la inadempienza derivante dalla mancata approvazione del rendiconto di gestione a quella conseguente alla mancata approvazione del bilancio di previsione, con la attivazione in via consequenziale, anche nella prima ipotesi, di un intervento sostitutivo che può comportare lo scioglimento del Consiglio inadempiente.

Ciò premesso, e ribadito che in materia di competenze e funzionamento degli organi degli enti locali la Regione Siciliana è titolare di potestà legislativa primaria ai sensi degli articoli 14, lett. O), e 15 dello Statuto, e che l'art. 109*bis* dell'O.R.E.L., attenendo, fondamentalmente, al funzionamento degli organi degli enti locali, si colloca entro la sfera di azione della potestà legislativa primaria regionale; la Sezione, diversamente da quanto ritengono i ricorrenti, è dell'avviso che l'art. 109-*bis* cit., nel testo applicabile *ratione temporis* alla vicenda in

discussione, non possa essere considerato in maniera avulsa dal rinvio dinamico, con funzione integrativa, operato dall'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993 alle «*situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione, secondo la disciplina nazionale nel settore*», inadempienze tra le quali va inclusa anche la mancata approvazione del rendiconto di gestione.

Viene cioè in rilievo un recepimento, a livello regionale, di disposizioni statali, riconducibile al disposto di cui all'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993, nella formulazione vigente *ratione temporis* al momento della adozione del decreto di scioglimento, là dove si opera un rinvio di tipo dinamico alla disciplina nazionale «*nel settore*» (espressione di specificazione, quest'ultima, che, pur tenendo conto della oggettiva ampiezza del richiamo, appare sufficiente per qualificare l'art. 58 come norma di rinvio dinamico, non sembrando che tale rinvio esiga particolari formule sacramentali -conf., sulla natura dinamica del rinvio alla disciplina nazionale di settore, la nota ULL prot. n. 20706 del 5 settembre 2013, dalla quale è scaturita la circolare assessoriale n. 16 del 2 ottobre 2013, e la sentenza del T.a.r. per la Sicilia, sede di Palermo n. 1380 del 2021 là dove, visto il rinvio operato dall'art. 58, si ritiene pacifica l'applicabilità, all'ordinamento siciliano, del combinato disposto di cui agli articoli 227, comma 2-bis, e 141, comma 2, del T.U.E.L. , osservandosi poi in modo condivisibile che l'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012 prevede che «*Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, sicché in assenza di un contrasto normativo tra le due discipline (nazionale e regionale) e in virtù del rinvio dinamico operato dall'art. 58, comma 1, della l.r. n. 26 del 1993, se ne deve inferire anche per tale profilo la pacifica applicabilità della equiparazione*»).

Non appare superfluo aggiungere che:

- l'applicazione dell'art. 109-bis dell'O.R.E.L. alla mancata approvazione del rendiconto consuntivo non costituisce l'esito di una interpretazione estensiva, od

analogica, del medesimo art. 109-*bis*. È invece il risultato di una previsione legislativa esplicita di rinvio dinamico per effetto della quale lo scioglimento del Consiglio comunale inadempiente può avere luogo – sempre, si intende, applicando il *corpo integrato di disposizioni* suindicate, vigenti al momento della adozione del decreto di scioglimento (febbraio 2020) - anche in presenza di fattispecie ulteriori, equiparate alla mancata approvazione del bilancio preventivo nei termini di legge, tra le quali vi è la mancata approvazione del rendiconto di gestione. Del resto, in tema di bilancio vi è un nesso logico e consequenziale tra previsione e rendicontazione;

- il fatto che la previsione di cui all'art. 227, comma 2-*bis*, T.U.E.L., così come introdotta dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012, si applichi alle regioni a statuto speciale «*nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione*» (cfr. art. 11-*bis*, d.l. n. 174 del 2012 secondo cui, appunto, «*le regioni a statuto speciale... attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione*») non esclude certo l'applicabilità dell'art. 227, comma 2-*bis*, nella Regione Siciliana, se pur con le modalità procedurali e operative previste dall'art. 109-*bis* della l.r. n. 16 del 1963, e ciò sulla base del ripetuto rinvio dinamico di cui all'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993;

- se la fattispecie in discussione è (stata legittimamente) disciplinata utilizzando le specifiche, e speciali, norme sopra descritte, va esclusa l'operatività, nel caso in esame, della disposizione “generale” di cui all'art. 24 della l.r. n. 44 del 1991, la cui applicazione i ricorrenti peraltro invocano, concernente l'intervento sostitutivo commissariale regionale per l'eventualità in cui gli organi comunali omettano o ritardino il compimento di atti obbligatori per legge;

- l'evoluzione legislativa regionale siciliana in materia, avutasi nel febbraio – giugno 2021, attraverso la delimitazione dei casi di scioglimento consiliare alla

mancata approvazione del bilancio «*di previsione*» nei termini di legge, è priva di rilievo nel ricorso odierno, in assenza del carattere interpretativo delle norme sopravvenute;

- i riferimenti alle ripercussioni, o alla assenza di ripercussioni, su Sindaco e Giunta, derivanti dalla mancata approvazione del rendiconto di gestione nei termini di legge, e alle differenze, su questo tema, tra la disciplina nazionale e il contesto normativo regionale siciliano *di settore* (sul punto nel ricorso si richiama, in particolare, la disposizione abrogatrice di cui all'art. 1, comma 1, della l.r. n. 7 del 2017) sono estranei al nucleo essenziale della materia del contendere, in disparte ogni considerazione sulla particolare ampiezza della potestà legislativa primaria della Regione in materia, incontrando l'ampio spazio lasciato alla legislazione siciliana i soli limiti dell'armonia con la Costituzione e della osservanza dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e di quanto stabilito dallo Statuto speciale;

- non viene in rilievo alcuna insufficienza motivazionale del decreto di scioglimento, posto che, nella situazione in esame, caratterizzata dalla mancata approvazione del rendiconto 2018, la nomina del commissario e lo scioglimento consiliare, al termine di un procedimento apposito, si ponevano *ex lege* come atti obbligatori e vincolati, indispensabili per assicurare il corretto funzionamento dell'Ente e il cui contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato.

14. Quanto infine alle deduzioni di illegittimità eurounitaria e costituzionale formulate al § B) del ricorso (v. da pag. 12), e riassunte sopra al § 3/B), e alla domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, la Sezione rileva quanto segue.

14.1. Sul *versante della verifica di illegittimità eurounitaria*, questo giudice di ultima istanza ritiene che non possa darsi seguito alla domanda, formulata dai ricorrenti, tra l'altro, in modo generico, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia della UE, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

La materia dello scioglimento dei consigli comunali in seguito all'inadempimento

di obblighi fondamentali di legge non rientra infatti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione Europea, né costituisce attuazione del medesimo.

Non viene in rilievo, a livello unionale, alcuna disciplina organica in materia di enti locali né, tantomeno, sono identificabili disposizioni specifiche dalle quali possa evincersi che l'ordinamento sovranazionale osti all'interpretazione di una norma interna che implichi lo scioglimento consiliare nel caso di mancata approvazione in termini (del bilancio preventivo e) del rendiconto consuntivo.

Non si ravvisano cessioni di sovranità e, contestualmente, di competenze legislative, da parte degli Stati membri alle istituzioni comunitarie in materia di ordinamento delle autonomie locali.

Parte ricorrente argomenta senza approfondimenti particolari in ordine alle ragioni che lo inducono a ritenere che determinate disposizioni del diritto dell'Unione Europea (segnatamente, gli articoli 40, 41, 52, 54 e 10 della Carta fondamentale - CDFUE, gli articoli 17 e 18 della Convenzione EDU e l'art. 2 del TUE, su cui v. sopra, § 3/B), tutte non specificamente pertinenti rispetto al tema degli scioglimenti consiliari per effetto della mancata approvazione del bilancio nei termini di legge, dovrebbero considerarsi applicabili nel procedimento principale.

È appena il caso di precisare che il diritto di voto, e di eleggibilità alle elezioni comunali, cui si fa riferimento all'art. 40 della CDFUE, non viene minimamente messo a repentaglio dalla disposizione legislativa di cui viene denunciata la non conformità al diritto eurounitario, avendo tale disposizione a oggetto non la scelta del proprio rappresentante da parte del corpo elettorale, scelta che non viene intaccata, quanto invece come detto lo scioglimento consiliare in caso di mancata approvazione del rendiconto consuntivo.

Lo stesso è a dirsi per ciò che riguarda la disposizione di cui all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, sull'organizzazione di libere elezioni a intervalli ragionevoli.

Più in generale, la sola circostanza che la parte abbia chiesto il rinvio pregiudiziale

ex art. 267 del TFUE non obbliga il giudice di ultima istanza a disporlo (v. sentenza CGUE «Cilfit» 6 ottobre 1982, in causa C-283/81 e, di recente, 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, secondo cui l'art. 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno deve adempiere il proprio obbligo di sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad esso, a meno che constati che tale questione non è rilevante o che la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi.).

Tra le ipotesi in cui il rinvio pregiudiziale può essere omesso spiccano, dunque, due condizioni esonerative che ricorrono nel caso di specie, ossia a) l'assenza di qualunque profilo di rilevanza transnazionale della vicenda al centro del contendere (difetto di rilevanza) e b) il principio cd. dell'atto chiaro, quando cioè la corretta applicazione del diritto dell'Unione si imponga *«con tale evidenza da non lasciare adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata.»*

Nel caso in esame il Collegio ritiene di poter affermare che l'evidenza sia data proprio dall'assenza, nel diritto eurounitario, di riferimenti giuridici, sia pur aventi carattere di principi, applicabili alla materia dell'ordinamento delle autonomie locali e al tema delle conseguenze in cui incorrano gli organi elettivi degli enti locali nel caso di inadempimenti di obblighi fondamentali rientranti in tale ambito.

Per quanto riguarda poi la dedotta violazione del principio di proporzionalità, nella sua accezione eurounitaria, *ex art. 5 del TUE*; anche a prescindere dal rilievo che detto principio, in tale accezione, riguarda i rapporti tra Istituzioni comunitarie e Stati, mentre la questione sollevata si incentra su una presunta incompatibilità tra una norma regionale e il diritto eurounitario; il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione che devono essere osservati da una normativa nazionale la quale – come rilevato - rientri nell'ambito di applicazione

del diritto dell'Unione o che costituisca attuazione del medesimo (v., in tal senso, sentenze del 18 febbraio 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, punto 22; del 16 maggio 1989, Buet e EBS, 382/87, punto 11; del 2 giugno 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, punto 20, nonché del 2 dicembre 2010, Vandorou e a., C-422/09, C-425/09 e C-426/09, punto 65).

Nel caso in esame giova ribadire come il richiamo al principio di proporzionalità appaia generico, avulso da qualsivoglia ulteriore puntuale riferimento normativo; come, in particolare, non risulti adeguatamente dimostrato un collegamento sufficiente tra materia del contendere, specifica tematica in discussione e diritto dell'Unione (conf. CGARS, sent. n. 371 del 2021, in tema di requisiti di ammissibilità della domanda di rinvio pregiudiziale: *«al fine di reprimere un abuso del rinvio pregiudiziale», devono ritenersi inammissibili questioni non pertinenti perché manifestamente irrilevanti per la soluzione del giudizio principale o perché del tutto generali o di natura meramente ipotetica, o comunque ove risulti in modo evidente che la richiesta di interpretazione del diritto dell'Unione non presenta alcun legame concreto con l'oggetto della causa...»*).

Questo Consiglio, con la sentenza n. 371 del 2021, ha segnalato in particolare come, *«a seguito di ordinanza 5 marzo 2012 n. 1244, con la quale il Consiglio di Stato (aveva) sottoposto alla Corte di Giustizia il quesito "se osti o meno all'applicazione dell'articolo 267, [comma] 3, TFUE, in relazione all'obbligo del giudice di ultima istanza di rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto comunitario sollevata da una parte in causa, un potere di filtro da parte del giudice nazionale in ordine alla rilevanza della questione e alla valutazione del grado di chiarezza della norma comunitaria", la Corte di giustizia (con la nota decisione 18 luglio 2013 causa C-136/12, punto 26) ha chiaramente risposto che "dal rapporto fra il secondo e il terzo comma dell'articolo 267 TFUE derivache i giudici di cui al comma terzo dispongono dello stesso potere di valutazione di tutti gli altri giudici nazionali nello stabilire se sia necessaria una pronuncia su un*

punto di diritto dell'Unione onde consentir loro di decidere. Tali giudici non sono, pertanto, tenuti a sottoporre una questione di interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad essi se questa non è rilevante, vale a dire nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia (sentenza del 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, Racc. pag. 3415, punto 10)"... anche Cons. Stato, sez. IV, 7 agosto 2020, n. 4970, ha affermato che la presenza di una "inconferente" e "irrilevante" istanza di rimessione alla Corte di giustizia UE esclude l'obbligo di rinvio pregiudiziale...».

Ai richiami suindicati si può aggiungere anche la sentenza Cons. Stato, sez. IV, n. 6290 del 2021, dal p. 14.5.

E sulla nozione di *collegamento tra norme applicabili nel procedimento principale e diritto dell'Unione*, e di *attuazione del diritto dell'Unione*, si può rinviare a CGUE 6 marzo 2014, C-206/13, dal p. 23.

Nella situazione in esame, la Sezione ritiene che una pronuncia della Corte di giustizia relativa alla interpretazione o alla validità del diritto della UE sia tutt'altro che necessaria ai fini della decisione del ricorso straordinario.

Lo stesso avviene con riferimento al richiamo operato nel ricorso al principio (valore) di democrazia, di cui all'art. 2 del TUE.

Alle dirimenti considerazioni sopra svolte deve aggiungersi comunque che, all'evidenza, la mancata approvazione del rendiconto costituisce un evento di assoluta gravità per le conseguenze che esso comporta sulla corrente gestione finanziaria di un qualunque ente pubblico (v. anche *infra*), conducendo alla susseguente irregolarità della sua azione amministrativa e, talvolta, fino alla completa paralisi. Sicché veramente non si ravvisa, nei sopra ricordati rimedi (non certo "sanzioni") approntati dall'ordinamento a fronte di tale *impasse*, alcuna violazione della proporzionalità e nemmeno della democraticità (giacché, anzi, uno dei principi basilari della democrazia rappresentativa è proprio che gli eletti "rendano conto" della propria gestione delle risorse pubbliche, di fronte al corpo elettorale). Per contro, la cattiva gestione, in senso lato, delle risorse finanziarie

pubbliche entra in conflitto frontale con l'ordinamento giuridico unionale, ispirato per contro ai valori della salvaguardia degli equilibri finanziari e della correttezza dei bilanci pubblici.

14.2. Sul *versante* del vaglio di legittimità costituzionale della normativa regionale, applicabile *ratione temporis*, ove interpretata nel senso che lo scioglimento consiliare può avere luogo anche nel caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione, preliminarmente il Collegio, nel rilevare come i profili adottati siano stati formulati senza particolari sviluppi argomentativi, e in modo non sempre pienamente perspicuo, osserva, in punto asserita violazione del principio di proporzionalità, nella sua *accezione interna* – in concreto, di gravosità eccessiva di uno scioglimento consiliare in rapporto alla mancata approvazione in termini del rendiconto consuntivo-, in primo luogo che, come rammentato sopra, la (mancata) approvazione del rendiconto di gestione può assumere rilevanza centrale sul piano dell'andamento gestionale e di bilancio e della salvaguardia degli equilibri finanziari nell'anno di riferimento.

La omessa approvazione in termini del rendiconto – va ribadito - si concretizza in una condotta di rilevante gravità, avente portata pluri-offensiva di interessi di rilievo costituzionale, quali rappresentanza politica ed equilibrio finanziario (conf. Corte dei conti – sezione regionale di controllo Campania, delibera n. 74 del 2020). La disposizione legislativa contestata mira a garantire che l'attività della p.a. si conformi a principi di buona amministrazione.

Inoltre, e più in generale, la materia dell'ordinamento degli enti locali coinvolge aspetti di discrezionalità legislativa regionale siciliana primaria assai estesi e, nella specie, tutt'altro che irrazionalmente esercitati, fatto salvo il mutato apprezzamento legislativo sopravvenuto nel 2021, mediante la scelta di prevedere lo scioglimento consiliare in presenza dei presupposti considerati.

Con riguardo alle riferite ripercussioni, o per dir meglio alla assenza di ripercussioni, su Sindaco e Giunta, con conseguente *mutilazione* dell'Ente nel suo

organo maggiormente rappresentativo, derivanti dalla mancata approvazione del rendiconto di gestione nei termini di legge; alle differenze, su questo tema, tra la disciplina nazionale e il contesto normativo regionale siciliano *di settore* (sul punto nel ricorso si richiama, in particolare, l'art. 1, comma 1, della l.r. n. 7 del 2017 con il quale si abroga la disposizione del 2016 secondo la quale la cessazione del Consiglio comunale per cause come quella in discorso comporta(va) la decadenza di Sindaco e Giunta e la nomina di un Commissario); e alla prospettazione di illegittimità costituzionale della *norma abrogatrice* anzidetta; è sufficiente osservare che di tale norma questo Consiglio non deve fare applicazione nel caso in esame, sì che la questione ipotizzata non può che essere valutata come manifestamente inammissibile, risultando evidente il difetto di rilevanza della stessa, estranea al nucleo essenziale della materia del contendere, in disparte rimanendo ogni considerazione sulla particolare ampiezza della potestà legislativa primaria della Regione in questa materia.

La Sezione può quindi esimersi dall'approfondire la questione se, stante la lesività, per gli interessi di Sindaco e Assessori, del profilo di censura, così come proposto, i medesimi rivestissero lo *status* di controinteressati, con le conseguenze del caso in punto di (omessa) notificazione del ricorso agli amministratori medesimi.

Venendo adesso alla dedotta violazione del diritto alla libera manifestazione del pensiero, v'è da dire che esso costituisce sì un valore centrale del nostro sistema costituzionale, strettamente correlato al regime democratico.

Peraltro, si tratta di un valore che non viene minimamente in gioco nel ricorso odierno, se non in via meramente indiretta e riflessa.

Il diritto di critica e, più in generale, il diritto alla libera manifestazione del pensiero, da parte dell'organo collegiale e dei suoi componenti, appaiono chiaramente estranei rispetto alla materia controversa: essa coinvolge infatti altri valori e interessi quali, ad es., la salvaguardia dell'equilibrio finanziario dell'Ente.

Il tema di fondo della lite riguarda le inadempienze degli organi degli enti locali a obblighi fondamentali di legge e lo scioglimento del Consiglio comunale quale

misura consequenziale.

Parte ricorrente, nel rilevare che dallo scioglimento consiliare discende una lesione del diritto di critica o della libertà di manifestazione del pensiero, isola una *ipotesi-limite* così enfatizzando un inconveniente pratico, derivante dalla applicazione della disciplina legislativa regionale, che può verificarsi ma che di per sé non inficia la logica del sistema nel suo complesso.

Si ricade quindi nel *campo di azione* degli inconvenienti indiretti e riflessi che costituiscono il risultato di condotte inadempienti di un organo elettivo.

Analogamente, non appare inutile aggiungere che la durata dello scioglimento consiliare non è stata predeterminata dalla disposizione contestata, ma va correlata a vicende e situazioni in fatto estranee al contenuto della norma, sì che anche qui vengono in gioco inconvenienti di fatto irrilevanti ai fini invocati dalla parte ricorrente.

Ancora, il principio di legalità risulta osservato posto che, alla luce di quanto esposto sopra, i presupposti per applicare la misura dello scioglimento consiliare risultano individuati in maniera sufficientemente specifica.

Il *corpus normativo integrato* applicabile, risulta delineato in maniera bastevolmente precisa.

Gli interessati sono stati posti nella condizione di conoscere caratteristiche e conseguenze delle condotte omissive dell'organo.

Infine, la tesi della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in mitius* e il richiamo a Corte cost., sent. n. 63 del 2019, appaiono eccentrici rispetto al *thema decidendum*, che attiene agli effetti di inadempimenti a obblighi del Consiglio, fondamentali per il funzionamento dell'Ente.

In conclusione, le questioni sollevate non superano il vaglio della non manifesta inammissibilità, o infondatezza.

Assorbita la domanda cautelare, si esprime dunque il parere che il ricorso vada respinto.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, assorbita la domanda cautelare, esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

L'ESTENSORE
Marco Buricelli

IL PRESIDENTE
Gabriele Carlotti

IL SEGRETARIO
Giuseppe Chiofalo