



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato
la seguente

N.4555/2006

Reg.Dec.

N. 6507 Reg.Ric.

ANNO 2000

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto da Comune di Tivoli in persona del Sindaco
p.t. rappresentato e difeso dall'avv. Prof. A. Mirabelli Centurione presso
cui è elettivamente domiciliato in Roma via XX Settembre 4;

contro

Ministero dell'interno in persona del Ministro p.t. e Prefetto della Provincia
di Roma p.t. rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato
presso cui sono ope legis domiciliati in Roma via dei Portoghesi 12;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio Sezione I
ter n.2124 del 27 settembre 1999;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione
intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive
difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 28 marzo 2006 relatore il Consigliere
Luciano Barra Caracciolo.

FF

Udito l'avv. dello Stato Pampanelli;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con la sentenza in epigrafe, il Tar del Lazio ha respinto il ricorso proposto dal Comune di Tivoli avverso il decreto del Prefetto di Roma in data 28 dicembre 1996, con cui era irrogata al Comune stesso la sanzione della perdita della quota del tre per cento del contributo ordinario spettante per il 1994 ai sensi dell'art.45, comma 8, del D.lgs.30 dicembre 1992, n.504, a seguito della presentazione tardiva del conto consuntivo dell'anno 1993 relativo alla copertura minima del costo dei servizi. Riteneva il Tar che non avesse pregio la tesi ricorrente per cui, in base al comma 4 dell'art.45, gli enti ritardatari nella presentazione del conto consuntivo subirebbero lo stesso trattamento degli enti economicamente deficitari esclusivamente per ciò che attiene alla sottoposizione ai controlli, e non per quanto riguarda la sanzione relativa all'elusione dell'obbligo di copertura tariffaria minima del costo dei servizi. L'interpretazione sarebbe stata condivisibile ove i controlli avessero avuto lo scopo di accertare l'eventuale situazione di deficit economico strutturale dell'ente. Dal quadro normativo di riferimento, invece, si ricavava che i controlli presuppongono siffatta situazione deficitaria ed erano piuttosto diretti a verificare la regolarità delle piante organiche e delle assunzioni di personale nonchè i tassi di copertura del costo dei servizi. Da ciò derivava l'equiparazione, anche ai fini sanzionatori, tra le due categorie di enti considerati. Non avrebbe avuto infatti alcun senso sottoporre gli enti in ritardo nella presentazione del conto consuntivo ad una procedura di controllo volta ad accertare, tra l'altro, l'inadempienza alle

disposizioni di cui all'art.14 del d.l. 28 dicembre 1989, qualora dette disposizioni fossero inoperanti nei riguardi degli enti stessi. Altrimenti la detta attività di controllo sarebbe completamente inutile, in quanto diretta ad accertare la violazione di obblighi inesistenti. Perciò, il legislatore, nel momento in cui ha assoggettato ai medesimi controlli gli enti in condizioni di dissesto economico e gli enti che hanno tardato o mancato di presentare il conto consuntivo corredato della prescritta tabella, ha anche inteso sottoporre alle stesse sanzioni le infrazioni eventualmente riscontrate.

Appella il Comune di Tivoli deducendo i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art.45 del D.lgs.504 del 1992.

L'interpretazione del Tar contrasta con il testo letterale della norma. L'ottavo comma dell'art.45 cit. dispone che "ai soli enti di cui al comma 2 (enti in situazioni strutturalmente deficitarie), per la copertura del costo dei servizi, sono applicabili le disposizioni previste all'art.14 del citato decreto legge n.415 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge n.38 del 1990...Agli enti inadempienti è comminata la sanzione della perdita del tre per cento del contributo ordinario". Ove il Legislatore avesse voluto prevedere la stessa sanzione anche per il diverso caso di cui al IV comma dell'art.45 (mancata presentazione della tabella e mancata approvazione del consuntivo), l'avrebbe detto: sarebbe stato sufficiente che l'ottavo comma richiamasse non soltanto il secondo comma, ma anche il quarto comma, disponendo così che le disposizioni relative alla copertura del costo dei servizi e la sanzione prevista per la loro violazione avrebbero dovuto trovare applicazione anche per gli enti che abbiano omesso la presentazione della tabella e del conto consuntivo approvato. In realtà la norma ha detto l'esatto

contrario, limitando espressamente la sanzione ai soli enti di cui al comma secondo, quelli che si trovano in situazioni strutturalmente deficitarie. L'intera struttura normativa dell'art.45 cit., a partire dall'intitolazione, fa esclusivo riferimento agli enti locali con situazioni strutturalmente deficitarie.

I controlli di cui al IV comma, contrariamente a quanto sostenuto dal Tar, sono proprio rivolti a rilevare eventuali condizioni strutturalmente deficitarie, non verificabili altrimenti, avendo l'ente stesso omesso di presentare la documentazione richiesta dal III comma, o non avendo approvato affatto il conto consuntivo. L'utilità e la ratio dei controlli è allora evidentemente quella di sottoporre a verifica quegli enti che, non avendo prodotto la richiesta documentazione, metterebbero gli organi di controllo nella pratica impossibilità di rilevare il loro eventuale deficit, dal quale solo scaturisce il conseguente obbligo di rispettare le coperture economiche previste per certi servizi. Inoltre, tanto il IV comma dell'art.45 che la circolare del Ministero dell'interno citata dal Prefetto, fanno riferimento alla sola ipotesi di mancata presentazione della tabella e mancata approvazione del consuntivo, non anche al diverso caso del ritardo in tali adempimenti. Ciò dimostra ulteriormente che il Legislatore ha inteso sottoporre ai controlli centrali anche gli enti locali che non abbiano affatto presentato o approvato la documentazione di cui al IV comma, solo per risalire in altro modo a quelle notizie circa l'eventuale stato strutturalmente deficitario dell'ente, che avrebbe potuto rilevare sinteticamente dalla tabella allegata al conto consuntivo.

La ratio della sanzione in questione, va così individuata nella necessità di evitare che gli enti in stato precario possano aggravare la loro già compromessa situazione di bilancio omettendo di rispettare le coperture minime previste dalla legge per alcuni servizi. Tali presupposti non sono ravvisabili nel caso del Comune di Tivoli, sicchè il Prefetto ha esercitato il potere sanzionatorio nei confronti di un ente che non può essere ricompreso tra quelli di cui al secondo comma dell'art. 45 cit., proprio perché non versa nelle condizioni di deficit strutturale, come peraltro risulta dal certificato del conto consuntivo relativo all'anno 1993 e dalla tabella allegata trasmessa alla prefettura di Roma.

2. Illegittimità della circolare del Ministero dell'interno F/L n.3/96 del 15.1.96, per violazione e falsa applicazione dell'art.45, ottavo comma, D.lgs.n.504/1992: eccesso di potere per illogicità manifesta. Illegittimità del decreto prefettizio di applicazione della sanzione: eccesso di potere per erroneità dei presupposti.

Dal citato art.45 non si evince quanto affermato nella circolare ministeriale, avuto riguardo alla lettera e alla ratio dei commi IV e VIII dello stesso articolo. L'imposizione agli enti in situazioni deficitarie dell'obbligo di assicurare che i costi complessivi di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale e del servizio acquedotto siano coperti con tariffe e/o contributi finalizzati è individuabile nell'esigenza che la situazione finanziaria di detti enti possa ulteriormente aggravarsi, limitando solo a tali enti l'applicazione di detta normativa. Il provvedimento sanzionatorio impugnato è illegittimo anche perché in contrasto con la circolare ministeriale indicata, che sebbene abbia illegittimamente equiparato agli enti

in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che abbiano omesso di presentare la tabella o approvare il consuntivo, non ha pure equiparato gli enti che abbiano soltanto ritardato tali adempimento, come nel caso del Comune ricorrente.

Si è costituita l'Amministrazione dell'Interno la cui difesa si è limitata a riportare le note svolte dagli uffici della stessa.

DIRITTO

1. Va anzitutto premesso che l'erronea indicazione, nelle premesse dell'atto di appello, del decreto prefettizio impugnato e della circolare ministeriale a cui esso ha dato applicazione, non comportano l'inammissibilità dell'appello, attesa la corretta indicazione della decisione appellata e lo svolgimento delle censure coerentemente al contenuto della medesima, sì da circoscrivere la controversia negli esatti termini già oggetto del giudizio dinnanzi al Tar.

2. In effetti, anche nel presente grado di appello, si pone la questione se la sanzione prevista dall'art.45, comma 8, del D.lgs.30 dicembre 1992, n.504, si applichi non solo agli enti di cui al comma 2 dello stesso articolo, cioè a quelli che "sono da considerarsi in situazioni strutturalmente deficitarie" in base alla casistica indicata nello stesso comma, ma altresì agli enti che abbiano mancato di presentare la tabella da cui risultino i parametri relativi alla situazione finanziaria nonché di approvare il conto consuntivo, come previsto dal quarto comma dello stesso articolo che prevede, appunto, che se omessi tali adempimenti, l'ente è sottoposto ai controlli centrali.

La normativa in questione non è particolarmente perspicua, posto che, da un lato, il citato comma 8 pare riferirsi, secondo la lettera del suo

“incipit”, “ai soli enti di cui al comma 2”, come l’appellante non ha mancato di rilevare, e dall’altro, che la sottoposizione ai controlli centrali appare, a sua volta, collegata all’applicazione della sanzione di cui al comma 8.

Nell’incertezza normativa, tuttavia, si ritiene preferibile la tesi dell’appellante, posto che qualsiasi fattispecie sanzionatoria deve essere interpretata alla luce del principio di stretta aderenza agli elementi normativi che la compongono e che, pertanto, in mancanza di un chiaro collegamento contenuto nella sua definizione legale, essa non può estendersi oltre i soggetti destinatari e i casi espressamente previsti.

2.1. Il sistema, seguendo in sostanza le deduzioni appellatorie, opportunamente integrate, può delinarsi nel seguente modo.

In forza del terzo comma del citato art.45, “ai fini della rilevazione delle condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali devono allegare al certificato del conto consuntivo apposita tabella dalla quale risultino i parametri relativi” (stabiliti da apposite disposizioni attuative). Il quarto comma dispone poi che “la mancata presentazione della tabella e la mancata approvazione del conto consuntivo costituiscono motivo di sottoposizione dell’ente ai controlli centrali”.

In sostanza, con la presentazione del conto certificato e dell’allegata tabella di rilevazione dei parametri legali, l’ente che non sia già ritenuto strutturalmente deficitario in base alle lettere a) e b) del comma 2, ha assolto ai suoi compiti di rendicontazione di una corretta gestione finanziaria. Se ciò non fa, tuttavia, il quarto comma appresta la relativa sanzione, quella della sottoposizione ai “controlli centrali”.

Per maggior chiarezza, si precisa che il secondo comma prevede che siano “da considerarsi in situazioni strutturalmente deficitarie: a) gli enti locali che hanno dichiarato il dissesto ai sensi dell’art.25 del decreto legge n.66 del 1989, sino ai dieci anni successivi alla data di approvazione del piano di risanamento finanziario da parte del Ministero dell’interno; b) gli enti locali che dal conto consuntivo presentino gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, evidenziabili con parametri obiettivi, dalle quali scaturiscono inequivocabilmente i presupposti per lo stato di dissesto e per gli interventi finanziari a carico dello Stato.”

A loro volta, i controlli centrali, ai sensi del primo comma, attengono alle piante organiche, alle assunzioni di personale e ai tassi di copertura del costo dei servizi, secondo modalità e percentuali di copertura dei costi che presuppongono il dissesto finanziario e che quindi sono più rigorosi dei parametri cui conformare ordinariamente la detta tabella.

2.2. Che tale sottoposizione rivesta natura sanzionatoria di per sé, risulta dalla lettera dello stesso comma 1 che stabilisce di sottoporre ai controlli centrali medesimi “esclusivamente gli enti locali che si trovino in situazioni strutturalmente deficitarie”, onde è agevole arguire che la sanzione consiste precisamente nella sottoposizione ad un controllo che altrimenti non si verificherebbe e che ha un contenuto più stringente e parametri più rigorosi di quelli che normalmente sono considerati nel caso della tabella prevista dal citato terzo comma.

La sanzione, in particolare, si concretizza nel possibile accertamento d’ufficio, da parte del Ministero dell’interno, della situazione strutturalmente deficitaria in base al riscontro non delle più ampie

condizioni, gravi e incontrovertibili, tese a evidenziare “inequivocabilmente” i presupposti per lo stato di dissesto, previste dal citato comma 2, lettera b), dell’art.45, ma in base al mancato rispetto dei parametri oggetto dei controlli centrali (con eventuale fissazione di un termine al Comune per dichiarare poi lo stato di dissesto e la nomina di un commissario “ad acta”, in caso di inerzia dello stesso; arg.ex art.80 D.lgs. n.77\1995).

Si deve ritenere cioè che in caso di mancato assolvimento degli obblighi annuali previsti dal terzo comma dell’art.45, sia da considerarsi idoneo alla rilevazione delle condizioni strutturalmente deficitarie il riscontro dei presupposti previsti dal primo comma, in modo tale che l’ente sia spinto ad assolvere agli obblighi di cui al medesimo terzo comma dalla prospettiva di vedersi valutato più rigorosamente in caso di mancata presentazione del conto consuntivo certificato e dell’allegata tabella.

Con ciò si giunge a conclusioni opposte a quelle cui è pervenuto il primo giudice, sul rilievo che i controlli centrali, in effetti, presuppongono bensì la situazione strutturalmente deficitaria, ma ciò solo nel regime di cui al comma primo; viceversa, nel caso in esame, gli stessi controlli, come previsti dal quarto comma, vanno posti in logica e consequenziale connessione con il comma precedente, cioè con la finalità di “rilevazione delle condizioni strutturalmente deficitarie” a cui è rivolta la previsione dell’obbligo di cui al terzo comma stesso. In tale contesto, i controlli centrali conservano cioè una funzione istruttoria ed acquistano anche una portata sanzionatoria le quali, appunto, sono entrambe mutate dalla lettura combinata dei commi terzo e quarto.

In tale sede, pertanto, secondo un'interpretazione tesa a colmare ragionevolmente una lacuna legislativa alla luce delle sopra enunciate funzioni della previsione di cui al quarto comma, le condizioni di cui al primo comma devono essere compresenti, nel senso di simultaneamente riscontrate, appunto perché il controllo centrale conduca a quell'esito significativo e univoco voluto dalla legge al secondo comma.

3. Non può invece, in base a tale ricostruzione obbligata dalla lettera delle disposizioni in analisi, comminarsi, all'ente inadempiente all'obbligo previsto dal terzo comma, ma non strutturalmente deficitario in base alle previsioni del secondo comma surriferite, la sanzione di cui all'ottavo comma, la cui stessa lettera concerne i "soli enti di cui al comma 2", sanzione che discende, inoltre, dal solo riscontro della mancata copertura del costo dei servizi secondo le disposizioni dell'art.14 del d.l. n.415 del 1989, convertito con modificazioni dalla legge n.38 del 1990.

La disposizione in questione, si ribadisce, delimita in modo inequivoco la sfera dei suoi destinatari, identificandoli con gli enti che ricadono nelle condizioni previste dal comma 2, come sopra descritte.

3.1. Se il Legislatore avesse disposto nel senso predicato dal decreto impugnato e dall'Amministrazione nel presente giudizio, infatti, sarebbe stato necessario che il comma 8° in questione ricomprendesse esplicitamente anche gli enti di cui al comma 4°, o ancora che lo stesso comma 4° espressamente equiparasse gli enti inadempienti e sottoposti ai controlli centrali a quelli di cui al comma 2°, dichiarandone, implicitamente o meno, (a seconda della formulazione utilizzata), lo stato di dissesto

automaticamente e a prescindere, dunque, dallo stesso esito dei controlli centrali.

Tali mancate indicazioni non consentono di compiere, trattandosi di fattispecie sanzionatoria, il salto logico e letterale predicato dall'Amministrazione e di sottoporre a sanzione soggetti non previsti esplicitamente come destinatari della stessa, assoggettandoli cioè a un obbligo (relativo alla copertura dei costi dei servizi) distinto e ulteriore rispetto a quello della presentazione del consuntivo certificato e dell'allegata tabella, come necessariamente risulterebbe dall'asserita assoggettabilità alla sanzione prevista per tale distinto obbligo.

3.2. In linea di principio, infatti, la norma sanzionatoria prevede una fattispecie di divieto o di obbligo che è oggetto del suo precetto primario e una misura sanzionatoria per il caso di inadempimento del precetto primario, il quale a sua volta, è rivolto a soggetti che vanno identificati in base alle sue previsioni e non, come si pretende nel caso, "aliunde", in relazione alla prescrizione di un diverso obbligo, la cui sanzione, senza ulteriori specificazioni, è contenuta in un precetto a sua volta distinto (quello, del quarto comma, che appunto prevede per gli enti inadempienti all'obbligo di cui al terzo comma la sottoposizione ai controlli centrali).

La sanzione di cui all'ottavo comma, va inoltre notato, consegue alla violazione di uno solo dei parametri oggetto dei controlli centrali, quello relativo alle percentuali minime di copertura del costo di determinati servizi, e non alla violazione dei restanti parametri di cui al comma primo, previsione che ha senso proprio in relazione allo stato di dissesto già accertato, e quindi, come rileva l'appello, in relazione alla stessa "ratio"

correttiva dell'andamento finanziario insita in tale presupposto, elemento che conferma, sul piano funzionale, la portata dell'espressione letterale dello stesso ottavo comma col suo riferimento "ai soli enti di cui al comma 2".

Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello va accolto.

L'incertezza e lacunosità della normativa in questione giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, accoglie il ricorso in appello indicato in epigrafe, annullando per l'effetto la sentenza impugnata.

Compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 28.3.2006 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

| | |
|-------------------------|------------------|
| Giorgio GIOVANNINI | Presidente |
| Luigi MARUOTTI | Consigliere |
| Carmine VOLPE | Consigliere |
| Giuseppe ROMEO | Consigliere |
| Luciano BARRA CARACCILO | Consigliere Est. |

Presidente

GIORGIO GIOVANNINI

Consigliere

LUCIANO BARRA CARACCIOLO

Segretario

GIOVANNI CECI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il..17/07/2006
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria