



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 Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 43 del 2008, proposto da: Stefano Villani, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Caputi Jambregghi, con domicilio eletto presso Vincenzo Caputi Jambregghi in Bari-Mar.S.Giorgio, via Abate Eustasio, 5;

***contro***

Comune di San Severo Sindaco, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Alberto Clarizio, con domicilio eletto presso Luca Alberto Clarizio in Bari, via Vito Nicola De Nicolò N.7; Ministero dell'Interno in Persona del Ministro P.T., Prefetto di Bari, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distr.le Bari, domiciliata per legge in Bari, via Melo, 97;

***nei confronti di***

Nazario Tricarico, non costituito

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

della delibera n 98 del 4 dicembre 2007 con la quale il Consiglio comunale di San Severo, votanti-28 consiglieri, con voti 14 favorevoli espressi per appello nominale e 13 voti contrari, oltre ad un astenuto, ha approvato la proposta munita del parere favorevole del dirigente dell'area organi istituzionali, decidendo di "surrogare il consigliere cessato dalla carica, dott Stefano Villani, con il sig Nazario Tricarico,

primo dei non eletti nella medesima lista n 8 U.D.C.”, dopo aver ritenuto”che, alla luce di quanto su esposto e a termini del T.U.E.L. n. 267/2000, le dimissioni dalla carica di Consigliere comunale del dott. Stefano Villani debbono ritenersi valide”;

delle note del Prefetto di Foggia 22 e 23 ottobre 2007 e di quelle del Direttore Centrale del Ministero dell’Interno n. 2010179 del 17/10/2007 e n. 2010864 del 02/11/2007;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Severo Sindaco;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno in Persona del Ministro P.T.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Prefetto di Bari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30/01/2008 il dott. Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che il ricorso possa essere deciso ai sensi dell’art. 21 comma 10 L. 1034/71 attesa la sua manifesta fondatezza e la non necessità di procedere ad istruttoria.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

Con ricorso ritualmente notificato Villani Stefano adiva Questo Tribunale Amministrativo chiedendo l’annullamento della delibera del Consiglio del Comune di San Severo n. 48 del 04/12/2007 con la quale è stato disposto di surrogare il ricorrente, nelle funzioni di consigliere comunale, con il sig. Nazario Tricarico, primo dei non eletti nella lista n. 8 U.D.C., nella quale era risultato eletto a suo tempo il Villani.

Riferiva il ricorrente che in data 01/10/2007 egli ed altri 15 consiglieri decidevano di presentare le dimissioni dalla carica di consigliere onde provocare lo scioglimento del Consiglio ai sensi dell’art. 141 T.U.E.L., ed allo scopo redigevano

un atto di dimissioni unico, che veniva sottoscritto in calce da tutti i dimissionari. Alle sottoscrizioni seguiva poi una delega, a favore del consigliere Villani, non seguita, però, da nuova firma da parte dei vari consiglieri. Il giorno successivo, e cioè il 02/10/2007, il Villani si presentava al Segretario Generale del Comune, il quale, sul retro del foglio portante la dichiarazione di dimissioni, autenticava la firma del Villani, posizionata sotto la dicitura, vergata a mano, “consigliere delegato”. Riferiva ancora il ricorrente che l’atto di dimissioni veniva protocollato dal Segretario Generale e dal medesimo inoltrato alla Prefettura, la quale, con nota del 03/10/2007, faceva sapere di non ritenere l’atto idoneo a provocare lo scioglimento del Consiglio, non recando le varie firme dei consiglieri dimissionari l’autentica richiesta dall’art. 38 T.U.E.L. , “ad eccezione di quella del Consigliere delegato alla presentazione, dott. Stefano Villani”. Tale inciso veniva però equivocato dal Segretario Comunale, il quale, con missiva 03/10/2007, relazionava dell’accaduto tutti i consiglieri comunali, riportando il testo della nota della Prefettura in modo riassuntivo ed in guisa da lasciar intendere che il Prefetto avesse espresso l’opinione che il Consiglio Comunale non potesse essere sciolto, dovendo considerarsi giuridicamente valide solo le dimissioni presentate dal Villani. La citata nota del Segretario Generale dava luogo alla richiesta e allo scambio di una serie di pareri: del Ministero dell’Interno, al quale si rivolgeva il Presidente del Consiglio Comunale onde ottenere chiarimenti prima di discutere sulla richiesta di surroga avanzata nel frattempo dal sig. Tricarico; del Segretario generale; del Dirigente dell’area organi istituzionali del Comune e della Avvocatura di questo ultimo.

La vicenda si concludeva con la deliberazione del Consiglio Comunale 48 del 02/12/2007, che, aderendo alla opinione per cui le dimissioni del Villani dovessero considerarsi validamente presentante, surrogava lo stesso con il Tricarico.

Avverso tale delibera nonché avverso le note 22 e 23/10/2007 della Prefettura e quelle 17/10 e 02/11 del Ministero dell’Interno, ha proposto impugnazione il Villani deducendo i seguenti motivi:

a) violazione dell’art. 38 T.U.E.L.: le dimissioni non possono considerarsi valide: in quanto non indirizzate al Consiglio Comunale, in quanto non protocollate personalmente dal Villani, in quanto presentate da consigliere privo di mandato conferito con atto autenticato, ed infine perché la sottoscrizione del Villani autenticata dal Segretario non è riferibile alla firma apposta come consigliere dimissionario ma solo come “consigliere delegato”;

b) violazione dell’art. 141 T.U.E.L., eccesso di potere per travisamento dei fatti, sviamento di potere e violazione del principio di autodeterminazione dei propri interessi in applicazione della autonomia negoziale: le dimissioni del consigliere Villani erano chiaramente finalizzate a determinare lo scioglimento del Consiglio

Comunale e quindi, non essendosi verificato tale evento in ragione della irritalità delle dimissioni di tutti gli altri consiglieri dimissionari, devono ritenersi, anche esse non perfezionate in quanto non sorrette da effettiva volontà;

c) eccesso di potere per difetto di motivazione e difetto di funzione tipica: la delibera del Consiglio Comunale 48/2007 si conforma ad una direttiva espressa dal Ministero dell'Interno, arbitrariamente ed indebitamente richiesta dal Presidente del Consiglio Comunale: come tale essa non esprime la volontà del massimo Organo del Comune.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di San Severo, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Foggia, per resistere al ricorso, di cui hanno chiesto la reiezione con articolate argomentazioni. Il Comune, in particolare, ha eccepito che l'atto di dimissioni era stato presentato personalmente al protocollo dal Villani deducendone, deducendone la loro validità.

## DIRITTO

Atteso che l'art. 38 comma 8 T.U.E.L dispone che le dimissioni dalla carica di consigliere comunale debbono essere presentate o personalmente ed immediatamente protocollate, ovvero per interposta persona qualora debitamente delegata e sottoscritte con firma autenticata, è pregiudiziale lo scrutinio della eccezione sollevata dal Comune di San Severo, il quale sostiene che il ricorrente avrebbe personalmente provveduto a far protocollare le dimissioni, così rendendole pienamente efficaci almeno per la propria posizione.

Il Collegio ritiene di disattendere l'eccezione per le ragioni che in appresso si vanno ad esporre.

In fatto dalla documentazione prodotta al giudizio risulta quanto segue:

1) il Segretario Generale, con la propria nota 02/10/2007 sub doc. 2 del Comune, riferisce al Prefetto delle dimissioni dei 16 consiglieri, che dice essere state presentate al protocollo del Comune in pari data, al n. 0017347, senza specificare da chi: ritiene il Collegio che se le dimissioni fossero state presentate al protocollo dal Villani, il Segretario l'avrebbe specificato, essendo la circostanza dirimente ai sensi di legge;

2) il Villani, con missiva 23/10/2007, sub doc. 6 del Comune, diffidava i vari organi del Comune a soprassedere da qualsivoglia iniziativa, tra l'altro "considerato

che in mancanza di autenticazione soltanto la presentazione personale al protocollo può sanare l'eventuale vizio formale ex art. 38 T.U.E.L.": con tale affermazione il Villani implicitamente, ma chiaramente, afferma di non aver presentato le proprie dimissioni al protocollo personalmente. Orbene, in alcuno dei vari atti successivi la circostanza risulta essere stata smentita da chicchessia, segnatamente non risulta essere mai stata smentita dal Segretario Generale, benché destinatario della missiva;

3) il Tricarico, con missiva 26/11/2007 sub doc. 14 del Comune, indirizzata al Prefetto, al Sindaco ed al Segretario Generale, chiede l'attivazione della procedura di surrogazione, esordendo con la affermazione: "in data 02/10/2007 il dr. Stefano Villani, consigliere comunale, rassegnava al Segretario Generale le proprie dimissioni": tale affermazione, che pure non risulta essere mai stata contestata da alcuno, lascia chiaramente ad intendere che il Villani l'atto di dimissioni lo presentò al Segretario Generale e non al protocollo;

4) il Comune, nella memoria difensiva 29/01/2007, a pag. 2, primo capoverso, afferma: "Il 02/10/2007 il dott. Villani si è recato dal segretario comunale, il quale ha autenticato la firma del consigliere dimissionario nonché assunto al protocollo l'atto di dimissioni...": questa frase afferma inequivocabilmente che il Segretario ha compiuto entrambe le operazioni, e che allora non è stato il Villani ad aver protocollato le proprie dimissioni; conferma di ciò si trova nella stessa memoria del Comune, a pag. 3 ultimo rigo: "il ricorrente stesso riconosce di essersi personalmente recato dal segretario comunale, il quale ha ricevuto al protocollo l'atto di dimissioni (n. 0017347), autenticandone la firma". Solo a pag. 10, ultimo capoverso, il Comune si smentisce affermando: "a) il 02/10/2007 il ricorrente è giunto al protocollo generale del Comune munito del documento attestante le proprie irrevocabili dimissioni dalla carica di consigliere comunale nonché di altri quindici consiglieri; b) il documento è stato protocollato con il n. 0017347".

5) il timbro di ricezione apposto dall'ufficio protocollo non reca le generalità di chi ha presentato l'atto, e quindi non è idoneo a dimostrare che fu il Villani a presentare l'atto al protocollo.

E' più che evidente dagli elementi sopra riportati, risultanti documentalmente, che il Villani non si è presentato al protocollo ma al Segretario Generale: la circostanza era conosciuta persino al Tricarico ed alcuno, e segnatamente il Segretario Generale, l'ha mai contestata. Perché il Segretario Generale non abbia indirizzato il Villani al protocollo resta un fatto inspiegabile, con la logica, giacché all'esercizio di tale funzione è preposto un apposito ufficio, il quale, ai sensi dell'art. 38 comma 8 è chiaramente indicato come l'ufficio presso il quale le dimissioni debbono essere depositate, personalmente dal dimissionario, il cui personale è tenuto, almeno in questa materia, ad accertare l'identità della persona che presenta le dimissioni.

Per quanto sopra detto le dimissioni del consigliere Villani debbono scrutate alla stregua di dimissioni presentate non personalmente ma per interposta persona - nel caso di specie per il tramite del Segretario Generale - e si deve quindi verificare se in relazione a tale fattispecie sussistano i presupposti che rendano le dimissioni validamente presentate.

Il Collegio è dell'avviso che, come sopra qualificate, le dimissioni presentate dal consigliere Villani non possano ritenersi presentate validamente neppure con riferimento alla propria posizione: ciò in primo luogo perché non risulta che Villani abbia delegato il Segretario generale al deposito, se non in forma verbale; ed in secondo luogo per la ragione che l'unica firma autenticata del Villani è apposta sul retro della facciata sulla quale erano state scritte le dimissioni, ed in mancanza di qualsiasi richiamo alle dimissioni scritte sulla facciata "principale" tale firma non può considerarsi in alcun modo, in ossequio ai principi generali vigenti in materia di atti negoziali - fra i quali, pacificamente, sono annoverabili le dimissioni da consigliere comunale - , come assunzione di paternità di quel contenuto, id est della dichiarazione di volersi dimettere da consigliere comunale.

Quanto al primo aspetto si deve osservare che sul punto il tenore dell'art. 38 comma 8 T.U.E.L. è chiarissimo, anzi lapidario: "Le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo del Comune per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a 5 giorni". La norma - che in tal punto è stata specificamente modificata dall'art. 3 del D.L. 80/04, convertito in L. 140/04 allo scopo di evitare gli equivoci che in precedenza si erano creati in ordine alla interpretazione dell'art. 38 T.U.E.L. e segnatamente su cosa dovesse intendersi per dimissioni presentate personalmente - non lascia spazio a forme diverse per la presentazione delle dimissioni per interposta persona . Tale considerazione già per sé consentirebbe di chiudere il discorso.

Vale però la pena, attesa la speciosità della eccezione secondo la quale la firma autenticata dal Villani sarebbe stata apposta sia quale consigliere delegato sia quale dimissionario, affrontare anche l'ulteriore profilo di invalidità cui testè s'è accennato.

La autografia della sottoscrizione non è richiesta per le dimissioni presentate personalmente per la evidente ragione che il fatto stesso di presentarsi personalmente a depositare il documento contenente la dichiarazione - sottoscritta - di dimissioni, unito alla disponibilità a farsi identificare da parte di colui che deposita l'atto, costituisce comportamento idoneo a manifestare una inequivoca volontà di assumersi la paternità del documento incorporante le dimissioni ( va da sé che, non rivestendo il personale addetto al protocollo la qualità di pubblico ufficiale se non in relazione a specifiche fattispecie - tra cui la identificazione di

consiglieri comunali dimissionari – esso non potrà raccogliere delle dichiarazioni verbali né autenticare l'autografia di firme, ma potrà ricevere solo dichiarazioni scritte, in relazione alle quali attesterà non essere state sottoscritte in sua presenza ma semplicemente il soggetto presentatore). In mancanza di presentazione personale del consigliere dimissionario mancano gli elementi che consentono, come dianzi esposto, di attribuire la paternità dell'atto al soggetto che ivi è indicato come dimissionario. Per questa ragione la legge impone che la sottoscrizione delle dimissioni non presentata personalmente deve essere autenticata: ma da ciò si trae conferma che per l'ordinamento giuridico è sommamente rilevante avere la certezza che il soggetto la cui firma viene autenticata l'abbia apposta allo scopo specifico di assumersi la paternità dell'atto di dimissioni.

Orbene: nel caso di specie la firma autenticata è stata apposta su un foglio sostanzialmente bianco, nel quale non è dato rinvenire alcun richiamo specifico alla retrostante dichiarazione di dimissioni. L'autentica si riferisce chiaramente solo ad una firma, la quale non può che essere che quella vergata nelle immediate vicinanze e non certo quella apposta, dietro, in calce alle dimissioni. La dicitura “consigliere delegato” apposta sopra la firma del Villani, poi, non è idonea a fungere da richiamo al contenuto dell'atto di dimissioni, giacché il Villani, rispetto alle proprie dimissioni, non era “delegato”. Non esiste quindi una firma autografa del Villani alla quale si possa attribuire la di lui volontà di assumersi la paternità dell'atto di dimissioni: non ricorrono quindi le condizioni sussistendo le quali l'art. 38 comma 8 T.U.E.L., come modificato dall'art. 3 D.L. 80/04 (al quale peraltro viene riconosciuta addirittura valenza retroattiva in quanto norma di carattere interpretativo: cfr. CdS Iv n. 5368/2005), ammette la presentazione delle dimissioni dalla carica di consigliere comunale per interposta persona.

Vale anche la pena di precisare che il fatto che il Villani abbia, con atti giudiziali e stragiudiziali successivi alle dimissioni, confermato di aver apposto la propria firma in calce alle dimissioni, non può valere a superare l'argomento di cui sopra si è dato conto: ciò varrebbe infatti ad ammettere che sia ammissibile un controllo a posteriori sulla sussistenza della effettiva volontà dei consiglieri dimissionari, controllo che l'art. 3 D.L. 80/04 ha chiaramente inteso evitare, introducendo particolari modalità, onde evitare sia la paralisi dell'esercizio delle funzioni pubbliche – che è proprio quanto accaduto nel caso in esame – sia eventuali falsificazioni. In ogni caso, ove si volesse ammettere un tale controllo a posteriori non si potrebbe allora prescindere da un controllo anche sulle altre 15 firme apposte in calce alle dimissioni di che trattasi!

Per le dianzi esposte ragioni deve quindi essere accolto il primo motivo di ricorso essendo palese la eccepita violazione dell'art. 38 T.U.E.L. anche con riferimento alle dimissioni del Villani.

Pur potendosi considerare assorbiti gli ulteriori profili di censura evidenziati dal ricorrente, tiene il Collegio a precisare che non ritiene di doversi discostare dall'orientamento, già precedentemente assunto a partire dalla sentenza n. 3699/2004 di Questo Tribunale, secondo il quale le dimissioni presentate contestualmente da un numero di consiglieri tale da poter produrre l'effetto di scioglimento del Consiglio, secondo quanto previsto dall'art. 141 T.U.E.L., ricostruite in base all'elemento volontaristico ed a quello causale, appaiono come dichiarazioni destinate a combinarsi dando vita ad un atto collettivo – del quale è inammissibile un frazionamento - , o, quantomeno, ad una serie di negozi giuridici collegati sotto il profilo causale: corollario di tale impostazione è che in caso di invalidità di anche solo una delle dimissioni presentate allo scopo di provocare lo scioglimento del Consiglio Comunale ex art. 141 T.U.E.L., tutte le altre ne rimangono travolte.

Tanto sopra ricordato in punto di diritto, è evidente che anche nel caso di specie, ove la invalidità di ben 15 dimissioni su 16 costituisce un dato pacifico ed incontestato, le dimissioni del consigliere Villani dovrebbero essere ritenute prive di giuridico effetto, ancorché prive dei vizi di cui sopra si è dato conto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo della Puglia – Bari, sezione III, accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune di San Severo ed il Ministero dell'Interno alla rifusione, in via solidale tra loro, al pagamento delle spese processuali a favore del ricorrente, che si liquidano in E. 5.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 30/01/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Vito Mangialardi, Consigliere

Roberta Ravasio, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/01/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO