

N. 00150/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00062/2014 REG.RIC.

N. 00089/2014 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 62 del 2014, proposto da:
Attilio Di Mattia, rappresentato e difeso dagli avv. Matteo Di Tonno, Claudio Di
Tonno, con domicilio eletto presso Claudio Di Tonno in Pescara, viale della
Riviera, N.39;

contro

U.T.G. - Prefettura di Pescara, Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi per
legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in L'Aquila, via Buccio di
Ranallo C/ S.Domenico; Comune di Montesilvano;

nei confronti di

Tereo Carlo De Landerset, Lorenzo Silli, Fabio Petricca, Deborah Raffaella
Comardi, Paolo Cilli, Ernesto De Vincentiis, Ottavio De Martinis, Claudio
Daventura, Umberto Di Pasquale, Vittorio Catone, Paolo Di Blasio, rappresentati
e difesi dagli avv. Giulio Cerceo, Stefano Corsi, con domicilio eletto presso Giulio

Cerceo in Pescara, via G. D'Annunzio 142; Francesco Maragno, rappresentati e difesi dall'avv. Leo Nello Brocchi, con domicilio eletto presso Leo Nello Brocchi in Pescara, corso Umberto I N.18; Manola Musa, rappresentato e difeso dagli avv. Guglielmo Flacco, Anthony Aliano, con domicilio eletto presso Partners Aliano in Pescara, via Chieti 20;

sul ricorso numero di registro generale 89 del 2014, proposto da: Attilio Di Mattia, rappresentato e difeso dagli avv. Matteo Di Tonno, Claudio Di Tonno, con domicilio eletto presso Claudio Di Tonno in Pescara, viale della Riviera, N.39;

contro

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Pescara, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in L'Aquila, via Buccio di Ranallo C/ S.Domenico; Comune di Montesilvano, Manola Musa; Tereo Carlo De Landerset, Lorenzo Silli, Fabio Petricca, Deborah Raffaella Comardi, Paolo Cilli, Ernesto De Vincentiis, Ottavio De Martinis, Claudio Davenport, Umberto Di Pasquale, Paolo Di Blasio, rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Corsi, Giulio Cerceo, con domicilio eletto presso Giulio Cerceo in Pescara, via G. D'Annunzio 142; Francesco Maragno, rappresentato e difeso dall'avv. Leo Nello Brocchi, con domicilio eletto presso Leo Nello Brocchi in Pescara, corso Umberto I N.18; Vittorio Catone, Lorenzo Sospiri, rappresentati e difesi dagli avv. Giulio Cerceo, Stefano Corsi, con domicilio eletto presso Giulio Cerceo in Pescara, via G. D'Annunzio 142;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 62 del 2014:

del decreto prot. n. 7589 del 18 febbraio 2014 con il quale il Prefetto della Provincia di Pescara ha decretato la sospensione del Consiglio Comunale di

Montesilvano.

quanto al ricorso n. 89 del 2014:

del decreto del Presidente della Repubblica del 24 febbraio 2014 di scioglimento del Consiglio Comunale di Montesilvano, dell'allegata relazione del Ministro dell'Interno di pari data e della proposta del Prefetto della Provincia di Pescara; delle note n. prot. 8860 del 26.02.2014 della Provincia di Pescara e n. prot. 7589 del 18.02.2014 del Prefetto di Pescara.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'U.T.G. - Prefettura di Pescara e del Ministero dell'Interno e di Tereo Carlo De Landerset e di Lorenzo Silli e di Fabio Petricca e di Deborah Raffaella Comardi e di Paolo Cilli e di Ernesto De Vincentiis e di Francesco Maragno e di Ottavio De Martinis e di Claudio Daventura e di Umberto Di Pasquale e di Vittorio Catone e di Manola Musa e di Paolo Di Blasio e di Ministero dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Pescara e di Tereo Carlo De Landerset e di Lorenzo Silli e di Fabio Petricca e di Deborah Raffaella Comardi e di Paolo Cilli e di Ernesto De Vincentiis e di Francesco Maragno e di Ottavio De Martinis e di Claudio Daventura e di Umberto Di Pasquale e di Vittorio Catone e di Paolo Di Blasio e di Lorenzo Sospiri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2014 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi per le parti gli avv.ti Claudio e Matteo Di Tonno, l'avv. distrettuale dello Stato Brunella Borgoni, l'avv. Leo Nello Brocchi, gli avv.ti Guglielmo Flacco e Anthony Aliano, gli avv.ti Giulio Cerceo e Stefano Corsi;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1.- Con il ricorso n. 62 del 2014, Attilio Di Mattia, Sindaco del Comune di

Montesilvano, ha impugnato il decreto del Prefetto di Pescara n.7589 del 2014, con il quale, ai sensi dell'articolo 141 comma 7 del d.lgs. n. 267 del 2000, è stato sospeso il Consiglio comunale nelle more della decisione sullo scioglimento per dimissioni ultra dimidium presentate contestualmente da alcuni consiglieri, ed è stato nominato un commissario per la provvisoria amministrazione dell'Ente.

Nel ricorso si denuncia tra l'altro che le dimissioni non sono state indirizzate al Consiglio comunale come imporrebbe la disposizione di cui all'articolo 38 comma 8 del d.lgs. n. 267 del 2000 (che regolerebbe l'atto di dimissioni mentre l'articolo 141 successivo si limiterebbe ad integrare la disciplina sul piano degli effetti) e che ciò violerebbe un principio di tassatività delle forme qui vigente a differenza della materia elettorale ove vigerebbe invece il principio della strumentalità delle forme; che le dimissioni ultra dimidium non potrebbero essere presentate per delega, atteso che, in caso di ripensamento di uno dei deleganti, gli altri potrebbero restare inconsapevolmente legati ad un atto i cui effetti mutano nel senso che non determina più lo scioglimento dell'Ente ma solo la surroga dei rinunciatari; che inoltre la sospensione sarebbe stata adottata in mancanza del presupposto dell'inizio del procedimento di scioglimento cioè prima della proposta del Ministero dell'Interno ex articolo 141 cit. comma 1; prima di procedere alla sospensione, inoltre, il Prefetto avrebbe dovuto attendere la verifica da parte del Consiglio comunale della validità delle dimissioni, al fine di valutare se esse non provenissero in ipotesi da soggetti non legittimati, e se quindi non si dovesse viceversa provvedere solo alla surroga di tutti o alcuni di essi; infine, il provvedimento di sospensione non avrebbe chiarito le ragioni di urgenza anche in considerazione della circostanza che non sarebbe prevista una decadenza automatica del Sindaco e della Giunta, nelle more dello scioglimento del solo Consiglio comunale.

Nel medesimo ricorso viene altresì formulata domanda di risarcimento danni.

2.- Con successivo ricorso n. 89 del 2014, il ricorrente ha impugnato il decreto del Presidente della Repubblica del 24 febbraio 2014, con il quale è stato disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di Montesilvano.

Con tale ricorso si ripropongono sostanzialmente le medesime censure esposte nel precedente gravame oltre alla circostanza che il decreto del Presidente della Repubblica non sarebbe stato controfirmato dal Ministro dell'Interno.

Anche in esso viene proposta domanda di risarcimento danni.

3.- I ricorsi possono essere riuniti ai fini della decisione stante l'evidente connessione oggettiva e soggettiva; essi inoltre, sentite le parti sul punto, possono essere decisi in forma semplificata alla camera di consiglio odierna, ricorrendo i presupposti di cui all'articolo 60 del c.p.a.

3.1.- Il ricorso n. 62 del 2014 è improcedibile quanto alla domanda di annullamento del decreto di sospensione, essendo poi sopraggiunto il decreto di scioglimento; è invece manifestamente infondato quanto alla domanda di risarcimento danni, essendo la medesima formulata in termini del tutto generici e senza alcun principio di prova in ordine agli elementi della fattispecie di danno.

3.2.- Il ricorso n. 89 del 2014 è manifestamente infondato.

L'articolo 38 cit., pur evidenziando la natura personale dell'atto di dimissioni, specifica espressamente la possibilità di avvalersi di un nuncius per il deposito del medesimo.

In via generale il successivo articolo 141 integra la disciplina dell'articolo 38 per il caso di dimissioni contestuali *ultradimidium*, che comportano il conseguente scioglimento del Consiglio comunale.

A tal fine, l'articolo 141 nulla aggiunge circa la natura personale dell'atto di dimissioni, disciplinata dal precedente articolo 38 (cfr. in proposito Consiglio di Stato, sentenza n. 7166 del 2009, secondo cui la disposizione di cui all'articolo 141 *“non introduce una diversa e speciale forma di dimissioni rispetto a quella regolamentata dall'art.*

38 del medesimo d.lgs.”; benché poi lo stesso Consiglio di Stato, pur presupponendo che la contestualità sottenda la volontà di sciogliere il Consiglio comunale, quindi una volontà degli effetti, giunga ad attribuire carattere non negoziale all’atto stesso); da ciò può pertanto arguirsi che nel caso di dimissioni contestuali sia del pari ammissibile una comunicazione delle stesse attraverso un nuncius (nell’atto notarile depositato in atti, è a tal fine correttamente specificato che la dichiarazione proviene direttamente dai consiglieri, senza mediazione, e il nuncius è meramente delegato, cioè, si intende, incaricato, di presentarle al protocollo del Comune).

Peraltro, proprio l’utilizzo di tale mezzo di comunicazione della dichiarazione garantisce la contestualità e quindi il realizzarsi della funzione specifica che i dichiaranti mirano ad ottenere.

Il ripensamento di uno dei dimissionari, comunicato al nuncius, obbligherebbe del resto quest’ultimo ad avvisare gli altri tempestivamente di tale circostanza sopravvenuta prima di depositare l’atto collettivo, secondo il principio di buona fede e in analogia a quanto previsto dall’articolo 1710 comma 2 codice civile.

Ciò, peraltro, senza approfondire la questione se la revoca di una dichiarazione, che è parte di un atto collettivo, in quanto incidente in modo determinante sulla funzione dello stesso, a cui peraltro tutte le singole dichiarazioni mirano concordemente e necessariamente all’unanimità (nel caso in cui il numero sia pari alla metà più uno), possa perciò travolgere anche le altre dichiarazioni, per sopravvenuta impossibilità della realizzazione della causa tipica (cioè, pur essendo la dichiarazione di dimissioni un *actus legitimus*, lo scioglimento del consiglio comunale non potrebbe essere una mera condizione del medesimo, come ritenuto da parte della giurisprudenza, ma proprio la causa tipica della stessa, come si evince dalla disciplina di cui all’articolo 141 Tuel; si condividono in proposito le conclusioni cui è pervenuto il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 371 del 2004: “*lo scioglimento è l’unico fine dell’atto*” e “*la norma, richiedendo la contestualità - documentale o*

temporale - configura come atto collettivo il complesso delle dichiarazioni di dimissioni - in concreto, provenendo dalla maggioranza del consiglio, assimilabile ad una deliberazione”).

L'articolo 38 del d.lgs. n. 267 del 2000, pur disciplinando per alcuni versi l'atto di dimissioni in generale, viceversa laddove impone che le dimissioni personali siano indirizzate al Consiglio comunale non può che riferirsi al caso specifico delle dimissioni individuali.

Ciò sia secondo un'interpretazione teleologica, giacchè solo nel caso di dimissioni individuali è il Consiglio comunale che deve provvedere alla surroga del dimissionario, mentre nel caso di dimissioni contestuali l'effetto tipico è lo scioglimento immediato dell'organo collegiale al momento della presentazione delle stesse al protocollo (cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 371 del 2004); sia secondo un'interpretazione letterale, atteso che l'articolo 141 comma 1 non prevede alcun altro requisito di efficacia se non la presentazione contestuale delle dimissioni ultra dimidium al protocollo dell'Ente.

Del resto, la giurisprudenza citata dal ricorrente, laddove si è deciso che il Prefetto non avrebbe dovuto iniziare il procedimento di scioglimento prima di consentire al Consiglio comunale di verificare la legittimazione dei dimissionari ultra dimidium, afferiva ad un caso di specie affatto peculiare e diverso da quello oggi in esame, nel senso che non si era consentito al Consiglio comunale di effettuare neanche la prima riunione dopo le elezioni, per verificare l'eventuale esistenza di cause di ineleggibilità dei consiglieri, in base all'articolo 41 Tuel.

Nel caso in esame, viceversa, non si prospetta alcun possibile difetto di legittimazione dei dimissionari, e non vi è quindi alcun rilievo in ordine ad una presunta violazione della competenza, quantomeno concorrente, del Consiglio comunale a verificare se vi siano i presupposti per provvedere preliminarmente alla surroga di alcuno dei dimissionari stessi.

In sostanza, è necessario che le dimissioni pervengano all'esame del Consiglio

comunale solo laddove vi sia una competenza di quest'ultimo, come nel caso in cui si debba valutare l'eventualità di ipotesi di surroga.

Circostanza che non si è affatto verificata nel caso in esame.

Quanto alla mancanza di sottoscrizione da parte del Ministro dell'Interno, risulta agli atti copia della gazzetta ufficiale n. 54 del 6 marzo 2014, in cui è pubblicato il decreto con l'espressa indicazione della firma del Ministro, peraltro evincibile, attraverso una sigla, dalla copia dell'atto parimenti depositato in giudizio.

Quanto alla mancata notifica, del ricorso avverso il decreto di scioglimento, alla Presidenza della Repubblica (eccepita in udienza dall'Avvocatura di Stato), è appena il caso di osservare che, secondo pacifica giurisprudenza, "debbono essere notificati solo nei confronti del Ministro che, controfirmandoli, ne abbia assunto la responsabilità, i ricorsi giurisdizionali proposti contro atti emessi dal Presidente della Repubblica; quest'ultimo, infatti, non è né un organo di governo né un organo amministrativo ma, rappresentando, come Capo di Stato l'unità nazionale, si pone nell'ambito dei pubblici poteri in una situazione di assoluta imparzialità, che non comporta né l'assunzione di responsabilità per gli atti di iniziativa governativa da lui firmati - in forza dell'art. 89, Costituzione - né, per l'effetto, la posizione di parte processuale" (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 5146 del 2007).

La domanda di risarcimento danni è manifestamente infondata per mancanza del requisito dell'ingiustizia del danno in conseguenza del rigetto della domanda di annullamento; la medesima è inoltre infondata in quanto esposta in modo generico e senza alcun elemento di prova in ordine agli elementi della fattispecie.

4.- Le spese possono essere compensate in ragione della natura della controversia affrontata.

P.Q.M.

dichiara in parte improcedibile in parte manifestamente infondato il ricorso n. 62 del 2014;

dichiara manifestamente infondato il ricorso n. 89 del 2014.

Spese compensate.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Michele Eliantonio, Presidente

Alberto Tramaglini, Consigliere

Massimiliano Balloriani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/04/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)