

N. 01730/2013REG.PROV.COLL.
N. 01163/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1163 del 2013, proposto da:

Francesco Squicciarini, rappresentato e difeso dagli avv. Federico Tedeschini, Fabrizio Lofoco, con domicilio eletto presso Fabrizio Lofoco in Roma, viale G. Mazzini N. 6;

contro

Francesco Giuseppe Attollino, Vincenzo Caporusso, Marcello Carucci, Giacinto Claudio Giorgio, Giuseppe Magistro, Immacolata Morano, Michele Petruzzellis, Eustachio Claudio Solazzo, Domenico Tria, Rocco Lombardi, Francesco Montenegro;

Ministero Dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

U.T.G. - Prefettura di Bari, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

U.T.G. - Prefettura di Bari in Persona del Vice Prefetto P.T. Dott. Fernando Mone;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE II n. 00143/2013, resa tra le parti, concernente sospensione consiglio comunale del comune di Acquaviva delle Fonti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero Dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Bari;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2013 il Cons. Pier Giorgio Lignani e uditi per le parti l'avvocato Tedeschini e l'avvocato dello Stato Saulino;

Ritenuto di poter definire immediatamente la controversia ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ricorrendone tutte le condizioni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente contenzioso riguarda la vicenda del c.d. "autoscioglimento" del Consiglio comunale di Acquaviva delle Fonti, provocato dalle dimissioni presentate da 11 consiglieri su 20.

Ha proposto ricorso in primo grado il sindaco (il quale peraltro aveva già presentato le proprie dimissioni, poi revocate il 22 gennaio 2013); egli ha impugnato con il ricorso introduttivo il provvedimento dell'8 gennaio 2013 con il quale il Prefetto di Bari ha disposto la sospensione degli organi

elettivi del Comune e nominato un Commissario.

Il T.A.R. Puglia, sede di Bari, con sentenza deliberata il 31 gennaio 2013 e depositata il 1° febbraio, con il numero 143/2013, ha respinto il ricorso.

2. La sentenza è stata appellata dall'originario ricorrente.

Alla odierna camera di consiglio cautelare, il Collegio, sentite le parti, ritiene di poter definire la controversia con sentenza immediata.

3. Il quadro normativo nel quale si colloca la controversia appare chiaro ed esaustivo, e non dà spazio a dubbi interpretativi.

3.1. Esso è costituito essenzialmente dal testo unico enti locali (d.P.R. n. 267/2000 e s.m.) il cui art. 38, comma 8 dispone: *«Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo. Non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del consiglio a norma dell'articolo 141».*

3.2. L'art. 141 a sua volta dispone: *«1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno: (...)* b) *quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause: (...)* 3) *cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o*

il presidente della provincia».

3.3. Conviene approfondire brevemente la *ratio* di alcune di queste regole.

La legge dispone che il consigliere comunale che intende dimettersi deve presentare una formale dichiarazione scritta, e deve presentarla personalmente; in alternativa l'atto può essere presentato a mezzo di un delegato, ma in tal caso sia l'atto di dimissioni, sia la delega, debbono essere autenticati; inoltre l'autenticazione della delega non deve risalire a una data anteriore più di cinque giorni.

Queste regole hanno lo scopo di garantire l'autenticità e la spontaneità dell'atto di dimissioni, e in particolare intendono prevenire il fenomeno (del quale in precedenza vi erano stati taluni esempi) di una forza politica che esiga dai propri candidati di consegnare ai dirigenti del partito un atto di dimissioni firmato con data in bianco, quale strumento di pressione per obbligare l'eletto a conformarsi alle direttive.

La regola per cui, per determinare l'autoscioglimento del consiglio, le dimissioni dei consiglieri debbono essere presentate "contestualmente" (vale a dire con unico atto sottoscritto da tutti gli interessati) ovvero con atti separati ma depositati contemporaneamente, ha lo scopo di evitare che i consiglieri di opposizione, approfittando delle dimissioni presentate occasionalmente da qualche consigliere di maggioranza per ragioni personali, si dimettano a loro volta in massa determinando così lo scioglimento del consiglio, senza che in realtà la maggioranza sia mai entrata in crisi.

4. Avuto riguardo a queste disposizioni, non sembrerebbe dubbio che in questo caso si siano compiutamente determinati i presupposti per lo scioglimento.

Infatti gli undici consiglieri dimissionari (su venti) hanno congiuntamente firmato un unico atto, contenente sia la dichiarazione delle dimissioni, sia la delega a due di loro per presentare l'atto medesimo all'ufficio protocollo del Comune. L'atto reca inoltre in calce l'autenticazione (o meglio le autenticazioni) delle firme da parte di un notaio. L'autenticazione di otto delle undici firme reca la data del 4 gennaio 2013; le altre tre firme risultano autenticate l'8 gennaio e nella stessa data l'atto è stato assunto al protocollo del Comune.

5. Conviene trascrivere interamente il testo dell'atto:

«I sottoscritti dichiarano di dimettersi e di cessare concordemente, contemporaneamente, con effetto immediato ed irrevocabilmente dalle rispettive cariche di consiglieri comunali di Acquaviva delle Fonti ai sensi e per gli effetti di legge, ed in particolare dell'art. 141, comma 1, lettera b, n. 3, del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i., al fine di provocare lo scioglimento del consiglio comunale di Acquaviva delle Fonti. Delegano per la presentazione contemporanea e contestuale delle presenti dimissioni i consiglieri Michele Petruzzellis e Immacolata Morano, i quali potranno procedere alla presentazione diretta delle presenti dimissioni al protocollo del Comune di Acquaviva delle Fonti, in qualità di nostri delegati e nel nostro interesse. Le presenti dimissioni verranno altresì presentate al sig. Prefetto di Bari perché proceda agli adempimenti di Sua competenza finalizzati allo scioglimento del consiglio comunale di Acquaviva delle Fonti».

Segue, stampato nella stessa pagina, l'elenco nominativo degli undici dimissionari, uno per riga; accanto a ciascun nome, sulla stessa riga, la rispettiva firma autografa; in calce, la firma del notaio e l'impronta del suo sigillo. Il documento prosegue nelle pagine successive con le dichiarazioni di autenticazione del notaio, recanti volta per volta le formule di rito, le generalità complete della persona o delle persone la cui firma viene

autenticata, e ancora la firma del notaio e l'impronta del sigillo. Come già detto, la prima dichiarazione di autenticazione riguarda otto nominativi ed è in data 4 gennaio 2013, la seconda, pure in data 4 gennaio 2013, riguarda il nono nominativo; la terza, in data 8 gennaio 2013, riguarda il decimo e l'undicesimo nominativo. I quattro fogli sono spillati insieme a formare ciò che l'appellante chiama "*un libello*" (piccolo libro, ovvero fascicolo) come si usa comunemente con i documenti cartacei prodotti mediante la stampante di un computer.

Il tutto appare, almeno in prima approssimazione, perfettamente aderente alle prescrizioni di legge.

6. A quanto si può desumere dalle prolisse e non perspicue argomentazioni dell'appellante, sembra doversi ritenere che costui non metta in dubbio l'autenticità delle firme dei dimissionari o del notaio, e neppure che gli interessati abbiano voluto liberamente e consapevolmente dimettersi per provocare lo scioglimento del consiglio comunale. Anche dal punto di vista formale l'atto di dimissioni non riceve critiche o contestazioni da parte dell'appellante. Invero egli concentra le sue critiche sulla regolarità formale della presentazione dell'atto di dimissioni, effettuata dai delegati Petruzzellis e Marano, tanto da qualificare questi ultimi come «*gli unici [veramente] dimissionari, non avendo fruito della delega*» (pag. 13 dell'atto di appello). Ciò conferma, fra l'altro, che l'appellante, a parte il problema della delega (a suo avviso mancante o comunque invalida), riconosce la piena validità, formale e sostanziale, dell'atto di dimissioni.

A proposito della delega l'appellante così si esprime (pag. 14 dell'atto di appello): «*...l'atto di delega, che avrebbe dovuto essere contestuale alla dimissione degli undici componenti il consiglio comunale, manca del tutto, non esiste, o è viziato da*

insanabile nullità. Manca la formulazione dell'atto di delega, e l'autenticazione della delega stessa da parte del notaio...».

7. Questo Collegio osserva che, invece, come risulta dal testo che si è trascritto integralmente, i consiglieri dimissionari hanno rilasciato la delega formalmente ed esplicitamente, e su questo punto non si vede come si possa sostenere il contrario.

Se la tesi dell'appellante è che i dimissionari dovessero redigere e firmare due documenti distinti, l'uno per le dimissioni, l'altro per la delega di presentazione, si tratta di una tesi che non trova conforto nella legge e che del resto contrasta con la prassi generale, che consente in ogni caso di riunire in un unico documento più manifestazioni di volontà, a maggior ragione se finalizzate alla produzione di un unico scopo per il quale sono parimenti necessarie. Su questo punto, non sembra necessario insistere.

Ma se questo è vero, l'autenticazione della firma, fatta in calce dal notaio, vale inevitabilmente ed inscindibilmente per l'intero contenuto del documento, ossia tanto per la manifestazione della volontà di dimettersi, quanto per il conferimento della delega per la presentazione dell'atto.

8. Se, invece, la tesi dell'appellante è che le autenticazioni delle firme non sono formalmente regolari perché redatte e sottoscritte dal notaio non sullo stesso foglio (o facciata) su cui le firme erano apposte, ma sui fogli seguenti, anche questo contrasta con la prassi universale per cui, quando una pagina (facciata) non è sufficiente a contenere l'intero documento, questo viene compilato utilizzando anche le pagine successive. Peraltro tutte le pagine (facciate) sono sottoscritte dal notaio e recano l'impronta del suo sigillo.

Inoltre, il ricorrente ammette espressamente che la fascicolazione è stata fatta a cura del notaio o comunque secondo le sue istruzioni; del resto,

considerate le circostanze, sarebbe inverosimile l'ipotesi contraria. Tanto meno il ricorrente avanza il dubbio che sia stata commessa una qualche falsità, materiale o ideologica.

9. Se, poi, le censure dell'appellante riguardano il fatto che le firme dei dimissionari sono apposte tutte sulla prima pagina l'una di seguito all'altra (ciascuna firma, come si è detto, in corrispondenza del nominativo prestampato), mentre dalle date delle rispettive dichiarazioni di autenticazione si evince che sono state apposte in tempi diversi e in un ordine cronologico che non corrisponde interamente alla posizione delle firme sul foglio, neppure questo costituisce un vizio di forma, tanto meno un vizio comportante la nullità o l'inesistenza dell'atto di delega. Ed invero, quando più persone debbono sottoscrivere uno stesso atto, non è indispensabile, ai fini della validità, che le firme si succedano nel foglio in conformità all'ordine cronologico in cui sono state apposte. Nulla vieta che la firma scritta sulla riga superiore sia apposta in un momento successivo alla firma scritta sulla riga inferiore. Peraltro, il notaio ha dato atto, per ciascuna firma, della data in cui è stata apposta; data comunque rientrante nei cinque giorni stabiliti dall'art. 38, comma 8, del t.u.e.l..

Nonostante le tenaci affermazioni dell'appellante, sfugge al Collegio come nella intera vicenda si possa ravvisare una qualche violazione (o addirittura una semplice irregolarità) della legge notarile o della relativa prassi. In ogni caso, il testo delle dichiarazioni di autenticazione delle firme non presenta profili di oscurità, ambiguità o incertezza, per quanto rigorosa voglia essere la disamina.

10. In conclusione, tutte le argomentazioni dell'appellante, risultano, più che infondate in fatto e in diritto, pretestuose e inutilmente capziose. Ciò

comporta, oltre che il rigetto dell'appello, la condanna alle spese nei confronti dell'Amministrazione dell'Interno, unica controparte costituita.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) rigetta l'appello. Condanna l'appellante al pagamento delle spese del grado in favore dell'Amministrazione dell'Interno, liquidandole in euro 2.000 oltre agli accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente, Estensore

Salvatore Cacace, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Hadrian Simonetti, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/03/2013

IL SEGRETARIO

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

