

## TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Puglia – Lecce: I Sezione, 18 dicembre 2001, n. 7955

*L'atto di dimissioni contestuali, presentate dalla metà più uno dei consiglieri comunali, non ha natura negoziale, bensì si configura come "actus legitimus" e come tale non tollera l'apposizione di alcuna condizione o termine.*

*Non vi è identità di effetti tra le dimissioni ultra dimidium dei consiglieri e la mozione di sfiducia, in quanto solo quest'ultima dà vita ad un dibattito in seno al consiglio, al termine del quale chi l'ha proposta può, eventualmente anche mutare opinione e confermare la sua fiducia al sindaco.*

*Omissis.*

Ritiene il Tribunale che il ricorso sia infondato e vada pertanto respinto.

La prima censura svolta dai ricorrenti riguarda la stessa natura dell'atto di dimissioni contestuali, presentate dalla metà più uno dei consiglieri comunali.

I ricorrenti hanno propugnato, infatti, una concezione "negoziale" di tale atto, sostenendo – sulla scorta di una decisione del 1991 del C. di S. - che qualora una delle dimissioni, in tal modo presentate, venga meno, detto atto contestuale sarebbe affetto da nullità, per impossibilità dell'oggetto, non potendo più realizzare lo scopo "ulteriore", rappresentato dallo scioglimento del Consiglio Comunale, avuto di mira dai consiglieri dimissionari: in altre parole, tra i consiglieri, integranti la metà più uno dell'organo consiliare, si realizzerebbe un accordo, volto allo scioglimento del Consiglio per mezzo delle loro dimissioni contestuali: detto accordo sarebbe rilevante nei confronti del Comune, nel senso che qualora detto risultato "negoziale" non fosse più realizzabile, ciò inciderebbe sulla stessa validità dell'atto di dimissioni, rendendole nulle per impossibilità dell'oggetto, e pertanto improduttive d'ogni effetto giuridico.

Nella specie, ciò significherebbe che, essendo venute meno le dimissioni di ..., la cui firma - in calce all'atto presentato al Comune il 14.08.01 - era apocrifa, ed essendo, quindi, venuto a mancare il numero di consiglieri (undici) necessario per provocare lo scioglimento del Consiglio Comunale, anche le altre dimissioni, non potendo più realizzare il loro oggetto, avrebbero dovuto essere considerate nulle: pertanto il Comune di ... non avrebbe dovuto procedere alla surrogazione dei consiglieri dimissionari, non essendo gli stessi mai cessati, in realtà, dalla loro carica.

Ritiene invece il Collegio che oggetto delle dimissioni dalla carica di consigliere comunale siano unicamente le stesse dimissioni: l'atto in questione s'identifica in una manifestazione di volontà, ritualmente esternata, rivolta a determinare l'uscita del dichiarante dall'organo assembleare del Comune.

Osserva il Tribunale come, seguendo la tesi dei ricorrenti (che fa perno sul concetto d'impossibilità dell'oggetto del negozio), si finisca, in realtà, per considerare le dimissioni in questione come un negozio giuridico, condizionato risolutivamente al raggiungimento dello scopo dello scioglimento del Consiglio Comunale: qualora la possibilità di raggiungere detto risultato venga meno, ne deriva la caducazione, con effetto *ex tunc*, delle stesse dimissioni.

Al contrario, reputa il Collegio che l'atto in parola sia viceversa, per usare la terminologia propria del negozio giuridico, un "actus legitimus", ovvero che esso non tolleri l'apposizione d'alcuna condizione o termine: come si esprime il comma 8° dell'art. 38 del T.U.E.L. (d. l.vo 267/2000), le dimissioni sono irrevocabili, non richiedono alcuna presa d'atto e sono immediatamente efficaci.

Dall'irrevocabilità delle dimissioni e dalla loro immediata efficacia, in particolare, consegue palesemente l'irrilevanza dello scopo dell'atto: se dal momento dell'assunzione al protocollo dell'ente le stesse non possono essere più ritirate, è evidente che qualsiasi altro scopo che il dimissionario si propone con esse di raggiungere, come del resto ogni motivo che lo ha spinto a presentarle, divengono irrilevanti per l'ordinamento giuridico.

Allo stesso risultato, rileva il Collegio, si giunge anche se si considera che all'accordo, volto allo scioglimento del Consiglio comunale, raggiunto nella specie dai consiglieri dimissionari, il Consiglio comunale è restato perfettamente estraneo, ed è pertanto semplicemente e puramente tenuto, come prescrive il già citato comma 8° dell'art. 38 del T.U.E.L., a procedere, entro dieci giorni, alla surroga dei consiglieri dimissionari.

Vero è che la stessa disposizione di legge stabilisce che: "Non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del consiglio a norma dell'articolo 141".

A sua volta, il comma primo di tale articolo prevede che: "I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno: omissis b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause: omissis 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”.

Ritiene in proposito il Tribunale che lo scioglimento del Consiglio, nel caso di dimissioni contestuali di oltre la metà dei consiglieri comunali, sia semplicemente un effetto, per così dire, “naturale” delle dimissioni medesime: vale a dire che, venendo meno la metà più uno dei componenti dell'organo, si determina inevitabilmente l'impossibilità di funzionamento dello stesso, che conduce alla sua dissoluzione.

Ma deve rimarcarsi che tale risultato – dello scioglimento del Consiglio – è un elemento che resta ben distinto ed esterno dell'atto di dimissioni *ultra dimidium*, e che giammai può esser fatto rientrare (come vorrebbero i ricorrenti) nel suo oggetto, con la conseguenza che se tale effetto ulteriore non si realizza (perché taluni dei singoli atti di rinuncia all'incarico sono nulli) le dimissioni degli altri consiglieri comunali restano valide ed efficaci, sicché riprende vigore la norma che stabilisce, per il caso delle dimissioni di tanti consiglieri, che non superino la metà dei componenti dell'organo, l'obbligo del Consiglio Comunale di procedere alla loro surrogazione.

Ciò posto quanto alla struttura dell'atto di dimissioni contestuali in oggetto, rileva il Collegio che con il secondo motivo di ricorso ... ed altri articolano, in realtà, tre distinte censure: a) mancherebbe un accertamento definitivo circa la falsità della firma di ...; b) l'efficacia delle dimissioni sarebbe differita al momento della surrogazione dei dimissionari; c) dovendo, quindi, i consiglieri dimissionari essere ritenuti ancora in carica, e non essendo stati, gli stessi, invitati alla seduta del Consiglio in cui è stata assunta la deliberazione impugnata, quest'ultima sarebbe illegittima per irregolare convocazione e costituzione dell'organo.

Quanto al primo dei tre punti, rileva il Collegio che la circostanza della falsità della firma del ..., oltre ad essere stata riferita agli inquirenti dal medesimo ... e dall'..., ed oltre a ricevere un'indiretta quanto significativa conferma proprio dalla partecipazione del primo alla seduta di Consiglio Comunale in cui è stata assunta la deliberazione impugnata (il che prova che lo stesso non si è mai dimesso, in realtà, da tale organo), è ulteriormente ed idoneamente avvalorata dalla produzione in giudizio del fax, recante la firma del ..., spedito da quest'ultimo all'..., onde fornirgli un modello per la sottoscrizione apocrifa, che lo stesso avrebbe dovuto apporre in calce all'atto di dimissioni (a proposito del quale fax, il Collegio ritiene opportuno specificare che giammai si sarebbe potuta ritenere ammissibile, rispetto all'atto di dimissioni in oggetto, una delega di firma, ai fini della tutela della spontaneità e della revocabilità dell'atto – ovviamente sino al momento della presentazione al protocollo dell'ente – da parte del singolo consigliere).

Quanto al secondo ed al terzo punto, si è già visto come le dimissioni siano definite “immediatamente efficaci” dall'art. 38 comma 8° del d. l.vo 267/2000, il che esclude che i consiglieri, una volta presentate irrevocabilmente le dimissioni, possano rimanere in carica fino al momento della loro surrogazione, ed implica che il Consiglio comunale, che a detta surrogazione ha provveduto, sia stato regolarmente convocato, senza l'invito a partecipare alla seduta ai consiglieri dimissionari: vale a dire che secondo il Collegio non è ravvisabile, nella specie, alcun'ipotesi di “*prorogatio*” nella carica, com'è dimostrato, del resto, dalla stessa previsione di un breve termine entro il quale il Consiglio Comunale deve provvedere alla surrogazione dei componenti cessati dalla carica.

Con la terza censura, articolata nell'atto introduttivo del presente giudizio, i ricorrenti hanno proposto, poi, una sostanziale equiparazione tra la mozione di sfiducia e le dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri comunali, ed hanno argomentato dalla dichiarazione di Lanzillotti Giovanni, d'aver inteso sottoscrivere, in realtà, una mozione di sfiducia, e di aver delegato a tanto l'Annichiarico, per concludere che nella specie, diversamente da quanto ritenuto dalle Amministrazioni resistenti, s'era effettivamente verificato lo scioglimento del Consiglio Comunale, “in ragione dell'identità degli effetti dissolutivi delle due diverse scelte politiche”.

A tale riguardo, a prescindere dai rilievi di contraddittorietà del ricorso articolati dalla difesa del Comune, nonché da quanto sopra rilevato circa l'inammissibilità, in *subiecta materia*, di una delega di firma, quel che preme mettere in risalto al Collegio è la profonda diversità di struttura e d'effetti tra gli istituti, rispettivamente disciplinati dall'art. 38 comma 8° e dall'art. 52 comma 2° del T.U.E.L.

Tale ultima disposizione prevede, infatti: “Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'articolo 141”.

Rileva la Sezione che le differenze tra i due istituti sono sia strutturali (la mozione deve essere motivata, a differenza delle dimissioni, e dev'essere sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati – mentre le

dimissioni rilevano, ai fini dello scioglimento dell'organo, solo se presentate dalla metà più uno dei consiglieri), sia soprattutto, per quanto interessa in questa sede, sotto il profilo degli effetti che da essi rispettivamente conseguono: mentre, infatti, come s'è visto in precedenza, le dimissioni sono immediatamente efficaci ed irrevocabili, e non necessitano d'alcun atto formale ricognitivo da parte del Consiglio, producendo l'effetto della dissoluzione dell'organo al solo verificarsi della circostanza che i dimissionari superino la metà dei membri dell'assemblea, la mozione di sfiducia dà vita, invece, ad un dibattito in seno all'organo assembleare, al termine del quale chi l'ha presentata può, eventualmente, anche mutare opinione e confermare la sua fiducia al Sindaco (lo scioglimento del Consiglio, infatti, si verifica solo "se la mozione viene approvata").

Ne deriva l'inutilità d'ogni sforzo ricostruttivo, teso a trarre inaccettabili conclusioni dall'accostamento d'istituti tanto diversi tra loro.

Deve essere, infine, respinto anche il quarto motivo di ricorso, nel quale sono in realtà formulate più censure autonome: a) violazione del termine di giorni dieci per la surroga dei dimissionari; b) mancanza di "separate deliberazioni" di surroga; c) le dimissioni non sarebbero state indirizzate al Consiglio, ma genericamente al Comune di ...; d) non si sarebbe tenuto conto della revoca dell'atto, da parte di quattro dei dimissionari.

Osserva il Tribunale, quanto al punto sub a), che il superamento del termine di dieci giorni per la surrogazione dei consiglieri, oltre ad essere ampiamente giustificato dagli inviti a soprassedere, temporaneamente, al compimento dell'atto, rivolti al Comune da parte del Ministero e della Prefettura, non è in grado di determinare alcuna illegittimità della delibera impugnata, posto che tale termine non ha natura perentoria, non essendo collegato alla sua inosservanza alcun effetto sanzionatorio e derivando dal suo mancato rispetto, piuttosto, l'attivazione di poteri sostitutivi nei confronti dell'ente inadempiente (ben potendo, quindi, la surrogazione da parte del Consiglio aver luogo, fino al momento dell'eventuale esercizio di tali poteri sostitutivi).

Quanto al punto sub b), osserva il Tribunale che, a norma dell'art. 38 comma 8° cit., "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": pertanto la necessità di separate deliberazioni si pone solo nell'ipotesi della presentazione di più atti di dimissioni, distinti anche formalmente tra loro; mentre tale procedura non pare necessaria quando - come nella specie - le dimissioni siano state redatte e presentate con una sola dichiarazione firmata da tutti (meno uno) i dimissionari (quand'anche, poi, si volesse ritenere applicabile anche a tale ultimo caso la predetta disposizione, resta il fatto che alla sua inosservanza non è collegata alcuna conseguenza, sicché giammai potrebbe derivarne l'annullamento della deliberazione di surroga, adottata dal Consiglio).

Quanto al punto sub c), prevede l'art. 38 comma 8° cit.: "Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione"; quel che rileva, pertanto, è l'assunzione dell'atto al protocollo generale del Comune, che è il dato formale indefettibile, il quale ricorre anche nella disposizione di cui all'art. 141 T.U.E.L. (dove si parla di "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"): la circostanza che esse siano state, nella specie, indirizzate al Comune di ... piuttosto che al Consiglio non è in grado, pertanto, di determinarne l'illegittimità, perché esse, come più volte ricordato, sono immediatamente efficaci e non necessitano d'alcuna presa d'atto da parte del Consiglio medesimo.

Per ciò che concerne, infine, la mancata valutazione dell'atto di revoca delle dimissioni, presentato il 16.08.2001 da alcuni dei consiglieri dissenzienti, è sin troppo immediato il richiamo al dato testuale dell'irrevocabilità delle dimissioni dalla carica, sancito dal più volte citato art. 38 comma 8° d. l.vo 267/2000.

*Omissis.*