

N. 04936/2009 REG.DEC.
N. 01755/2009 REG.RIC.
N. 01406/2009 REG.RIC.
N. 02403/2009 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 1755 del 2009, proposto da:
Santagata Annibale, rappresentato e difeso dagli avv. Aldo Loiodice e Ignazio
Lagrotta, con domicilio eletto presso Studio Legale Prof. Avv. Aldo Loiodice &
Associati in Roma, via Ombrone N. 12 Pal.B;

contro

Comune di Tursi, rappresentato e difeso dagli avv. Donatello Genovese e Franco
G. Scoca, con domicilio eletto presso F.G. Scoca in Roma, via Paisiello, 55;

nei confronti di

Russo Pasquale, non costituitosi;

Sul ricorso numero di registro generale 1406 del 2009, proposto da:
Lauria Antonio, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Panio, con domicilio
eletto presso Nico Panio in Roma, via dei Pontefici, N.3;

contro

Guida Antonio Giovanni Alfredo, Vallone Natale, De Simone Francesco, Viviano Angelo, Palermo Filippo, Santamaria Pietro, Tauro Tommaso, rappresentati e difesi dagli avv. Donatello Genovese e Franco Gaetano Scoca, con domicilio eletto presso Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello 55;

nei confronti di

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, e Ufficio territoriale del Governo di Matera, in persona del Prefetto pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui sono domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Ragazzo Salvatore Mario, Santagata Annibale, Sarubbi Rosa, Castronuovo Angelo, Caldararo Antonio, Cosma Salvatore; Modarelli Giuseppe, rappresentati e difesi Aldo Loiodice e Ignazio Lagrotta, con domicilio eletto presso Studio Legale Prof. Avv. Aldo Loiodice & Associati in Roma, via Ombrone N. 12 Pal.B; Comune di Tursi, non costituitosi;

Sul ricorso numero di registro generale 2403 del 2009, proposto da: Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, nonché da Ufficio territoriale del Governo di Matera, in persona del Prefetto pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui sono domiciliati per legge in Roma, via dei Portoghesi 12;

contro

Guida Antonio Giovanni Alfredo, Vallone Natale, De Simone Francesco, Viviano Angelo, Palermo Filippo, Santamaria Pietro, Tauro Tommaso, rappresentati e difesi dagli avv. Donatello Genovese e Franco Gaetano Scoca, con domicilio eletto presso Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello 55;

nei confronti di

Modarelli Giuseppe, Caldararo Antonio, Cosma Salvatore, Ragazzo Salvatore
Mario, Castronuovo Angelo, Santagata Annibale, Sarubbi Rosa, Caputo Salvatore,
Lauria Antonio;
Comune di Tursi;
non costituitisi;

per la riforma

quanto al ricorso n. 1406 del 2009:

della sentenza del Tar Basilicata - Potenza : Sezione I n. 00951/2008, resa tra le
parti, concernente SOSPENSIONE CONSIGLIO COMUNALE-NOMINA
COMMISSARIO PER GESTIONE PROVVISORIA-RISARCIMENTO
DANNI.

quanto al ricorso n. 1755 del 2009:

della sentenza del Tar Basilicata - Potenza : Sezione I n. 00952/2008, resa tra le
parti, concernente SURROGA CONSIGLIERE COMUNALE -
CONVOCAZIONE CONSIGLIO.

quanto al ricorso n. 2403 del 2009:

della sentenza del Tar Basilicata - Potenza : Sezione I n. 00951/2008, resa tra le
parti, concernente SOSPENSIONE CONSIGLIO COMUNALE-NOMINA
COMMISSARIO PER GESTIONE PROVVISORIA.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 23 bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dalla legge 21
luglio 2000, n. 205;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2009 il Cons. Maurizio Meschino e uditi per le parti i difensori Avv. Scoca, Consiglio per delega dell'Avv. Loiodice, Panio, Avvocato dello Stato Tortora;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Il 27 e 28 maggio 2007 si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio comunale di Tursi composto da 16 membri.

Successivamente:

-il 6 marzo 2008:

-sono acquisite presso gli uffici del Comune di Tursi: a) una nota (prot. n. 2802), senza data, indirizzata al Presidente del Consiglio comunale e al Segretario comunale, con cui nove Consiglieri comunali (i signori Salvatore Mario Ragazzo, Annibale Santagata, Giuseppe Modarelli, Rosa Sarubbi, Angelo Castronuovo, Antonio Caldararo, Antonio Lauria, Salvatore Caputo e Salvatore Cosma) “ai sensi dell’art. 141, comma 1, lett. B n. 3 del D.lgs. 267/2000...trasmettono le dimissioni dalla carica di consiglieri comunali delegando per la consegna al protocollo del Comune il consigliere Santagata Annibale”, recante la firma non autenticata di ciascuno dei nove consiglieri; b) nove note (assunte con numeri sequenziali di protocollo dal n. 2803 al n. 2811), indirizzate al Presidente del Consiglio comunale e al Prefetto della Provincia di Matera, tutte di data 5 marzo 2008, non sottoscritte con firma autenticata, con le quali ciascuno dei detti nove Consiglieri si dimette dalla carica di Consigliere comunale “ai sensi e per gli effetti dell’art. 141 comma 1/lett. b) n. 3 del D.lgs 267/2000 e.s.m.i., con delega al consigliere Santagata Annibale per la presentazione al protocollo del Comune di Tursi”;

-il Segretario comunale comunica al Prefetto, e per conoscenza al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale, le dimissioni ultra dimidium in pari data di

nove consiglieri comunali “che in copia si allegano ...rese contemporaneamente e con atti separati” (prot. n. 2838);

-il 7 marzo 2008: il Segretario comunale con nota indirizzata al Prefetto “di seguito alla comunicazione prot. n. 2838” assicura “che le firme dei dimissionari sono state apposte tutte in mia presenza” (prot. n. 2942);

-il 13 marzo 2008:

-il Sindaco ed il Presidente del Consiglio comunale indirizzano una nota al Prefetto, con cui lo si invita a non procedere alla nomina del Commissario prefettizio, poiché le uniche dimissioni valide ed efficaci sono quelle del consigliere Santagata, in quanto presentate personalmente al protocollo dell'ente, essendo le restanti illegittime perché non presentate personalmente e non sottoscritte con firma autenticata ed in quanto inoltrate al protocollo da persona delegata sprovvista della necessaria autentica, risultando altresì l'atto di delega senza la data della sottoscrizione;

-il Prefetto chiede chiarimenti al riguardo al Segretario comunale (nota prot. n. (8979/08-2594/08);

-il Segretario comunale, in risposta, comunica che: i nove dimissionari si erano presentati a casa sua la sera del 5 marzo alle ore 22,30 “per sottoscrivere, così come hanno sottoscritto le dimissioni dalla carica di consigliere comunale, con espressa delega al consigliere Annibale Santagata per la presentazione delle stesse al Consiglio comunale”; le firme dei dimissionari sono state quindi apposte in casa sua alla sua presenza; la mattina dopo soltanto il Consigliere Santagata si è presentato “per protocollare le dimissioni così formulate” (prot. n. 3161);

-il Prefetto, in risposta, comunica che le nove dimissioni di cui si tratta sono prive di efficacia “e, quindi, inidonee a produrre effetti sotto il profilo della determinazione del presupposto della sospensione del Consiglio comunale”,

poiché mancanti “sia del requisito della presentazione personale, che di valido atto di delega rilasciato a terza persona debitamente autenticato”(prot. 0835 533314);

-il Presidente del Consiglio comunale convoca il Consiglio comunale, per il giorno 14 marzo 2008, alle ore 19, ed in seconda convocazione alle ore 8 di mattina di sabato 15 marzo in sessione straordinaria urgente, con all'ordine del giorno “Presenza d'atto dimissioni Consigliere Santagata Annibale in data 6/3/2008. Surroga Consigliere Santagata Annibale” (prot. n. 3201);

-il 14 marzo 2008:

-i nove consiglieri comunali più volte citati sottoscrivono in presenza del Segretario comunale, che ne autentica le firme “apposte in sua presenza...per conoscenza personale”, un unico atto di “dimissioni contestuali dalla carica di consigliere comunale ai sensi dell'art. 141 comma 1 lett. B n. 3 del Dlgs. 267/2000” (prot. n. 3274);

-il Segretario comunale comunica al Prefetto, al Sindaco e al presidente del Consiglio comunale tali dimissioni attestando che “le firme dei dimissionari sono state apposte in mia presenza e presentate personalmente e contestualmente al protocollo del Comune” (prot. n. 3275);

-il Sindaco e il Presidente del Consiglio comunale invitano il Prefetto a non procedere alla nomina del Commissario prefettizio poiché le dimissioni di cui sopra sono illegittime, non essendosi verificata la circostanza della loro simultaneità, in quanto già valide quelle presentate dal consigliere Annibale Santagata, il 6 marzo precedente, ed essendo perciò stato convocato il Consiglio comunale per la sua surroga (prot. n. 3280);

-il 15 marzo 2008:

-si tiene la riunione del Consiglio comunale nella quale è deliberata la surroga del consigliere Annibale Santagata con il sign. Pasquale Russo (deliberazione n. 6, pubblicata all'albo pretorio dal 17 al marzo al 2 aprile 2008);

-il Segretario comunale comunica ciò al Prefetto (prot. n. 3281);

-il 17 marzo 2008:

-il Prefetto, richiamate le note del Segretario comunale n. 2838 del 6 marzo e n. 2942 del 7 marzo e rilevata “la urgente necessità, in attesa del decreto di scioglimento, di procedere alla nomina di un Commissario per la provvisoria gestione dell’Ente, in considerazione dei gravi pregiudizi che la completa inesistenza degli organi elettivi arrecherebbe agli interessi del civico ente e della comunità amministrata” ai sensi dell’art. 141, comma, 1, lett. b), n. 3), e comma 7 del d.lgs. n. 267 del 2000, decreta la sospensione del Consiglio comunale di Tursi e nomina il Commissario “per la provvisoria gestione dell’Ente” cui sono attribuiti “i poteri spettanti al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale” (prot. n. 2594/08/9734 Area II S.E.).

-il 21 aprile 2008 il Presidente del Consiglio comunale con avviso indice in prima convocazione, alle ore 16 del giorno seguente, e in seconda convocazione, alle ore 16 del 23 aprile 2008, una nuova riunione del Consiglio comunale per la presa d’atto delle dimissioni, presentate il 14 marzo 2008, dai consiglieri comunali, signori Salvatore Mario Ragazzo, Giuseppe Modarelli, Rosa Sarubbi, Angelo Castronuovo, Antonio Caldararo, Antonio Lauria, Salvatore Caputo e Salvatore Cosma.

2. I signori Alfredo Giovanni Antonio Guida (Sindaco) e Natale Vallone, Francesco De Simone, Angelo Viviano, Filippo Palermo, Pietro Santamaria e Tommaso Tauro (consiglieri comunali; il sign. Palermo è altresì Presidente del Consiglio comunale)), con ricorso n. 155 del 2008 proposto al TAR per la Basilicata (notificato al Ministero dell’interno, alla Prefettura di Matera, al Comune di Tursi e ai signori Salvatore Mario Ragazzo, Annibale Santagata, Giuseppe Modarelli, Rosa Sarubbi, Angelo Castronuovo, Antonio Caldararo, Antonio Lauria, Salvatore Caputo e Salvatore Cosma) hanno chiesto: l’annullamento del

citato decreto prefettizio del 17 marzo 2008, deducendo violazione degli articoli 38, comma 8, e 141, comma 1, lett. b), n.3), e 7 del d.lgs. n. 267 del 2000, dell'art. 72 della legge n. 89 del 1913, dell'art. 20 legge n. 15 del 1968, dell'art. 21, comma 2, del d.P.R. n. 445 del 2000, eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti atti, perplessità, illogicità e carenza di motivazione; la condanna delle Amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni arrecati dal provvedimento impugnato (perdita delle indennità di carica e danno morale e/o all'immagine), mediante il pagamento di una somma di denaro da quantificarsi anche con valutazione equitativa, maggiorata di interessi legali e rivalutazione monetaria.

I consiglieri comunali resistenti (signori Salvatore Mario Ragazzo, Annibale Santagata, Giuseppe Modarelli, Rosa Sarubbi, Angelo Castronuovo, Antonio Caldararo, Salvatore Caputo e Salvatore Cosma) hanno: sostenuto l'infondatezza del ricorso, deducendo l'inefficacia anche delle dimissioni presentate dal sign. Annibale Santagata; proposto ricorso incidentale (notificato al Ministero dell'interno, alla Prefettura di Matera, al Comune di Tursi, a ciascuno dei consiglieri comunali ricorrenti ed ai consiglieri comunali signori Francesco Marra, Pasquale Russo, che ha surrogato il Consigliere comunale sign. Annibale Santagata, e Antonio Lauria, cioè all'altro dei nove consiglieri dimissionari), con il quale hanno impugnato il predetto provvedimento del Prefetto del 17 marzo 2008, nella parte in cui non ha tenuto conto delle successive dimissioni presentate il 14 marzo 2008, deducendo violazione degli articoli 38, comma 8, e 141, del d.lgs. n. 267 del 2000, eccesso di potere per omessa e/o erronea considerazione dei presupposti, difetto di istruttoria, illogicità, contraddittorietà, difetto di motivazione, sviamento e manifesta ingiustizia.

Si è costituito anche il Consigliere comunale sign. Antonio Lauria sostenendo l'infondatezza del ricorso principale.

3. I signori Salvatore Mario Ragazzo, Annibale Santagata, Giuseppe Modarelli, Rosa Sarubbi, Angelo Castronuovo, Antonio Caldararo e Salvatore Cosma, con ricorso n. 169 del 2008, proposto al TAR per la Basilicata, hanno chiesto l'annullamento della sopra citata deliberazione n. 6 del 2008 del Consiglio comunale e del suddetto avviso di convocazione del Consiglio comunale in data 21 aprile 2008.

4. Il TAR:

-con sentenza n. 951 del 2008, pronunciata sul ricorso n. 155 del 2008 e sul ricorso incidentale, ha: accolto il ricorso principale e, per l'effetto ha annullato il decreto prefettizio del 17 marzo 2008; respinto la annessa domanda risarcitoria; respinto il ricorso incidentale; compensato tra le parti le spese del giudizio;

-con sentenza n. 952 del 2008 ha respinto il ricorso n. 169 del 2008 compensando tra le parti le spese del giudizio.

4. Con gli appelli in epigrafe, n. 1406 del 2009 e n. 2403 del 2009, è stato chiesto, previa sospensione dell'efficacia, l'annullamento della sentenza di primo grado n. 951 del 2009.

La Sezione, con ordinanza 10 marzo 2009, n. 1241, ha accolto la domanda cautelare.

5. Con l'appello in epigrafe, n. 1755 del 2009, è stato chiesto, previa sospensione dell'efficacia, l'annullamento della sentenza di primo grado n. 952 del 2009 e, per l'effetto, l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale n. 6 del 2008.

La Sezione V di questo Consiglio con ordinanza 30 marzo 2009, n. 1476, vista la dichiarazione del difensore dell'appellante di rinuncia all'istanza cautelare, ne ha dato atto.

6. Le parti costituite hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive tesi.

All'udienza del 7 luglio 2009 le cause sono state trattenute per la decisione.

DIRITTO

1. Gli appelli in epigrafe, n. 1406 e n. 2403 del 2009, in quanto proposti avverso la medesima sentenza, devono essere riuniti e trattati congiuntamente. Il Collegio ritiene di riunire e trattare congiuntamente con i precedenti anche l'appello n. 1755 del 2009 poiché riguardante atto connesso della stessa vicenda.

2. Nelle sentenze di primo grado si richiamano, anzitutto, l'art. 38, comma 8, e l'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3), del d.lgs. N. 267 del 2000 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", di seguito "TUEL").

L'art. 38, comma 8, dispone che "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".

L'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3), dispone che il Consiglio comunale è sciolto, con decreto del Presidente della repubblica, nel caso 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, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia" (il comma 7 dell'articolo prevede che "Iniziata la procedura di cui ai commi precedenti ed in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di

grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente”).

In questo quadro nella sentenza si afferma che con la citata disposizione di cui all'art. 141 non è stata introdotta una diversa e speciale forma di dimissioni dalla carica di consigliere comunale rispetto a quella disciplinata dall'art. 38, comma 8, essendosi soltanto sancito l'effetto dello scioglimento del Consiglio comunale a causa della mera circostanza di fatto della contestualità delle dimissioni della metà più uno dei consiglieri, indipendentemente dalle motivazioni di ciascuno. Ai sensi dell'art. 38, comma 8, infatti, l'atto di dimissioni del consigliere comunale, in quanto ivi statuito come irrevocabile, non recettizio ed immediatamente efficace, è un atto i cui effetti non dipendono dalla volontà dell'agente, non potendo perciò essere sottoposto a condizione, ma sono statuiti direttamente dalla norma, che li determina per il solo fatto della protocollazione delle dimissioni, con la quale la dichiarazione di volontà del dimissionario esce dalla sua disponibilità ed è idonea a produrre l'effetto immediato della sua surrogazione. Ne consegue che l'invalidità di taluna delle dimissioni presentate congiuntamente da parte della metà più uno dei consiglieri non incide sulla validità di quelle tra esse ritualmente presentate, non rilevando al riguardo il mancato raggiungimento dello scopo dello scioglimento del Consiglio comunale.

Su questa base le dimissioni del consigliere Annibale Santagata risultano valide ed efficaci poiché, come emerge dagli atti, non essendo necessaria la richiesta istruttoria al riguardo, egli si è presentato personalmente presso il protocollo dell'Ente il 6 marzo 2008, secondo quanto disposto dall'art. 38, comma 8, primo periodo; non sono tali invece le dimissioni dei restanti otto consiglieri, poiché non essendosi presentati personalmente al protocollo dell'Ente, non si riscontrano le condizioni di cui al secondo periodo del detto comma 8 in quanto non risulta

l'autenticazione delle loro firme, che non può dirsi conseguita con l'apposizione delle firme alla presenza del Segretario comunale nella sua casa, mancando i requisiti previsti dall'art. 21, comma 2, del d.P.R. n. 445 del 2000 (firma apposta in presenza del pubblico ufficiale, previo accertamento dell'identità del sottoscrittore, con indicazione delle modalità di tale identificazione, specificazione della data e del luogo dell'autenticazione e apposizione della firma del pubblico ufficiale, con indicazione del nome, cognome e della qualifica rivestita, e del timbro dell'ufficio) e non essendo state più svolte dal Segretario comunale tali operazioni di autenticazione.

Sono legittime, perciò, la presa d'atto delle dimissioni del consigliere Santagata e la sua surrogazione e sono di conseguenza ininfluenti, per la posizione del medesimo consigliere, le successive dimissioni del 14 marzo 2008, essendosi egli già dimesso il 6 marzo precedente.

3. Negli appelli n. 1406 e n. 2403 del 2009 si afferma:

-nell'art. 141 del TUEL l'effetto dello scioglimento del Consiglio comunale a seguito delle dimissioni della maggioranza dei suoi componenti è determinato dalla contestualità di presentazione delle dimissioni, indice della consapevole connessione delle volontà per il comune fine della dissoluzione dell'organo e non, quindi, della sola volontà di ciascun consigliere di rinunciare individualmente al mandato. Se, perciò, le dimissioni di taluno dei consiglieri risultino improcedibili non ne conseguono le dimissioni e la surroga del consigliere le cui dimissioni siano procedibili ma l'inutilità di tutte le dimissioni ultra dimidium al fine dello scioglimento del Consiglio;

-le dimissioni di cui si tratta sono state presentate in sostanziale conformità alle prescrizioni dell'art. 38, comma 8, considerato che il Segretario comunale ha attestato l'apposizione delle firme alla sua presenza, che tale attestazione non è

stata oggetto di querela di falso, che si è così verificata l'autenticazione delle firme stesse;

-da tutto ciò consegue la validità delle dimissioni ultra dimidium in questione, la loro efficacia ai fini dello scioglimento del Consiglio e, perciò, la legittimità del provvedimento impugnato.

4. Nelle memorie difensive degli appellati (depositate il 5 marzo e il 26 giugno 2009) si eccepiscono, in via preliminare, la inammissibilità dell'appello n. 1406 del 2009 e la improcedibilità di entrambi gli appelli.

Il primo appello è inammissibile, perché:

-notificato al Ministero dell'interno e al Prefetto di Matera presso "L'Avvocatura distrettuale dello Stato di Potenza" e non presso l'Avvocatura Generale dello Stato";

-l'appellante non ha legittimazione essendo stato surrogato, avendovi prestato acquiescenza e non avendo perciò alcun interesse a che il Comune di Tursi venga commissariato o sciolto;

-tale sua mancanza di interesse è anche provata dal fatto di non aver impugnato la nota, successivamente resa dal Ministero dell'interno (prot. n. 0010340 del 23 settembre 2008), in cui si dichiara di non avviare un nuovo procedimento di scioglimento del Consiglio comunale mancando "i presupposti per attivare la procedura di cui all'art. 141, comma 1, T.U.O.E.L".

Gli appelli sono improcedibili, per sopravvenuta carenza di interesse, poiché nelle more del giudizio, con d.P.R. dell'8 aprile 2009 (G.U. n. 101 del 2009), già impugnato al TAR per la Basilicata, il Consiglio comunale di Tursi è stato sciolto e nominato il Commissario straordinario. L'atto amministrativo oggetto del presente giudizio ha perciò cessato di produrre effetti.

5. Le eccezioni non possono essere accolte.

Infatti:

-per giurisprudenza consolidata la nullità della notificazione irritualmente eseguita presso un'Avvocatura distrettuale e non presso quella generale è sanata dalla costituzione in giudizio dell'Amministrazione evocata (ex multis: Cons. Stato, Sez. VI: 6 maggio 2008, n.1990; 26 maggio 2006, n. 3151); ciò che nella specie è avvenuto;

-l'appellante, sig. Antonio Lauria, ha interesse al giudizio poiché con il ricorso in esame contesta la legittimità della sua surroga in luogo della dissoluzione Consiglio comunale, essendo l'asserito scopo delle sue dimissioni non la sua uscita da un Consiglio comunale che permane ma lo scioglimento di questo;

-la nota del Ministero dell'interno del 23 settembre 2009 ha funzione interlocutoria e non provvedimento; la valutazione di non attivare un nuovo procedimento ai sensi dell'art. 141 non è infatti motivata con la mancanza dei presupposti sostanziali di tale intervento ma a causa della pendenza dei ricorsi avverso il decreto adottato di sospensione del Consiglio comunale, con la conseguente opportunità di attenderne l'esito;

-nella relazione del Ministro dell'interno, allegata al d.P.R. dell' 8 aprile 2009 di cui "costituisce parte integrante", si richiama che in data 6 marzo 2008 nove componenti hanno rassegnato le dimissioni dal Consiglio comunale, che ciò ha determinato l'ipotesi dissolutiva dell'organo ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3, del TUEL, che il TAR si è pronunciato sul caso con la sentenza n. 951 del 2008, che questo Consiglio ha sospeso l'efficacia della sentenza, con ordinanza n. 1241 del 2009, e che "a seguito di tale ultimo provvedimento giurisdizionale, si rende necessario portare a termine il procedimento di scioglimento già avviato dal Prefetto di Matera, del quale, per le considerazioni suesposte, si ritiene ricorrano gli estremi". Non si configura perciò sopravvenuta carenza di interesse da parte degli appellanti al gravame della sentenza di primo grado n. 951 del 2008, costituendo il provvedimento di sospensione sulla cui impugnazione si è

pronunciata la sentenza il presupposto del detto d.P.R. ed essendo la legittimità di tale provvedimento di sospensione l'oggetto del presente giudizio di appello.

6. Nel merito gli appelli sono fondati.

Il Collegio ritiene infatti di aderire all'indirizzo giurisprudenziale per cui gli articoli 38, comma 8, e 141, comma 1, lett. b), n. 3, del TUEL individuano fattispecie distinte quanto ai presupposti e agli effetti delle dimissioni.

La prima norma individua la fattispecie delle dimissioni individuali, rese allo scopo della personale rinuncia al mandato, non idonee di per sé sole all'effetto di provocare la crisi dell'organo consiliare, poiché non rese contestualmente dalla maggioranza dei suoi componenti, cui segue perciò, come espressamente e coerentemente previsto, la surroga dei dimissionari; la seconda individua la fattispecie delle dimissioni rese all'effetto di provocare la crisi dell'organo, chiede la loro contestualità perché espressiva della connessione delle volontà a tale fine, ne fa seguire, altrettanto coerentemente, il procedimento di scioglimento del Consiglio e non la surroga dei singoli. Se non vi fosse tale distinzione non si comprenderebbe perché, nel secondo caso, sia richiesta la contestualità delle dimissioni quando pure attraverso dimissioni individuali non contestuali si può giungere, anche in breve tempo, all'uscita dal Consiglio di un numero di componenti pari alla maggioranza, dovendosi evidentemente concludere che, pur con identico numero di dimissionari, ai sensi della normativa in materia le dimissioni non contestuali denotano lo scopo della rinuncia alla carica individuale nella permanenza dell'organo mentre soltanto la loro contestualità denota la condivisione dell'effetto della dissoluzione dell'organo.

Ne consegue che l'invalidità anche di uno solo degli atti di dimissioni contestuali incide sulla validità dell'intero procedimento e, per converso, che quando ciò avviene non si deve procedere alla surroga del consigliere le cui dimissioni siano regolari, poiché "L'eventuale venir meno, per vizi procedurali, degli elementi

necessari per configurare in modo legittimo la fattispecie ipotizzata dal cit. art. 141 cit., nel far venir meno la possibilità di realizzare la finalità prefigurata dalla norma, non permette, peraltro, che possa estrapolarsi l'eventuale frammento legittimo di questa procedura unitaria per attribuirle gli effetti previsti da una norma diversa (l'art. 38 cit.), volta a regolare altra fattispecie" (Cons. Stato, Sez. V, 14 dicembre 2006, n. 7405; cfr. anche: Sez. VI, ordinanze 24 febbraio 2009, n. 972 e 23 maggio 2006, n. 2650; Sez. V, 4 febbraio 2004, n. 371).

Ciò chiarito, quanto all'ulteriore profilo della ritualità delle dimissioni il Collegio ritiene che, pur nella distinzione delle fattispecie, ciascun atto di dimissione individuale contestuale, presentato in riferimento alla norma dell'art. 141, debba essere formato in modo da assicurare la regolarità della sua presentazione ai sensi delle previsioni di cui all'art. 38, in considerazione della rilevanza dell'effetto che ne deriva sulla vita dell'organo consiliare e del fatto che la normativa dell'art. 141, mentre pone la specifica condizione della contestualità, non reca disposizioni diverse riguardo alle modalità di presentazione degli atti di dimissione.

7. In questo quadro si deve valutare quindi, per la controversia in esame, se nella specie si ponga quale norma di riferimento l'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3), e se il procedimento di presentazione degli atti dei dimissionari sia corretto.

Per il primo aspetto emergono dagli atti dati convergenti al riferimento del caso in esame alla fattispecie di cui all'art. 141; come sopra visto risultano infatti acquisiti al protocollo del Comune, nella stessa data (6 marzo 2008) e con numeri in sequenza, per deposito da parte del Consigliere Santagata, delegato, un unico atto recante le firme di 9 consiglieri dimissionari (la propria inclusa), su 16 componenti del Consiglio, e singoli atti di dimissioni recanti la firma di ciascuno dei detti dimissionari, tutti espressamente motivati con il richiamo alla disposizione citata, configurandosi in tal modo la richiesta contestualità (documentale e temporale).

Deve ora essere vagliata la regolare formazione di tali atti, ciò che, alla luce dell'art. 38, comma 8, e viste le circostanze della presentazione degli atti medesimi, si traduce, in sintesi, nel valutare se le rispettive firme possano dirsi autenticate secondo lo scopo sostanziale di tale procedura, che è quello per cui la provenienza dell'atto risulta attestata in quanto ne è asseverata da pubblico ufficiale la sottoscrizione alla sua presenza, al fine di garantire "con la dovuta certezza", come indicato nella memoria difensiva degli appellati, che i documenti consegnati al protocollo dal Cons. Santagata siano effettivamente quelli firmati dai restanti 8 consiglieri (signori Salvatore Mario Ragazzo, Giuseppe Modarelli, Rosa Sarubbi, Angelo Castronuovo, Antonio Caldararo, Antonio Lauria, Salvatore Caputo e Salvatore Cosma).

A questo fine il Collegio ritiene che, pur riscontrandosi nella specie un procedimento di autenticazione delle firme non compiutamente rituale, tale irregolarità risulta sanata e la detta certezza raggiunta.

Dagli atti emerge infatti quanto segue:

-per attestazione del Segretario comunale, che la sera del 5 marzo nove consiglieri hanno sottoscritto, a casa sua ed alla sua presenza, atti di dimissioni dalla carica, con delega per la loro presentazione al protocollo da parte del Consigliere Santagata, che questi ha così provveduto la mattina dopo e che, nella stessa giornata del 6 marzo, il Segretario comunale ha comunicato al Prefetto la presentazione di tali dimissioni al protocollo allegandone copia, ribadendo, il giorno successivo, l'avvenuta apposizione di tutte le firme alla sua presenza;

-l'acquisizione contestuale al protocollo dell'Ente, il 6 marzo, delle dimissioni di nove consiglieri, signori Salvatore Mario Ragazzo, Annibale Santagata, Giuseppe Modarelli, Rosa Sarubbi, Angelo Castronuovo, Antonio Caldararo, Antonio Lauria, Salvatore Caputo e Salvatore Cosma.

Le dichiarazioni del Segretario comunale devono essere considerate fidefacenti, fino ad accertamento di falso, con riguardo sia alla personale presentazione delle dimissioni da parte del Cons. Santagata che a quanto ulteriormente asseverato; risultano perciò acquisite in atti le sue attestazioni relative sia alla firma alla sua presenza delle dimissioni di nove consiglieri comunali (esercitando egli la sua funzione anche in sede materialmente esterna ed avendo in ogni caso responsabilmente attestato tale esercizio con note formali indirizzate al Prefetto) sia alla loro registrazione contestuale al protocollo del Comune.

Dalla sequenza e dalla connessione degli atti richiamati emerge che le dette dimissioni non possono che essere a firma dei consiglieri più sopra citati, poiché:

- a) il Segretario comunale afferma il 6 marzo di aver allegato al Prefetto copia degli atti di dimissione acquisiti in pari data al protocollo del Comune, le cui firme sono state apposte alla sua presenza, senza prospettare alcuna incertezza sull'identità dei firmatari degli atti allegati;
- b) gli atti di dimissione acquisiti in tale data al protocollo recano la data del 5 marzo 2008, indicata dal Segretario comunale come quella in cui sono stati sottoscritti alla sua presenza, e sono firmati dai nove consiglieri sopra citati;
- c) non risultano documenti di dimissioni recanti firme diverse;
- d) non può non richiamarsi il fatto, obiettivamente rilevante per il profilo in esame, che il 14 marzo 2008, cioè il giorno subito successivo a quello della nota al Prefetto del Sindaco e del Presidente del Consiglio comunale revocante in dubbio la validità delle suddette dimissioni, queste sono state nuovamente presentate dagli stessi nove consiglieri sopra nominati, contestualmente con unico atto e con firma autenticata;
- e) nessuna prova è dedotta in contrario.

Ne deriva, in conclusione, che le dimissioni in questione devono ascrivere ai firmatari risultanti in atti, che la irregolarità della mancata autenticazione formale delle firme è stata sanata dall'attestazione del Segretario generale della loro apposizione alla sua presenza e che le dimissioni sono state registrate

contestualmente al protocollo del Comune, con la conseguente attivazione del procedimento di cui all'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3, del TUEL.

8. Da parte degli appellati si ripropongono anche le seguenti censure al provvedimento impugnato in primo grado, già dedotte in tale fase del giudizio:

-falsa applicazione dell'art. 141, comma 7, del TUEL, poiché il Prefetto ha attribuito al Commissario “i poteri spettanti al Sindaco, alla Giunta ed al Consiglio comunale”, e non sospeso perciò soltanto il Consiglio ai sensi del detto comma, per il quale “...in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente”;

-non sono indicati nel provvedimento, inoltre, “i motivi di grave ed urgente necessità”, previsti dal medesimo comma, che hanno consigliato la sospensione degli organi di governo del Comune.

La prima censura è stata correttamente respinta nella sentenza di primo grado con la considerazione che, salvo il caso del commissariamento finalizzato alla predisposizione del bilancio, previsto dal comma 2 dell'art. 141, i provvedimenti di sospensione e scioglimento dei Consigli comunali, ai sensi dei commi 1 e 7 dell'articolo, devono intendersi riferiti a tutti gli organi del Comune, poiché questi devono tutti concorrere al normale funzionamento dell'ente.

Quanto alla seconda si deve osservare che con le dimissioni ultra dimidium si realizza una delle cause di impedimento del “normale funzionamento degli organi e dei servizi” di cui alla lettera b) del comma 1, dell'art. 141, cioè un fatto sul quale “l'ordinamento ha già espresso un giudizio di disvalore, prevedendo la procedura di scioglimento con decreto del Capo dello Stato” per cui “i motivi che giustificano la sospensione (e che già, in parte, trovano giustificazione nei motivi di scioglimento stabiliti dalla norma stessa), non necessitano, di conseguenza, di una

estesa e penetrante motivazione, avendo un contenuto di ampia discrezionalità, sindacabile soltanto per palese illogicità” (Cons. Stato, Sez. V, 28 luglio 2005, n. 4062), risultando, di certo sufficiente, in tale quadro, la motivazione, richiamata nel provvedimento impugnato, “dei gravi pregiudizi che la completa inesistenza degli organi elettivi arrecherebbe agli interessi del civico ente e della comunità amministrata”.

9. Per quanto esposto gli appelli n. 1406 e n. 2403 del 2009 sono da considerare, conclusivamente, fondati e devono essere accolti.

10. Con l'appello n. 1755 del 2009 la sentenza di primo grado n. 952 del 2008 è in particolare censurata come erronea per i seguenti motivi:

-in quanto assume che il consigliere Santagata abbia presentato personalmente le proprie dimissioni il 6 marzo 2008 essenzialmente sulla base delle dichiarazioni: del Segretario comunale del 13 marzo del 2008 e della impiegata addetta al protocollo del 28 aprile 2008, entrambe non coeve ai fatti, non essendosi proceduto all'accertamento della identità del suddetto Consigliere all'atto dell'asserita presentazione personale delle dimissioni e non risultando da alcun altro documento la prova certa di tale personale presentazione;

-per non aver valutato che, essendo stata affermata nel procedimento l'invalidità di otto delle nove dimissioni rassegnate, quelle del Consigliere Santagata avrebbero dovuto essere considerate senza effetto, pur se qualificate prive di vizi; le dimissioni presentate contestualmente dalla maggioranza dei consiglieri sono infatti atti collegati sotto il profilo volontaristico e causale ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale, con la conseguenza che in caso di invalidità anche di una sola di esse tutte le restanti ne sono travolte non dandosi luogo alla surroga del consigliere che abbia presentato dimissioni valide;

-per non aver considerato i vizi dedotti in primo grado riguardo alla convocazione del Consiglio comunale per la mancanza del quorum strutturale necessario.

Si ribadisce quindi la richiesta di approfondimenti istruttori fatta in primo grado, se giudicata necessaria ai fini del decidere, volti ad accertare le modalità con cui sono state presentati e protocollati il 6 marzo 2008 gli atti di dimissioni acquisiti con i numeri in sequenza dal n. 2802 al 2811.

11. Nella memoria difensiva depositata dal Comune di Tursi il 10 marzo 2009 si eccepisce l'inammissibilità dell'appello per i seguenti motivi:

-mancata notificazione a tutte le parti del giudizio di primo grado e, in particolare, ai controinteressati intimati, per i quali l'accoglimento dell'appello potrebbe portare allo scioglimento del Consiglio Comunale di cui sono membri, nonché ai litisconsorti;

-difetto di interesse poiché, avendo comunque l'appellante rassegnato e reiterato le proprie dimissioni, non ha interesse ad impugnare la delibera recante la sua surroga, e per il fatto di non aver impugnato la nota, successivamente resa dal Ministero dell'interno (prot. n. 0010340 del 23 settembre 2008), in cui si dichiara di non avviare un nuovo procedimento di scioglimento del Consiglio comunale mancando "i presupposti per attivare la procedura di cui all'art. 141, comma 1, T.U.O.E.L";

-mancata impugnazione della coeva sentenza n. 951 del 2008 del TAR per la Basilicata che, avendo dichiarato non esservi i presupposti per lo scioglimento del Comune di Tursi in forza delle dimissioni presentate il 14 marzo 2008, è lesiva della posizione giuridica dell'appellante, che resterebbe perciò inalterata pur in caso di riforma della sentenza qui appellata.

12. Le eccezioni non possono essere accolte.

Infatti:

-l'appello di cui qui si tratta è stato proposto dal sign. Santagata chiedendo la riforma della sentenza di primo grado e, per l'effetto, l'annullamento della deliberazione n.6 del 2008 del Consiglio comunale di approvazione della sua

surroga; rispetto all'accoglimento di tale petitum unico controinteressato è il sign. Pasquale Russo, in quanto subentrante, cui l'appello risulta notificato, poiché contemporaneamente interessato al mantenimento della situazione vantaggiosa determinata dal provvedimento impugnato ed in questo esplicitamente contemplato;

-l'appellante ha interesse al giudizio poiché con il ricorso in esame contesta la legittimità della sua surroga, deducendo anzitutto l'inefficacia delle dimissioni che avrebbe presentato il 6 marzo 2008 poste alla base della relativa deliberazione, e chiede perciò l'annullamento di questa e non lo scioglimento del Consiglio comunale; né la reiterazione delle sue dimissioni il 14 marzo 2008 può valere a sanare la detta deliberazione alla cui motivazione tali dimissioni sono estranee;

-come chiarito più sopra la nota del Ministero dell'interno del 23 settembre 2009 ha funzione interlocutoria e non provvedimento;

-con la dichiarazione sopra citata, fatta nella sentenza del TAR per la Basilicata n. 951 del 2008 sulla valenza delle dimissioni del 14 marzo 2008, il giudice ha affermato che esse "sono ininfluenti con riferimento al Consigliere Santagata già dimessosi il 6.3.08", sul presupposto, perciò, della specificità e autonomia di tale vicenda, oggetto del presente giudizio.

13. L'appello in esame deve essere accolto.

E' fondato infatti il secondo dei motivi dedotti, con assorbimento dei restanti, in cui si sostiene, come visto, che le dimissioni del consigliere Santagata, pur nell'ipotesi della loro validità, non avrebbero dovuto dar luogo alla sua surroga nel momento in cui si qualificano come invalide le restanti, situandosi la vicenda nel quadro di dimissioni contestuali volte all'effetto dello scioglimento del Consiglio. E ciò poiché, come sopra considerato, in caso di dimissioni contestuali l'invalidità anche di uno solo degli atti di dimissioni incide sulla validità dell'intero

procedimento e, per converso, quando ciò avviene non si deve procedere alla surroga del consigliere le cui dimissioni siano regolari.

Per cui nella specie:

-la deliberazione di surroga dell'appellante, n. 6 del 2008, è stata adottata in conseguenza della ritenuta validità delle sue dimissioni come individuali e, insieme, della invalidità delle dimissioni rese dagli altri otto consiglieri, come indicato nelle note del Sindaco e del Presidente del Consiglio comunale del 13 e del 14 marzo 2008 e presupposto, perciò, nella motivazione della deliberazione;

-le dimissioni in questione, del Consigliere Santagata e degli altri otto consiglieri sono state date contestualmente, ciò che emerge dalla loro assunzione al protocollo del Comune nella stessa data con numeri in sequenza, nonché dalle sopra citate attestazioni del Segretario comunale, fidefacenti fino ad accertamento di falso, e sono tutte espressamente riferite all'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3), risultando realizzata di conseguenza, come anche sopra visto, la fattispecie definita da tale norma;

-non si sarebbe dovuto quindi procedere alla surroga dell'appellante essendo le sue dimissioni travolte dalla asserita invalidità delle altre.

14. Per quanto considerato l'appello n. 1755 del 2009 è fondato e deve essere accolto.

15. Il Collegio, conclusivamente, riuniti gli appelli in epigrafe, li accoglie, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata n. 951 del 2008, deve essere respinto il ricorso originario e, in riforma, della sentenza impugnata n. 952 del 2008, va accolto il ricorso originario e annullata la deliberazione del Consiglio comunale di Tursi 15 marzo 2008, n. 6.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, riuniti gli appelli in epigrafe, li accoglie.

Compensa tra le parti le spese dei due gradi del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Giovanni Ruoppolo, Presidente

Paolo Buonvino, Consigliere

Rosanna De Nictolis, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere, Estensore

Roberto Chieppa, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/08/2009

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

Il Direttore della Sezione