

Pubblicato il 26/11/2021

N. 00962/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00814/2021 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 la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 814 del 2021, proposto da
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avv.to Carlotta Gaiani, con
domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti
difensivi, e domicilio fisico *ex lege* presso la Segreteria della
Sezione in Bologna, Via D'Azeglio n. 54;

contro

Comune di Ferrara, in persona del legale rappresentante *pro
tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Edoardo Nannetti e
Barbara Montini, con domicilio digitale corrispondente alla PEC
indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico *ex lege* presso la
Segreteria della Sezione in Bologna, Via D'Azeglio n. 54;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

- DELLA DELIBERAZIONE CONSILIARE 28/6/2021 P.G. -OMISSIS-,
RECANTE LA SURROGA E LA CONVALIDA DELLA NOMINA DEL
CONTROINTERESSATO ALLA CARICA DI CONSIGLIERE
COMUNALE VACANTE PER DIMISSIONI;
- DI OGNI ALTRO ATTO CONNESSO, PRESUPPOSTO O
CONSEQUENTE.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ferrara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2021 il
dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato
nel verbale;

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

Considerato:

- che l'art. 38 comma 8 del TUEL dispone testualmente 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. ...”*;
- che, ai sensi della norma citata, le dimissioni del Consigliere comunale integrano 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 con la quale la dichiarazione di volontà del dimissionario esce dalla sua sfera di disponibilità ed è idonea a produrre l'effetto immediato della sua surrogazione (Consiglio di Stato, sez. VI – 12/8/2009 n. 4936);

- che l'atto di dimissioni dalla carica si configura, in buona sostanza, come *actus legitimus*, ossia come una manifestazione di volontà ritualmente esternata rivolta a determinare l'uscita del dichiarante dall'organo assembleare del Comune, non sottoponibile né a condizione né a termine, cosicché nessun rilievo può riconoscersi allo scopo perseguito (cfr. Consiglio di Stato, sez. V – 17/11/2009 n. 7166);

Atteso:

- che le regole formali introdotte dal legislatore hanno lo scopo di garantire l'autenticità e la spontaneità dell'abbandono della carica, prevenendo il fenomeno per cui una forza politica potrebbe esigere dai propri candidati la consegna ai dirigenti di dimissioni firmate con data in bianco, quale strumento di pressione per obbligare l'eletto a conformarsi alle direttive (Consiglio di Stato, sez. III – 27/3/2013 n. 1730);

- che, come ha statuito T.A.R. Campania Napoli, sez. I – 24/9/2021 n. 6004, *“le dimissioni singole, disciplinate dall'art. 38 TUEL, sono riconducibili a scelte personali del Consigliere, eventualmente anche legate a ragioni di carattere politico, il quale manifesta semplicemente la sua volontà di abbandonare la carica”* mentre *“il rigore procedimentale introdotto dalla disposizione ... si spiega perché, nell'intento del legislatore, è indispensabile che il Consiglio comunale, massimo organo rappresentativo dell'ente, possa procedere, nel breve termine di dieci giorni, alla surroga del*

dimissionario e, quindi, a ricostituire prontamente la propria compagine nella sua interezza”;

- che è stato ritenuto “innegabile che la presentazione degli atti di dimissioni al segretario ex lege dell'assemblea elettiva concreti adeguatamente il requisito formale imposto dal comma 8 dell'art. 38 del T.U.E.L., il quale impone che le dimissioni debbano essere indirizzate al rispettivo consiglio” (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II – 12/12/2013 n. 1336, che richiama Consiglio di Stato, sez. VI – 19/8/2009 n. 4982; T.A.R. Campania Salerno, sez. I – 26/10/2016 n. 2346);

- che ha chiarito il giudice di prime cure nella sentenza appena citata che <<sebbene l'art. 38, c. 8, t.u. 18 agosto 2000, n. 267 preveda che il Consigliere comunale presenti le proprie dimissioni al Consiglio comunale, è anche vero che la pur condivisibile esigenza di assicurare che tali dimissioni siano assistite da particolari cautele, anche di ordine formale, non deve trovare applicazioni tali da travalicare il generale canone di proporzionalità ovvero da consentire applicazioni concrete di carattere distorto o strumentale. Le formalità prescritte dalla norma non devono quindi obliterare, in modo ingiustificato, le prerogative di altri soggetti operanti nell'ambito dell'organizzazione dell'Ente comunale travalicando la sfera di relative competenze. Occorre quindi considerare l'inscindibile nesso funzionale che lega l'attività del segretario comunale a quella del Consiglio comunale, individuando il primo quale soggetto istituzionalmente deputato a svolgere funzioni consultive referenti e di assistenza alle riunioni dell'Organo elettivo, curandone altresì la verbalizzazione (art. 97, c. 4, lett. d, t.u. n. 267 del 2000). A seguito della riforma delle competenze nell'ambito del Comune, introdotta nel 2000, il segretario si atteggia quale garante della legittimità e della correttezza dell'azione amministrativa

dell'Ente locale. Nell'ambito di tale modello istituzionale, è indubitabile la conferma del ruolo istituzionale del segretario comunale anche quale segretario ex lege dell'Assemblea elettiva e del ruolo, dallo stesso ricoperto, di interfaccia istituzionale dell'intera attività dell'Organo, con un'ampiezza di funzioni che non appare passibile di interpretazioni restrittive>>;

Evidenziato, in punto di fatto:

- che, dalla e-mail del 27/6/2021 del dipendente comunale dott. -OMISSIS-(doc. 6 Comune) risulta che l'11/6/2021 quest'ultimo attorno alle ore 10:00 si è recato – insieme al Presidente del Consiglio comunale -OMISSIS-- nei pressi delle Poste Centrali di Ferrara (dunque, al di fuori dalla residenza comunale) per raccogliere le dimissioni della ricorrente;
- che l'articolazione dei fatti riportata nel predetto messaggio di posta elettronica è pacifica (cfr. memoria di parte ricorrente del 5/11/2021, pag. 5), mentre la Sig.ra -OMISSIS- ha viceversa sporto denuncia per falso rispetto alla comunicazione del Presidente del 24/6/2021;
- che, giunti all'appuntamento, su un marciapiede il Presidente consegnava alla Sig.ra -OMISSIS- una lettera a lei intestata contenente la dichiarazione di abbandono della carica;
- che la ricorrente, dopo la lettura del testo, vi apponeva la propria sottoscrizione e restituiva il foglio al Presidente;
- che quest'ultimo e il dott. -OMISSIS- si congedavano e rientravano nella sede comunale, dirigendosi presso l'operatore abilitato alla protocollazione (Sig. Giovanni Lambertini) il quale curava l'adempimento;

Ritenuto:

- che, dalla visione dell'estratto del protocollo comunale, il riquadro riservato al nominativo del mittente risulta in bianco, e tuttavia la

dimissionaria è puntualmente identificata nell'oggetto che riporta *"Dimissioni Consigliera Rossela -OMISSIS-"* (doc. 7 ricorrente pag. 3);

- che il contenuto dell'atto è inequivoco sull'intenzione di congedarsi definitivamente dal ruolo ricoperto (doc. 2 ricorrente);
- che non risulta che l'esponente abbia firmato la lettera di dimissioni in modo non consapevole (ossia senza conoscere il contenuto dell'atto), mentre il dedotto stato di concitazione non esclude la libertà di autodeterminazione né l'assunzione della paternità e responsabilità attraverso la firma apposta;

Rilevato:

- che l'atto è stato dalla Sig.ra -OMISSIS- affidato al Presidente del Consiglio comunale e al Responsabile dell'Ufficio;
- che la pur atipica sequenza procedimentale appare nella sostanza rispettosa del dettato normativo e delle garanzie procedurali ivi racchiuse;
- che le dimissioni sono anzitutto indirizzate al Presidente e ai Consiglieri del Comune di Ferrara, così da soddisfare il primo requisito richiesto dall'art. 38 comma 8 del TUEL;
- che, quanto al secondo profilo, secondo la ricorrente sussiste un onere di presentazione personale al protocollo, senza intermediazione di altri soggetti salva la delega formale a un terzo;
- che detto ordine di idee non merita condivisione;
- che il Presidente del Consiglio comunale è una figura istituzionale che esercita attribuzioni di carattere necessario, esplicando ai sensi dell'art. 39 del TUEL potestà direttive, di iniziativa ed impulso necessarie al funzionamento dell'organo collegiale (Consiglio di Stato, sez. V – 5/6/2017 n. 2678);
- che il Presidente -OMISSIS-, nell'incontro con la ricorrente, ha agito nella sua veste istituzionale anche se si è allontanato

dall'edificio comunale, ben potendo ogni carica pubblica essere esercitata fuori sede;

- che tale asserzione è confermata dalla presenza, all'appuntamento, del preposto all'Ufficio Segreteria della Presidenza del Consiglio comunale;

- che l'atto di dimissioni è stato sottoscritto personalmente dalla Sig.ra -OMISSIS- e consegnato al Presidente, il quale si è immediatamente recato al protocollo dell'Ente per l'adempimento formale;

- che anche l'ulteriore requisito appare dunque soddisfatto, anche perché il tenore letterale della norma più volte citata non richiede una presentazione personale presso un ufficio dedicato del Comune, bensì che colui che riveste lo *status* sia autore della dichiarazione di abbandono della carica e che l'atto sia protocollato senza soluzione di continuità temporale (circostanze entrambe verificatesi nella fattispecie);

- che, in buona sostanza, le dimissioni hanno avuto come destinatario il Consiglio comunale, sono state sottoscritte dalla Sig.ra -OMISSIS- nelle mani del Presidente del consesso, e quest'ultimo ne ha curato la tempestiva protocollazione (effettuata l'11/6/2021 alle ore 10:37, pochi minuti dopo averle ricevute all'appuntamento che ha avuto luogo dopo le ore 10:00);

Tenuto conto:

- che, nel silenzio della legge e in considerazione della natura politica dell'atto di dimissioni – che è atto di esercizio, sia pure in negativo, di un diritto politico costituzionalmente garantito – l'interprete non può introdurre oneri formali che il legislatore non ha previsto, né aderire a un approccio eccessivamente rigoroso;

- che la surroga del consigliere dimissionario costituisce un atto consequenziale e dovuto ex art. 38 comma 8 del TUEL (cfr.

Consiglio di Stato, commissione speciale – 25/6/2021 n. 1108 che richiama Consiglio di Stato, sez. III – 12/6/2020 n. 3736);

Considerato:

- che, in conclusione, il gravame è infondato e deve essere rigettato;
- che le spese di lite possono essere integralmente compensate, per la natura interpretativa e la novità della vicenda controversa;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando respinge il ricorso introduttivo in epigrafe.

Spese compensate.

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

La presente sentenza è depositata in forma telematica, e la Segreteria del Tribunale provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

Jessica Bonetto, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Stefano Tenca

IL PRESIDENTE
Giancarlo Mozzarelli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.