



REPUBBLICA ITALIANA

N. 2037/2007 R.G.R.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

N.

Reg. Dec.

SEZIONE I TER

Anno

nelle persone dei signori

Luigi	Tosti	PRESIDENTE
Franco	De Bernardi	COMPONENTE, estensore
Salvatore	Mezzacapo	COMPONENTE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. **2037/2007 R.G.R.**, proposto dai signori **Filippo Felini, Lucio Giuseppe Formaggi, Mario Spaziani, Vincenzo Antonelli, Mirko Carlos Tong Meneses, Domenico Vincenzo Reali, Cataldo Perfetti** e **Alessandro Corsi**, elettivamente domiciliati in Roma, *via Due Macelli n.70*, presso l'avv. **Silvio Crapolicchio**, che li rappresenta e difende – per mandato – unitamente all'avv. **Alessandro Pace**;

- ricorrenti -

contro

il **Ministero dell'Interno** (*Prefettura di Frosinone*), domiciliato in Roma, *via dei Portoghesi n. 12*, presso l'**Avvocatura Generale dello Stato**, che lo rappresenta e difende "ex lege";

- resistente -

e nei confronti

- del dott. **Francesco Cappelli**,

n.c.;

per l'annullamento,
unitamente agli atti ad esso presupposti e connessi, dei decreti del
Prefetto di Frosinone nn. "3826/2007 Area II" e "6242/07/Area II/S.E.":
rispettivamente, del 21.2 e del 22.3.2007.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di "motivi aggiunti", notificato ai sensi di legge;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della p.a.;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, alla pubblica udienza del **10.5.2007** (relatore il dott. Franco De Bernardi), i difensori delle parti (come da apposito verbale);

Ritenuto e considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

I

Deducendo – anche attraverso la proposizione di "motivi aggiunti" – eccesso di potere sotto svariati profili ed erronea applicazione della vigente normativa di settore, i signori Filippo Felini, Lucio Giuseppe Formaggi, Mario Spaziani, Vincenzo Antonelli, Mirko Carlos Tong Meneses, Domenico Vincenzo Reali, Cataldo Perfetti e Alessandro Corsi hanno impugnato (con contestuale, e fruttuosa, richiesta di tutela cautelare) i provvedimenti coi quali il Prefetto di Frosinone – dapprima – ha "commissariato" il Comune di Sgurgola (di cui essi sono, a tutti gli effetti, consiglieri) e – successivamente (ai fini del rinnovo degli organi ordinari dell'ente) – ha disposto la convocazione dei comizi elettorali.

All'esito della discussione svoltasi nella pubblica udienza del 10.5.2007, il Collegio – trattenuto il relativo ricorso in decisione – ne constata la sostanziale fondatezza.

II

Si premette, al riguardo

- *che il signor Antonio Corsi (Sindaco uscente del Comune di Sgurgola per la seconda volta consecutiva) era uscito vincitore dalla competizione elettorale tenutasi il 28 e il 29 maggio 2006;*
- *che, in sede di convalida degli eletti, il Consiglio Comunale – pur rilevando la sussistenza della causa di ineleggibilità prevista dall'art. 51, 2° comma, T.U.E.L. (ma in considerazione del fatto che l'art. 41 del cennato atto normativo non include una simile circostanza tra quelle censurabili da tale Consesso) non ha ritenuto di dover adottare, "in parte qua", alcuna determinazione;*
- *che (senza – peraltro – che ne venisse mai pronunciata la decadenza dalla carica, con effetti "ex tunc") l'ineleggibilità del Corsi era comunque dichiarata (rispettivamente, in primo ed in secondo grado) dal Tribunale civile di Frosinone e dalla Corte d'Appello di Roma (la cui sentenza, come prevedibile, era immediatamente impugnata per Cassazione: presso la quale il giudizio è tuttora pendente);*
- *che, sulla base di questo semplice presupposto, l'Autorità prefettizia (e da ciò, appunto, l'invio di un Commissario: e la successiva convocazione dei comizi elettorali) ha ritenuto – da un lato – che tutti gli organi dell'ente fossero "delegittimati" e – dall'altro – che l'ente stesso fosse assolutamente impossibilitato a funzionare.*

III

Nel ribadire quanto già evidenziato in sede cautelare, non ci si può – in proposito – esimere dall'osservare

- che i casi in cui è possibile procedere al “commissariamento” di un Comune sono descritti, in modo dettagliato, dall’art. 141 T.U.E.L.;

- che, tra tale disposizione e quella (nell’occasione, concretamente applicata) di cui all’art. 19, IV° comma, del R.D.383/34 (che prevede l’invio di appositi Commissari presso l’Amministrazione degli enti locali territoriali quando, per qualsiasi ragione, si verifica l’impossibilità di funzionamento di questi), esiste un chiaro rapporto di “genus ad speciem (essendo chiaro che una norma deve ritenersi speciale allorché, se non esistesse, l’ipotesi in essa contemplata rientrerebbe nella norma generale);

- che, nella circostanza, si è – dunque – in presenza di un classico caso di “concorso apparente di norme coesistenti” (che si verifica, appunto, quando due o più disposizioni vigenti sembrano adattarsi ad una medesima fattispecie; ma una soltanto è applicabile);

- che, in un simile frangente, il conflitto (peraltro soltanto “apparente”) tra le due disposizioni (entrambe, lo si ripete, astrattamente applicabili) non può risolversi che alla luce del principio di specialità: espressamente sancito dall’art. 15 c.p.; ma costituente, per unanime dottrina (e come già insegnavano i giureconsulti romani: per i quali “in toto iure generi per speciem derogatur”), un vero e proprio principio generale dell’ordinamento.

IV

Va, in ogni caso, considerato

- che, nello specifico, non si poteva (e non si può) parlare di un'obiettivo impossibilità di funzionamento dell'ente locale;

- che (a tutto concedere), in caso di decadenza del Sindaco, è infatti previsto (ex art. 53 d.lg.n. 267/2000)

a) che il Consiglio e la Giunta restino in carica sino alle nuove elezioni e

b) che, nel frattempo, le funzioni di legale rappresentante dell'Ente siano svolte dal vice-Sindaco;

- che lo svolgimento (anticipato) delle cennate consultazioni presuppone, d'altronde (cfr., per la stretta connessione esistente tra i due fenomeni, C.d.S., V, n. 696/98) lo scioglimento del Consiglio comunale: da effettuarsi – com'è noto – con apposito D.P.R., su proposta del Ministro dell'Interno. (Atti, questi, sino a prova contraria mai intervenuti).

V

Sempre a proposito della contestata (con atto di "motivi aggiunti") convocazione dei comizi, occorre inoltre evidenziare (cfr., sul punto, C.d.S., I, n. 1392/02) che – pur in presenza di una sentenza di secondo grado che dichiara l'ineleggibilità del Sindaco – non si può (per intuitive esigenze di certezza del diritto) procedere a nuove elezioni sino a che tale sentenza non sia passata in giudicato: o per decorso dei termini d'impugnativa, o perché la controversia (diversamente, come si è visto, che nel caso di specie) è stata definitivamente risolta dalla Cassazione. (Con una decisione che potrebbe esser determinata anche da valutazioni, alla fin fine comunque favorevoli per il ricorrente, di carattere meramente processuale).

E, d'altro canto (a confermare, se ve ne fosse bisogno, l'erroneità del presupposto secondo cui – per effetto dell'esecutività della cennata

pronuncia della Corte d'Appello – risulterebbe accertata la mancanza dei requisiti di legge ai fini dell'eleggibilità del Sindaco), occorre considerare che le sentenze del giudice ordinario non ancora passate in giudicato sono provvisoriamente esecutive solo qualora contengano una pronuncia di condanna (tale, appunto, da consentirne l'esecuzione forzata); non anche quando (come nel caso di specie) contengano una pronuncia dichiarativa e/o costitutiva. (Cfr., sul punto, Cass., I[^], n.1037/99; II[^], n.9236/2000; II[^], n.15294/2006; III[^], n.21367/2004).

VI

Se a ciò si aggiunge

- che ad una simile sentenza – non essendosi, qui, in presenza (al contrario che per le ipotesi di incandidabilità) di una causa di nullità delle elezioni – non può certo esser attribuita efficacia retroattiva (cfr., sul punto, App. Venezia, n. 50/07) e

- che, quindi (ad ulteriore dimostrazione dell'insostenibilità della tesi dell'impossibilità di funzionamento dell'Ente), gli atti adottati – sino alla data della relativa pronuncia – dal Sindaco poi dichiarato ineleggibile (tra cui, appunto, la nomina del vice-Sindaco) sono da ritenersi pienamente validi,

si può ben comprendere come le perplessità che il Collegio incontra nel valutare la legittimità delle determinazioni prefettizie impugnate in principalità – che vanno conseguentemente annullate, con effetti “ex tunc” – siano destinate a trovare ulteriore alimento.

VII

Per quel che concerne, più specificamente, l'impugnativa proposta – dagli interessati – ai sensi dell'art. 1 della legge n.205/2000, è solo da

n.2037/2007 R.G.R.

rilevare, in punto di rito (e, sotto tale profilo, le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente vanno senz'altro disattese)

- che una simile impugnativa non avrebbe affatto dovuto dispiegarsi mediante l'esperimento di un'azione popolare (ai sensi del combinato disposto degli artt.6 della legge n.1034/71 e 81, 11° comma, del D.P.R. n.570/60: che prevedono effettivamente un rito speciale, connotato dalla presenza di particolari adempimenti);

*- che l'art.81, 11° comma, del cennato D.P.R. "570" menziona, infatti, solo le operazioni **successive** all'emanazione del decreto di convocazione dei comizi (mentre l'art. 6 della, parimenti citata, legge n.1034/71 si limita a prevedere – genericamente – la competenza dei TT.AA.RR. in materia di operazioni elettorali);*

- che tale orientamento ha già trovato autorevoli conferme (oltre che in dottrina) anche in sede giurisdizionale. (Cfr., ad esempio, C.d.S., V^a, n.324/89).

Nel merito di tale impugnativa, è sufficiente osservare

- che le nuove determinazioni prefettizie sono state adottate (sempre e soltanto) sul presupposto della dichiarazione di ineleggibilità del Sindaco del Comune "de quo" e

- che, su questo particolare aspetto della questione (di cui il giudice amministrativo – è bene precisarlo – non può, peraltro, che conoscere in via incidentale), non possono che valere (con conseguente applicabilità dei principi sull'illegittimità derivata) le considerazioni testè formulate. (Considerazioni che, come si è visto, hanno condotto all'annullamento giurisdizionale dell'atto impugnato in principalità).

VIII

Nel ribadire – conclusivamente – che lo scioglimento di un Consiglio Comunale rappresenta la premessa necessaria per la legittima convocazione dei comizi elettorali (cfr., C.d.S., V[^], cit.), si reputa superfluo precisare che la presente statuizione (“letta” nel suo complesso) reintegra “in forma specifica” gli interessati (che non hanno, del resto, provato con sufficienza chiarezza di aver subito dei pregiudizi di ordine patrimoniale o morale) nella posizione che essi avevano al momento dell’impugnato atto di commissariamento: e soddisfa, per ciò stesso, quanto previsto – in tema di “risarcimento del danno ingiusto” – dall’art. 35 (nuovo testo) del d.lg. 31.3.98 n. 80.

P. Q. M.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEZIONE I TER

A C C O G L I E

il ricorso indicato in epigrafe e, per l’effetto, annulla i provvedimenti costituentine oggetto;

C O M P E N S A

tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità Amministrativa, di cui sono fatte salve le ulteriori determinazioni.

Così deciso in Roma, addì **10.5.2007**.

<i>Luigi</i>	<i>Tosti</i>	PRESIDENTE
<i>Franco</i>	<i>De Bernardi</i>	ESTENSORE