



TRIBUNALE CIVILE DI PADOVA

Controripartita ex art. 82 del D.P.R. n. 570/1960

Sez. II - Giudice dott. Amenduni

COPIA

466

del sig. Luca Claudio [redacted]
[redacted] e del Comune di
Abano Terme, avente sede legale in Abano Terme (PD), Piazza Caduti n.
1 (C.F. 00556230282), in persona del legale rappresentante *pro-tempore* sig.
Luca Claudio, entrambi rappresentati e difesi dal prof. avv. Fabio Cintioli,
ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Alberto Cartia in
Padova, in Via Rezzonico n. 6, giusta mandati a margine delle pagg. 1 e 2
del presente atto (e, per quanto riguarda il Comune, anche in virtù della
delibera di Giunta Comunale n. 56 del 4.11.2011 - doc. 1). Ai sensi dell'art.
170 c.p.c. il difensore indica il seguente recapito per le comunicazioni: fax
06.84.55.12.01 ed email [redacted]

nel ricorso n. R.G. 8384/2011 proposto

[redacted]

[redacted], rappresentati e difesi dagli avvocati prof. Mario

Bertolissi e Giovanni Brusatin

per

*“accertare/dichiarare l'ineleggibilità del signor Luca Claudio nelle elezioni
comunali del 15, 16, 29 e 30 maggio 2011, alla carica di Sindaco del Comune di
Abano Terme; [...] accertare/dichiarare la decadenza del resistente dalla
carica di Sindaco del Comune di Abano Terme; [...] ove occorra, annullare la
delibera del Consiglio Comunale di Abano Terme, n. 1 del 10 giugno 2011, di*

Dò mandato al prof. avv.
Fabio Cintioli di
rappresentarmi e difendermi
nel presente giudizio,
conferendogli ogni più
ampio potere e facoltà di
legge.
Eleggo domicilio presso lo
studio dell'avv. Alberto
Cartia in Padova, via
Rezzonico n. 6.
Dichiaro di aver ricevuto
l'informativa di cui all'art. 13
Dlgs. 196/2003.

Sig. Luca Claudio

Luca Claudio
[redacted]
[redacted]

convalida della elezione del Sindaco; [...] in via subordinata, ritenuto inapplicabile il disposto di cui all'art. 51 T.U.E.L. al caso di specie, assegnare un termine per il deposito di ulteriore memoria, al fine di sollevare l'eccezione di costituzionalità".

* * *

Con il ricorso al quale si resiste, notificato in data 26.10.2011 (doc. 2), i signori

in qualità di cittadini elettori, hanno chiesto a Codesto Tribunale di Padova di accertare e dichiarare l'ineleggibilità del sig. Luca Claudio alla carica di Sindaco del Comune di Abano Terme per il mandato amministrativo 2011-2016.

In estrema sintesi, la tesi dei ricorrenti è che il divieto del terzo mandato consecutivo di cui all'art. 51, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000 n. 267 si applicherebbe anche nel caso di un terzo mandato svolto presso un diverso Comune.

A dire degli stessi, infatti, il divieto previsto all'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, sarebbe collegato alla mera "carica", "vale a dire all'astratto ufficio pubblico", senza che in alcun modo rilevi l'ambito territoriale in cui tale "carica" è stata esercitata. Ciò atteso che "la mancanza di qualsivoglia indicazione in ordine al territorio in cui essa è esercitata non consent[erebbe] in alcun modo di limitare la portata della norma alla sola ipotesi di terzo mandato nello stesso ente territoriale, estendendosi essa inequivocabilmente anche al terzo mandato svolto in un diverso comune".

In base a tale interpretazione, il divieto del terzo mandato

Nella mia qualità di Sindaco pro tempore, ed in forza della delibera di Giunta Comunale n. 56 del 4.11.2011 dò mandato al prof. avv. Fabio Cintioli di rappresentare e difendere il Comune di Abano Terme nel presente giudizio, conferendogli ogni più ampio potere e facoltà di legge.

Eleggo domicilio presso lo studio dell'avv. Alberto Cartia in Padova, via Rezzonico n. 6.

Dichiaro di aver ricevuto l'informativa di cui all'art. 13 D.lgs. 196/2003.

Comune di Abano Terme
Il Sindaco pro tempore
Sig. Luca Claudio

Luca Claudio
per autentica
Alberto Cartia

consecutivo si applicherebbe, dunque, persino in quei casi in cui il Sindaco o il Presidente della Provincia che abbiano svolto due mandati amministrativi consecutivi siano rieletti subito dopo alla guida di un diverso Ente Locale.

I ricorrenti sostengono che questo risultato interpretativo sia l'esito inevitabile dell'applicazione delle regole ermeneutiche della tassatività e della stretta interpretazione alla fattispecie astratta delineata dalla norma in questione. Canoni, questi, che informano di sé il diritto elettorale, diritto speciale per definizione.

Alla luce di tale erronea prospettazione, il sig. Claudio, già Sindaco del Comune di Montegrotto Terme dal 2001 al 2011, sarebbe stato ineleggibile alla carica di Sindaco del Comune di Abano Terme nelle elezioni amministrative del 2011. Di qui la richiesta volta a far dichiarare la sua decadenza dalla carica.

* * *

Il ricorso è inammissibile e, comunque, infondato per i seguenti motivi di

FATTO E DIRITTO

Prima di dimostrare l'infondatezza del ricorso, giova precisare che vi è un punto (ed uno solo) sul quale si concorda con i ricorrenti: il divieto del terzo mandato consecutivo è norma di stretta interpretazione ed ha carattere tassativo. Tale circostanza, tuttavia, se correttamente intesa, porta a conclusioni diametralmente opposte a quelle propugnate dai ricorrenti, com'è agevole dimostrare.

1. L'art. 51, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000 n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede che *"Chi ha ricoperto per due*

mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche”.

La ratio di questa previsione legislativa, introdotta per la prima volta nell'ordinamento - insieme con l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province - dall'art. 2, comma 2, della legge 25.3.1993 n. 81, risiede *“da una parte, [nel] bisogno di necessarie «pause di riposo e distacco» dall'impegnativo ruolo di governo, dall'altro, [in] esigenze di ricambio della dirigenza»* di un Ente Locale (così la relazione della I Commissione permanente della Camera dei deputati, presentata il 20.11.1992 - doc. 3).

Si tratta di un dato che è stato oggetto di significative conferme e approfondimenti nella giurisprudenza del giudice di legittimità, secondo cui *“con la limitazione dei mandati alla carica di sindaco ... si tende in effetti ad una effettiva tutela della libertà di voto, cercando, con l'imposizione di un periodo sabbatico ostativo temporaneamente all'espletamento di un altro mandato, di impedire forme di permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possano dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo e incidere quindi sulla libertà di voto dei cittadini e sulla imparzialità dell'amministrazione: la norma tende a tutelare la sovranità popolare, la libertà di voto e la buona amministrazione”* (Cass. civ., sez. I, 6.12.2007 n. 25497).

Si tratta, d'altra parte, di una specificazione della più ampia categoria dell'ineleggibilità, riguardo alla quale è stato autorevolmente affermato che tale situazione *“è idonea a provocare effetti distorsivi nella parità di condizioni tra i vari candidati nel senso che - avvalendosi della particolare situazione in cui versa il soggetto «non eleggibile» - egli può variamente influenzare a suo favore il corpo elettorale”* (Corte cost. 28.7.2010 n. 283), generando fenomeni di *captatio*

benevolentiae e di *metus publicae potestatis* (a questo proposito, si veda anche Corte cost. 21.10.2011 n. 277).

La previsione dell'art. 51, comma, 2 del d.lgs. n. 267/2000 dà luogo, dunque, ad una causa di ineleggibilità, legata alla stigmatizzazione, da parte del legislatore, di situazioni in cui un soggetto potrebbe approfittare del proprio *status* per porre in essere condotte clientelari, suscitando fenomeni di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis* (così gli autorevoli insegnamenti del giudice di legittimità e del giudice delle leggi, richiamati in precedenza).

Essendo questa la *ratio*, è evidente che il divieto previsto dalla norma in questione non possa trovare applicazione in quei casi in cui sia, *ex se*, esclusa la possibilità di condotte clientelari. È dunque esclusa l'applicazione del divieto in questione laddove non vi sia - come nella presente fattispecie - alcuna coincidenza tra gli elettorati coinvolti. Di conseguenza, la regola dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 dev'essere interpretata alla luce di una nozione concreta di "carica" amministrativa, che non può prescindere dal legame territoriale: deve cioè trattarsi di quella carica (Sindaco o Presidente della Provincia) in quello stesso territorio (quel medesimo Comune, quella medesima Provincia).

Che questa sia la *ratio*, e che dunque il divieto del terzo mandato consecutivo non possa applicarsi laddove il corpo elettorale non sia influenzabile (per ragioni temporali, ovvero per ragioni territoriali), risulta chiaramente avvalorato dalla giurisprudenza di legittimità.

È stato infatti affermato, ad esempio, che l'art. 51, comma 2, "*disvela senza ambiguità la duplice disgiuntiva riferibilità della causa ostativa sia al Sindaco al Presidente della Provincia che - avendo (ciascuno singolarmente inteso) già per due*

consecutive tornate ricoperto la rispettiva carica - sono destinatari, appunto del divieto di terza immediata rieleggibilità nella carica stessa” (Cass. civ., sez. I, 9.10.2007 n. 21100). La giurisprudenza, insomma, sembra aver ammesso che un Sindaco con due mandati consecutivi alle spalle sia immediatamente rieleggibile, per esempio, alla guida di una Provincia (e viceversa).

Analogamente, è stato ritenuto ammissibile lo svolgimento di un terzo mandato nella carica di Sindaco del medesimo Comune dopo una breve gestione commissariale, laddove *“la nuova elezione, di seguito espletata nella specie dopo un anno di gestione commissariale, innegabilmente non è più «immediatamente successiva» a quella conclusasi con la seconda elezione a sindaco del candidato in questione, essendo da quella separata da un intervallo temporale, cui è, tra l'altro, ricollegabile la possibile modificazione del corpo elettorale, oltre che la perdita di influenza da parte dell'ex sindaco”* (Cass. civ., sez. I, 5.6.2007 n. 13181).

Insomma, la giurisprudenza ha ritenuto pienamente conformi al dettato normativo quei casi in cui il terzo mandato sia svolto in un Ente territoriale diverso ovvero all'esito di una, anche brevissima, cesura temporale. In entrambi i casi, infatti, risulta garantita al corpo elettorale la necessaria libertà da condizionamenti derivanti da *captatio benevolentiae* e da *metus publicae potestatis*. Nel caso di un terzo mandato svolto presso un diverso Comune, com'è intuibile, la modificazione del corpo elettorale - con la conseguente perdita di influenza del Sindaco-candidato - non è parziale ma totale.

2. Detta interpretazione, d'altra parte, è l'unica possibile anche in base a più generali considerazioni di principio relative al diritto di elettorato passivo e alle sue possibili limitazioni.

Il diritto di elettorato passivo, garantito *ex art. 51 Cost.*, infatti, è stato da sempre ricondotto dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito dei diritti inviolabili protetti dall'art. 2 Cost. (*ex multis*, cfr. Corte cost., sentenze. nn. 571 del 1989, 235 del 1988 e 141 del 1996). Pertanto, una norma che disciplina posizioni soggettive così intensamente tutelate e protette dalla Carta costituzionale non potrebbe che essere di "stretta interpretazione", sempre tenendo conto della regola fondamentale per cui l'eleggibilità e la regola è l'ineleggibilità l'eccezione (ancora Corte cost., sentenze nn. 46 del 1969, 166 del 1972, 344 del 1993).

A ciò si aggiunga che il canone di stretta interpretazione deve essere rigorosamente applicato *"entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse"* alla cui soddisfazione le norme sulle cause di ineleggibilità sono preordinate (Corte cost., sentenza 26.3.1969 n. 46). Deve cioè essere applicato tenendo ben presente la *ratio* della norma impositiva del limite stesso.

È evidente allora che del divieto in questione deve farsi un'interpretazione rigorosa e tassativa, tenendo adeguatamente conto della sua *ratio* e valorizzando il principio di ragionevolezza e gli altri principi desumibili dagli artt. 2, 3 e 51 Cost. e dall'art. 3 del I Protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Di qui l'infondatezza della tesi avversaria, del tutto slegata dai principi fondamentali cui si è fatto riferimento e dal sistema costituzionale in cui la norma si inserisce.

3. Ma vi è di più: si deve segnalare, infatti, che sull'interpretazione della norma dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 si è formato un cospicuo "diritto vivente" che va nel senso di confermare *de plano*.

l'eleggibilità del sig. Claudio, spitati i due mandati amministrativi nel Comune di Montegrotto Terme, alla carica di Sindaco di un altro Comune.

A tal proposito si rinvia integralmente a quanto affermato nel parere del Ministero dell'Interno (class. n. 15900/TU/00/51 dell'8 giugno 2009), reso proprio su questa specifica questione, nel quale si legge chiaramente che *"Il divieto del terzo mandato di cui all'art. 51, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.O.E.L.) si verifica solo se la candidatura a Sindaco viene presentata dall'interessato nello stesso comune dove ha già ricoperto la medesima carica per due mandati consecutivi, mentre non sussiste tale divieto se la candidatura a Sindaco è presentata presso altro comune"* (doc. 4).

Si tratta di un atto consultivo provvisto di una particolare autorevolezza e forza persuasiva. Com'è noto, infatti, al Ministero dell'Interno - e, in particolare, al Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, spettano i compiti e le funzioni di pertinenza statale in materia di *"garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali"* (art. 14, comma 2, lettera a, del d.lgs. 30.7.1999 n. 300).

Si devono citare, inoltre, i casi, numerosi e diffusi in tutta Italia, di amministratori che, dopo aver svolto due mandati di Sindaco in un Comune, sono stati rieletti subito dopo alla carica di Sindaco di un altro Comune, ovvero alla guida della Provincia (e viceversa).

Così, a mero titolo di esempio, se ne citano alcuni nella consapevolezza e convinzione che molti altri ne esistono diffusi nel Paese:

- il sig. Roberto Dipiazza, Sindaco del Comune di Muggia dal 1996

al 2001, è poi stato Sindaco del Comune di Trieste dal 2001 al 2011;

- il sig. Gianluca Bonanno, Sindaco di Serravalle Sesia dal 1993 al 2002, è poi stato Sindaco di Varallo di Sesia dal 2002 ad oggi;

il sig. Luigino Moro, Sindaco di Caorle dal 1993 al 2002, è stato successivamente Sindaco di Santo Stino di Livenza dal 2003 ad oggi;

- il sig. Fabio Ceccherini, Sindaco del Comune di Poggibonsi dal 1990 al 1999 (eletto a suffragio diretto nel 1995), è stato poi per due mandati (1999-2009) Presidente della Provincia di Siena;

- il dott. Attilio Schneck, Sindaco del Comune di Thiene dal 1997 al 2007, dal 2007 è Presidente della Provincia di Vicenza.

Molti tra i casi hanno riguardato persino, come visto, l'assunzione della veste di Presidente della Provincia dopo aver ricoperto quella di Sindaco di un Comune compreso nell'ambito territoriale della Provincia medesima. Nessuno ha mai dubitato che tali casi rientrassero nell'ambito del divieto di terzo mandato, proprio in virtù della restrittiva interpretazione della disposizione *de qua*. E ciò nonostante in tali casi, diversamente dal nostro, il profilo della parziale sovrapposizione e identità del corpo elettorale effettivamente fosse stato integrato.

In nessuna di queste fattispecie, anche in considerazione del chiaro orientamento espresso dal Ministero dell'Interno, **il Prefetto ha mai esercitato Pazione popolare**, alla cui proposizione è espressamente legittimato dall'art. 70, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000.

In definitiva, e concludendo, è evidente che non esiste alcuna preclusione allo svolgimento di un terzo incarico elettivo consecutivo, laddove il terzo incarico sia effettuato con riferimento ad una carica e/o ad un territorio diverso.

4. Solo per scrupolo difensivo ed in via di mero subordine, si vuole qui sinteticamente rimarcare che non possono in alcun modo indurre a diversa conclusione le circostanze evidenziate da parte ricorrente, secondo cui (i) i Comuni di Abano Terme e di Montegrotto Terme sarebbero confinanti dal punto di vista territoriale e (ii) fra i due Comuni sarebbe stata stipulata una convenzione per lo svolgimento di alcune *“funzioni comunali”*.

Partendo dalla convenzione, deve innanzitutto rilevarsi che la stessa è stata stipulata nel giugno 2011, e dunque successivamente alla data delle elezioni. In ogni caso, la convenzione in questione ha ad oggetto lo svolgimento in modo coordinato di alcune, specifiche, e non rilevanti funzioni tecniche e finanziarie dei due Comuni, così come espressamente consentito dall'art. 30 del T.U.E.L. La convenzione, insomma, non è idonea in alcun modo a fornire la prova di qualche possibile influenza sull'elettorato del Comune di Abano Terme, sia per la sua posteriorità rispetto alla data delle elezioni, sia per il suo oggetto squisitamente tecnico-amministrativo.

Quanto alla vicinanza territoriale fra i due Comuni, si deve invece rilevare che questo dato non comporta in alcun modo la commistione fra i corpi elettorali, e dunque esclude che vi possa essere quell'influenza che la norma esaminata vuole evitare.

Se poi proprio si volesse scendere su questo terreno del tutto empirico (e lo si ribadisce, davvero lontano dalla sfera della disposizione che commina il divieto di terzo mandato) vi sono fatti concreti che dimostrano l'esatto contrario, e cioè che la vicinanza fra i due Comuni è stata piuttosto causa di divergenze e contrasti fra i due Enti e,

conseguentemente e soprattutto, fra i due corpi elettorali. Il Sindaco Claudio, ai tempi in cui guidava il Comune di Montegrotto Terme, è stato promotore di svariati provvedimenti di segno niente affatto cooperativo e/o benevolo nei confronti del Comune di Abano Terme. Fra i tanti si citano i seguenti esempi: (i) il Comune di Montegrotto Terme, con Delibera assunta nel 2005 durante la reggenza del Sindaco Claudio, ha scelto di non aderire più al Piano di assetto territoriale intercomunale nel quale era ricompreso il Comune di Abano, e di dotarsi piuttosto di un proprio PATI (doc. 5); (ii) il Comune di Montegrotto, sempre durante il periodo in cui era Sindaco il sig. Claudio, ha ripetutamente rifiutato di aderire al Distretto di Polizia delle Terme e dei Colli, di cui invece faceva parte il Comune di Abano (si vedano le dichiarazioni del Sindaco - doc. 6).

Le considerazioni svolte dai ricorrenti sono dunque inidonee a scalfire la legittimità dell'elezione del Sindaco Claudio.

* * *

Sulla questione di legittimità costituzionale

Per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 2, T.U.E.L., di cui controparte ventila la proposizione qualora tale disposizione non sia ritenuta applicabile alla fattispecie che ne occupa, si deve sinteticamente osservare che tale questione appare innanzitutto inammissibile per la totale carenza di precisazione del suo oggetto, per la mancata indicazione dei parametri costituzionali di riferimento, per la sua natura del tutto ipotetica e, non da ultimo e per le ragioni più sopra esposte, per la sua manifesta infondatezza.

A questo proposito, è utile ricordare che la giurisprudenza

costituzionale ha da sempre affermato l'inammissibilità di questioni sollevate in maniera generica, con particolare riferimento alla omessa motivazione in ordine ai parametri di cui si deduce la violazione (cfr. Corte cost., ordinanze nn. 23 del 2005 e 328 del 2005).

Allo stesso modo, sono da sempre ritenute inammissibili questioni di legittimità che si risolvono nella richiesta di un avallo interpretativo alla Corte, senza il previo esperimento di un tentativo di interpretazione delle norme contestate conforme ai principi costituzionali e, lo si ripete, al canone di ragionevolezza (cfr. Corte cost., ordinanze nn. 322 del 2010, 219 del 2010 e 5 del 2010). Parimenti inammissibili sono sempre state ritenute le questioni di legittimità di natura ipotetica, astratta e prematura (cfr. Corte cost., sentenze nn. 197 del 2010 e 317 del 2009).

Donde l'evidente inammissibilità e infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta.

* * *

P.Q.M.

si chiede che, respinta ogni contraria domanda, eccezione e conclusione, il ricorso venga dichiarato inammissibile, ovvero venga respinto perché infondato in fatto ed in diritto.

Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese.

Roma - Padova, 8 novembre 2011

prof. avv. Fabio Cintioli
