



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, in composizione collegiale
Collegio composto da:

dott. Federico Salvati – Presidente
Dott. Pietro Persico – giudice relatore
Dott. Adolfo Ceccarini - giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA, riservata ex art. 281 sexies ultimo comma c.p.c., in seguito all’udienza collegiale del 10-7-2024 di discussione orale ex art. 281 sexies c.p.c. nel procedimento iscritto al n. r.g. 19975/2023, ivi riunito il procedimento R.G. n. 30725/2023,

promosso da:

VINCENZO D’ANTO’ (C.F. DNTVCN73E19G902A), elettivamente domiciliato in Roma, in Viale Angelico n. 301, presso lo studio dell’Avv. Arturo Perugini, dal quale è rappresentato e difeso come per mandato in atti -

RICORRENTE

Contro

MARCO COLAROSSO (C.F. CLRMRC20A24H501F), rappresentato, assistito e difeso come per mandato in atti, congiuntamente e disgiuntamente, dall’Avv. Eric Zaghini, del Foro di Ferrara, dall’Avv. Evaristo Maria Fabrizio e dall’Avv. Ignazio Abrignani con domicilio digitale eletto presso l’indirizzo di posta elettronica certificata dei predetti difensori nonché presso lo Studio dell’Avv. Evaristo Maria Fabrizio in Roma, alla Via degli Scipioni, n. 281 – Quorum Studio Legale e Tributario Associato -

RESISTENTE

Nonché

REGIONE LAZIO-CONSIGLIO REGIONALE (C.F. 80143490581), in persona del Presidente

“pro tempore” della Giunta Regionale, rappresentata e difesa, giusta indicata procura generale alle liti in atti, dall’Avv. Andrea Ferraguto ed elettivamente domiciliata presso la sede dell’Avvocatura regionale in via Marcantonio Colonna 27, Roma -

INTERVENUTA RESISTENTE

P.M. - sede

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E CONCLUSIONI

Con il ricorso introduttivo del procedimento iscritto al n. R.G. 19975/2023 Vincenzo D’Antò ha adito il Tribunale di Roma per sentir accolte le seguenti conclusioni: “chiede che l’On. Le Tribunale adito, contrariis reiectis, premessi gli incumbenti di legge, accerti la sussistenza della causa di ineleggibilità descritta in premessa ed accolga il ricorso per i motivi formulati, e per l’effetto, dichiarare la decadenza del Sig. Marco Colarossi, c.f. CLRMRC00A24H501B, nato a Roma, in data 24/1/2000, dalla carica di Consigliere Regionale del Lazio, con ogni conseguenza di legge in ordine alla correzione del risultato delle elezioni ed alla sostituzione del candidato illegittimamente proclamato con il ricorrente che ha diritto di esserlo. Il tutto con vittoria di spese e compensi di giudizio”. Con successivo ricorso introduttivo del procedimento iscritto al n. R.G. 30725/2023, Vincenzo D’Antò ha chiesto in conclusioni: “1) Annullare e/o disapplicare e/o comunque dichiarare inefficace la Deliberazione del Consiglio Regionale del 24/05/2023 n. 9, pubblicata ni data 30/05/2023, avente ad oggetto "Convalida dell’elezione dei consiglieri regionali", in parte qua laddove convalida elezione del Consigliere Regionale Sig. Colarossi Marco, in luogo del ricorrente Sig. Vincenzo D’Antò, e non accerta l’ineleggibilità del Sig. Colarossi Marco nonché annullare ove occorrer possa e laddove ostativa al ricorrente la "determinazione del Segretario generale 100087 del 16 marzo 2023 con la quale è stato costituito li gruppo di lavoro denominato "Supporto alle attività di accertamento delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità nei confronti dei consiglieri regionali eletti e all’espletamento degli adempimenti in materia di pubblicità di cui all’art. 1, co. ,1 let. a) b) e f) dgs. 33/2013" "e le risultanze istruttorie del predetto gruppo di lavoro", menzionate nella Deliberazione ma non comunicate né pubblicate, nonché annullare il verbale della seduta pubblica del Consiglio Regionale del Lazio del 24/05/2023 nella parte in cui rigetta la proposta di deliberazione consiliare. n 8 del 18/05/2023 avente ad oggetto "Annullamento dell’elezione di Marco Colarossi alla carica di Consigliere regionale e conseguente sostituzione con il candidato Vincenzo D’Anto”; 2) Accertare e dichiarare, per tutti i motivi in narrativa, la sussistenza della causa di ineleggibilità nei confronti del Sig. Marco Colarossi, C.F. CLRMRC00A241501B, dalla carica di Consigliere Regionale del Lazio, con ogni conseguenza di legge in ordine alla dichiarazione del Sig. Marco Colarossi come ineleggibile, alla correzione del risultato delle lezioni ed alla sostituzione del candidato illegittimamente proclamato con ricorrente che ha diritto alla carica di consigliere regionale. Il tutto con vittoria di spese e compensi di giudizio da distrarsi ni favore dei sottoscritti procuratori antistatari”. Si è costituito in giudizio per i suddetti due procedimenti Marco Colarossi rassegnando le seguenti conclusioni: “Voglia l’ill.mo Tribunale adito, contrariis reiectis, - In via preliminare, ordinare l’integrazione del contraddittorio nei confronti del Consiglio Regionale del Lazio, in persona del Presidente del Consiglio; - Nel merito in via preliminare, accertare e dichiarare che l’art. 2 della legge n. 154 del 1981 debba essere oggetto di interpretazione costituzionalmente orientata nel senso di escludere dal suo ambito di applicazione tutte le ipotesi di incarichi politici di natura fiduciaria, precari, in cui sia parte sostanziale del rapporto di lavoro un organo politico, la cui durata coincida con la durata del mandato elettivo di chi conferisce l’incarico e per l’effetto respingere ogni avversa domanda poiché infondata; in subordine, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale dell’articolo 2 della legge n. 154 del 1981 con riferimento agli artt. 3, 48, 51, 97 e 117 co. 1 Cost. in relazione all’articolo 3

prot. 1, alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, sollevare in via incidentale questione di legittimità presso la Corte Costituzionale; - Nel merito, in via di subordine, accertare e dichiarare l'infondatezza in fatto ed in diritto delle spiegate domande attoree e, per l'effetto, respingerle. Con vittoria di spese ed onorari della presente causa". Si è costituita in giudizio Regione Lazio- Consiglio Regionale del Lazio, richiamando la disciplina di cui all'art. 28 comma 2 della legge statutaria del 11-11-2004 n. 11, nonché l'art. 7 e 10 comma 5 dello Statuto, evidenziando che la Giunta delle elezioni "ha proposto, in ragione di quanto previsto dalle menzionate disposizioni, all'Aula l'annullamento dell'elezione del Consigliere Marco Colarossi, come da proposta 3 (all. sub. 1)". La difesa della Regione Lazio ha altresì evidenziato che detta proposta di annullamento dell'elezione del consigliere Colarossi, secondo la Giunta per le elezioni, "è supportata da adeguata documentazione che conferma la sussistenza della sua causa di ineleggibilità, in quanto, ai sensi dell'art. 2, primo comma, n.7 della l. 154/1981, non sono eleggibili a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale "i dipendenti della regione, della provincia e del comune per i rispettivi consigli" [...] "e il sig. Colarossi risulta essere stato dipendente della Regione Lazio fino al 19.1.2023, come da nota R.U.U. 0353762 del 29.3.2023 del direttore della Direzione Regionale Affari Istituzionali e personale, acquisita al protocollo del Consiglio col n.7051 del 30.3.20234 (all.sub. 2) e dalla nota R.U.U. 0507118 del 10.5.2023, acquisita al protocollo del Consiglio col n.10735 dell'11.5.2023 (all.sub. 3)". In definitiva secondo la difesa della Regione Lazio: "Il Sig. Colarossi, per non incorrere nella causa di ineleggibilità, avrebbe dovuto cessare di essere dipendente regionale alla data 14.1.2023, termine ultimo per la presentazione delle liste elettorali" e: "In base alla procedura prevista dal Regolamento dei lavori del Consiglio, l'Aula ha messo in votazione la proposta di deliberazione consiliare di annullamento dell'elezione e la votazione si è svolta a scrutinio segreto mediante sistema elettronico, trattandosi di votazione concernente persone, come da resoconto stenografico (all.sub. 4). Da quest'ultimo si evince che la proposta di deliberazione consiliare è stata respinta con sei voti favorevoli, trentasei contrari e tre astenuti. Trattandosi, poi, di votazione svoltasi a scrutinio segreto, non vi era alcun obbligo di motivazione della deliberazione che rigettava la proposta della giunta delle elezioni". Pertanto, secondo la difesa della Regione Lazio, "Nel complesso sia l'Ufficio di Presidenza sia il Consiglio regionale hanno operato nel legittimo esercizio delle rispettive competenze". Stabilizzatasi la competenza interna della Seconda Sezione Civile del Tribunale di Roma, all'udienza del 14-11-2023 è stata disposta la riunione del procedimento R.G. n. 30725/2023 a quello R.G. n. 19975/2023 per connessione oggettiva e soggettiva. I due procedimenti riuniti sono stati introdotti con ricorso ex art. 22 D. Lgs. 150/2011 e 281 undecies c.p.c.. In corso di causa è stato disposto il mutamento del rito da semplificato in ordinario e la causa è stata rinviata per il passaggio in decisione collegiale secondo le norme introdotte dal D. Lgs. 149/2022 ex artt. 281 duodecimes c.p.c. e 275 1 comma c.p.c., concessi alle parti i termini a ritroso di cui all'art. 189 c.p.c.. Infine, all'udienza del 28-5-2024 la causa ex art. 281 octies c.p.c. è stata rimessa al collegio per la decisione, risultando formulata all'udienza del 28-5-2024 dalla difesa del convenuto Colarossi istanza di discussione orale. Il collegio con ordinanza ha revocato il mutamento del rito e ripristinato il rito ex art. 281 decies c.p.c., ha fissato l'udienza di discussione orale del 10-7-2024 al cui esito ha riservato il deposito della sentenza ex art. 281 sexies ultimo comma c.p.c..

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Non è contestata *inter partes* la condizione di primo dei non eletti affermata dall'attore Vincenzo D'Antò. Gli argomenti da dirimere per stabilire se sussista o meno una causa di ineleggibilità del convenuto Marco Colarossi a Consigliere regionale della regione Lazio si concentrano in sintesi in due aspetti fondamentali: 1) l'applicabilità della legge n. 154 del 1981, articolo 2, comma 1, in riferimento alla particolare attività svolta da Marco Colarossi ed in riferimento alla data e modalità delle sue dimissioni; 2) La natura retroattiva o meno e l'ambito applicativo della Legge 38/2024 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7. In ordine al primo profilo: l'art. 2 comma 1 della L. 154 del 1981 prevede l'ineleggibilità dei dipendenti della regione. La tesi della difesa

del convenuto Marco Colarossi punta innanzitutto sulla peculiarità della posizione lavorativa di quest'ultimo quale collaboratore di fiducia di assessore regionale, essendo stato assunto con contratto di collaborazione fiduciaria - come disciplinato dal Regolamento regionale 22 luglio 2022, n. 8 (Doc. 02) - dal 17.10.2022, ritenendosi in particolare che Marco Colarossi non ha mai rivestito la qualifica di funzionario pubblico o di soggetto appartenente ai ruoli della Pubblica Amministrazione, escludendosi, quindi, che alla posizione lavorativa di Marco Colarossi possa estendersi la normativa applicabile ai dipendenti della Regione ai fini dell'ineleggibilità prevista dalla legge n. 154 del 1981, articolo 2. La difesa di Marco Colarossi ha sostenuto in particolare che il rapporto di collaboratore fiduciario di assessore regionale sarebbe comunque sostanzialmente cessato in data 11-1-2023 avendo il Colarossi provveduto alla redazione della comunicazione di dimissioni con ultimo giorno di lavoro in data 11/01/2023, depositando le suddette dimissioni presso la Segreteria dell'organo politico di riferimento (assessorato regionale) considerato come datore di lavoro sostanziale. A far data dal 12/1/2023, pertanto, il resistente Marco Colarossi ha ritenuto nei propri scritti difensivi che non poteva essere considerato come un dipendente in servizio a tempo determinato della Regione Lazio né poteva essere ritenuto trasgressore della normativa sull'ineleggibilità di cui all'art. 2 della L. 154/1981 e rispetto al termine ultimo per la presentazione delle candidature per le elezioni regionali di cui alla data del 14/01/2023. La difesa del suddetto convenuto ha poi sostenuto che soltanto "in data 16.02.2023 il Sig. Colarossi apprendeva – non senza stupore – che le proprie dimissioni, regolarmente presentate all'ufficio di competenza non erano ancora state protocollate. Lo sarebbero state solo in data 20.02.2023, con prot. 189216, evidentemente a causa di un grossolano ritardo da parte della Regione Lazio". Non vi può essere dubbio sulla natura del rapporto di lavoro a tempo determinato tra la Regione Lazio e Marco Colarossi. In tale direzione militano l'art. 90 del TUEL ed il "Regolamento regionale 22 luglio 2022, n. 8, titolo II, Strutture di diretta collaborazione, Sezione II, Disciplina del rapporto di lavoro", anche per quanto concerne la cessazione del rapporto di lavoro mediante dimissioni del dipendente, non risultando altre fonti normative disciplinanti diversamente il rapporto de quo. Le dimissioni, costituendo l'atto unilaterale recettizio con il quale cessa il rapporto di lavoro, sono disciplinate dalle suddette regole formali e vanno rese note all'amministrazione regionale secondo il canale procedimentale normativo/regolamentare previsto avendo efficacia dal momento in cui sono protocollate e datate presso l'ufficio competente innanzi al quale vanno depositate e rassegnate (sul punto la difesa di parte ricorrente ha opportunamente segnalato la specifica disciplina dettata dagli artt. 139 - 128 - 129 - 324 - 325 del Regolamento regionale n. 8 del 2022). Nel caso di specie le dimissioni del Colarossi sono state protocollate e datate presso l'ufficio competente secondo il corretto iter procedimentale soltanto in data 20-2-2023, ovvero oltre il termine del 14-1-2023 previsto per la presentazione delle candidature. Non possono ritenersi, di conseguenza, in alcun modo valide le dimissioni ritenute rassegnate dal Colarossi presso l'assessorato regionale nella diversa modalità descritta nella comparsa di costituzione in giudizio, né può ritenersi cessato di fatto il rapporto di lavoro a tempo determinato nella data antecedentemente voluta ed indicata dal Colarossi, stanti le esigenze di rispetto dei noti principi di legalità, certezza giuridica, uniformità di trattamento e di buon andamento vigenti nell'ambito della pubblica amministrazione (e quindi anche in materia di modalità formali di comunicazione delle dimissioni stesse e di cessazione del rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica regionale). Quanto alla L. n. 38/2024 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, risulta espressamente enunciato nel titolo della stessa: "disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale". Le disposizioni normative della L. 38/2024 fanno riferimento inequivocabilmente alle consultazioni elettorali dell'anno 2024 secondo l'esegesi sistematica desunta dal titolo della legge che limita l'ambito di applicazione della norma introdotta in previsione ed in riferimento specifico alle consultazioni elettorali dell'anno 2024, senza alcun riferimento a consultazioni elettorali o a vicende di ineleggibilità connesse a precedenti elezioni. Detta esegesi sistematica induce ad escludere che la L. 38/2024 abbia portata

retroattiva (in quanto legge ritenuta dalla difesa del Colarossi di interpretazione autentica) rispetto a tutte le elezioni e le cause di ineleggibilità per tornate elettorali anteriori a quelle dell'anno 2024, in considerazione dell'ulteriore circostanza che né all'art. 4 ter né in altre disposizioni della L. 38/2024 è espressamente dichiarato il valore di disposizioni normative di interpretazione autentica di pregressa legislazione. La difesa di parte convenuta Colarossi ha sollecitato un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2 della L. n. 154 del 1981 nella direzione di escludere dal suo ambito applicativo "tutte le ipotesi di incarichi politici di natura fiduciaria, precari, in cui sia parte sostanziale del rapporto di lavoro un organo politico, la cui durata coincida con la durata del mandato elettivo di chi conferisce l'incarico". Come insegna la Corte Costituzionale (Sent. Corte Cost. N. 58 del 22-2-2017) l'interpretazione costituzionalmente orientata offre un approdo sicuro in caso di incertezze nella lettura della legge, e, quindi, in caso di diverse opzioni esegetiche, dovendosi preferire tra più ipotesi possibili indubbiamente quella che sia conforme alla Costituzione. Nel caso di specie non può ritenersi sussistente una potenziale incertezza nella lettura della legge, né sono ravvisabili plurime soluzioni o opzioni esegetiche tali da imporre l'interpretazione costituzionalmente orientata nella direzione auspicata dalla difesa del convenuto Colarossi. Infatti, il rapporto fiduciario che pure connota la collaborazione dell'addetto alla segreteria o al gruppo di un assessore regionale, non implica affatto che il contratto di lavoro si sia instaurato tra l'assessore e l'addetto alla segreteria o al gruppo. L'assessore, infatti, non riveste il ruolo di datore di lavoro e non assume l'obbligo di retribuire l'addetto o il collaboratore di segreteria. Il datore di lavoro rimane inequivocabilmente la sola regione nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo determinato che "ab initio" sorge con la sola regione, essendo la regione obbligata ad erogare le spettanze retributive sino alla cessazione del rapporto stesso che può avvenire anche per licenziamento da parte della regione oltre che per dimissioni spontanee del prestatore di lavoro. D'altro canto, appare del tutto in linea con le norme costituzionali di cui all'art. 97 Cost. e di cui al titolo V della Costituzione italiana garantire il funzionamento ed il buon andamento delle autonomie locali rendendo possibile l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato tra l'ente territoriale ed i collaboratori degli assessori regionali. L'art. 2 della L. n. 154 del 1981 non offre, dunque, plurimi spazi esegetici diversificati, dovendosi ritenere che nel suo ambito applicativo rientri pienamente anche il rapporto di lavoro a tempo determinato dedotto in lite, la cui connotazione fiduciaria non modifica dal punto di vista soggettivo il datore di lavoro né altera la natura giuridica del rapporto stesso né la *ratio* dell'ineleggibilità. La "questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge n. 154 del 1981 con riferimento agli artt. 3, 48, 51, 97, 117 co. 1 in relazione all'articolo 3 prot. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 122 Cost., in relazione alla legge di attuazione n. 165 del 2004", posta dalla difesa di parte convenuta Colarossi, appare, già per quanto sopra argomentato, manifestamente infondata, e lo è vieppiù in quanto si deve escludere sia l'evidenza di una disparità di trattamento sia l'evidenza di un trattamento penalizzante per le figure dei dipendenti regionali collaboratori di assessore regionale come il convenuto Colarossi. Piuttosto non apparirebbe "ictu oculi" conforme all'art. 3 della Costituzione italiana un'esenzione o un'eccezione alla regola dell'ineleggibilità a beneficio esclusivo dei collaboratori degli assessori regionali, penalizzando gli altri lavoratori (a tempo determinato o a tempo indeterminato) dipendenti della regione. Alla luce delle argomentazioni sin qui svolte va accolta la domanda di parte attrice proposta nei confronti del convenuto Colarossi. Le spese tra il ricorrente D'Antò ed il convenuto Colarossi seguono il regime della soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo tenuto conto del valore della causa (indeterminabile a complessità bassa), dei parametri aggiornati di cui al D.M. 55/2014, dell'attività processuale/difensiva in concreto espletata. Le spese tra il ricorrente e Regione Lazio vanno compensate reputandosi ricorrenti giustificati motivi alla luce delle seguenti circostanze: a) nella proclamazione degli eletti conta in definitiva l'esito della votazione rispetto al quale gli atti amministrativi/deliberativi successivi si risolvono sostanzialmente in atti necessitati in seguito ad una presa d'atto dell'esito della votazione riconducibile alla volontà espressa dai singoli votanti; b) la posizione difensiva ed il comportamento processuale non conflittuale e sostanzialmente neutrale

rispetto alle parti in causa della Regione Lazio-Consiglio regionale del Lazio, quale parte evocata in giudizio in quanto tenuta ad uniformarsi alle statuizioni della presente sentenza rispetto ai precedenti deliberati e provvedimenti adottati relativamente all'elezione del convenuto Marco Colarossi. La Regione Lazio, infine, va ritenuta regolarmente costituita in giudizio anche per il Consiglio Regionale, dovendosi presumere, in mancanza di diversa indicazione di disposizioni statutarie specifiche, che compete al Presidente della Regione Lazio la rappresentanza della regione inclusiva di tutte le sue articolazioni ed il potere di conferire mandato per la difesa attiva e passiva della regione in giudizio.

P.Q.M.

Accoglie per quanto sopra argomentato il ricorso presentato da Vincenzo D'Antò e per l'effetto accerta e dichiara la sussistenza della causa di ineleggibilità di Marco Colarossi a Consigliere del Consiglio regionale della Regione Lazio ai sensi della Legge n. 154 del 1981, articolo 2, comma 1; dichiara conseguentemente la decadenza di Marco Colarossi, c.f. CLRMRC00A24H501B, nato a Roma, in data 24/1/2000, dalla carica di Consigliere Regionale del Lazio; dispone la correzione del risultato delle elezioni regionali alle quali hanno partecipato i due contendenti in causa Vincenzo D'Antò e Marco Colarossi; sostituisce, tra gli eletti al Consiglio regionale della Regione Lazio, il candidato Marco Colarossi, illegittimamente proclamato, con il ricorrente Vincenzo D'Antò. Condanna Marco Colarossi al pagamento in favore di Vincenzo D'Antò delle spese del presente giudizio liquidate in € 6000,00 per compensi di avvocato, oltre IVA, CPA, rimborso spese generali ex D.M. 55/2014 come per legge. Spese compensate per quanto sopra motivato tra la Regione Lazio e le altre parti del giudizio. Manda alla Cancelleria per le comunicazioni di cui al comma 13 dell'art. 22 del D. Lgs. n. 150/2011.

Così deciso in Roma all'esito dell'udienza collegiale del 10-7-2024

Il giudice relatore/estensore
Dott. Pietro Persico

Il Presidente
Dott. Federico Salvati