

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO
RICORSO CON RICHIESTA DI SOSPENSIVA

Avv. Pietro Tidei c.f.:TDIPTR46P14A210N nato ad Allumiere il 14.09.1946 e residente in Civitavecchia alla Strada Provinciale Civitavecchia-Tolfa n.29, rappresentato e difeso dall'Avv. Pietro Insolera c.f.:NSL PTR65P24C773Z pec pietro.insolera@pecavvocaticivitavecchia.it e fax [0766/27293](tel:076627293) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Civitavecchia Corso Centocelle n.30, giusta delega in calce su separato foglio da intendersi parte del presente atto

- ricorrente -

Contro

Ministero dell'Interno - Prefettura di Roma Ufficio Territoriale del Governo c.f.: 97149560589 in persona del suo legale rappresentante p.t. domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma Via dei Portoghesi n. 12, ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - protocollo.prefrm@pec.interno.it ;

nonché nei confronti

Comune di Santa Marinella, c.f.: 02963250580 in persona del Commissario Dott.sa Desideria Toscano, protocollosantamarinella@postecert.it

nonché quali controinteressati

Fiorelli Domenico c.f.:FRLDNC56D02H501G nato a Roma il 02.04.1956 e residente a Santa Marinella Viale del Tirreno n.26 pec: d.fiorelli@pec.ordering.roma.it , Angeletti Roberto c. f. NGLRRT72A27I255O, Baciu Alina Stefania c.f. BCALST84L63Z129D, Befani Patrizia c.f. BFNPRZ70S46C733Y, Fantozzi Ilaria c.f. FNTLRI97B63C773L, Fratturato Eugenio c.f. FRTGNE53B11C733U, Di Liello Clelia c.f. DLLCLL58T42F839B, Ricci Patrizia c.f. RCCPRZ66E52H501R e Iachini Iacopo c.f. CHNJCP94T30C772H.

Per l'annullamento, previa sospensiva, del Decreto n. 495008 del 27 novembre 2025 emesso dal Prefetto di Roma - Ufficio Territoriale del Governo - Area Seconda Raccordo con gli Enti Locali, nonché dell'attestazione di pari data di avvenute dimissioni operata dal Segretario Generale del Comune di Santa Marinella n. prot. 40159/2025; nonché del verbale di insediamento del Commissario Prefettizio emesso in data 28 novembre 2025 dal Comune di Santa Marinella e dell'atto presupposto del 27 novembre 2025 a firma dei consiglieri

comunali dimissionari controinteressati con cui si è inteso dar luogo alle dimissioni contestuali ex artt. 38 comma 8 e 141 del TUEL.

PREMESSA

Il ricorrente, quale Sindaco del Comune di Santa Marinella, risulta sospeso dalla rispettiva carica elettiva per gli effetti derivanti dal provvedimento gravato e come tale risulta titolare dell'interesse concreto ed attuale alla conservazione della stessa anche in vista della possibile emissione del decreto di scioglimento presidenziale che, nel caso, verrà impugnato con motivi aggiunti.

L'interesse del ricorrente è quello al ripristino degli organi elettivi e di governo dell'ente locale e per tale motivo il Comune di Santa Marinella non potrà non essere parte del presente contenzioso laddove gli effetti della pronuncia conclusiva spiegheranno inevitabilmente effetti nei confronti dello stesso.

L'interesse si sostanzia, altresì, nella volontà di annullare gli affetti della contestata sospensione/estromissione dalle funzioni di governo del territorio.

L'esito delle elezioni amministrative dell'anno 2023 veniva vanificato in data 27 novembre 2025 dal definito ed inteso cumulativo atto di dimissione “ultra dimidium” del numero dei consiglieri comunali ovvero dei soggetti controinteressati come previsto dal comma 8 dell'art. 38 e dall'art. 141 comma 1 lett. b n. 3 del TUEL.

Il Consiglio comunale di Santa Marinella è composto da 16 consiglieri.

L'atto demolitorio delle funzioni delle cariche elettive di Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale del 27 novembre 2025 prevede la partecipazione di 9 nominativi (Angeletti Roberto, Baciu Alina Stefania, Befani Patrizia, Fantozzi Ilaria, Fiorelli Domenico, Fratturato Eugenio, Di Liello Clelia, Ricci Patrizia e Iachini Iacopo), è indirizzato al Consiglio Comunale di Santa Marinella e contiene, altresì, una parte motivazionale politica, che per ogni ragione si contesta, estranea al perimetro di valutazione dal Giudice Amministrativo.

La parte avente carattere amministrativo si conclude con la seguente dicitura: “*...i sottoscritti rassegnano le proprie irrevocabili dimissioni dalla carica di consigliere comunale. I sottoscritti delegano il Consigliere Domenico Fiorelli a presentare ai sensi di legge al protocollo del Comune di Santa Marinella le presenti dimissioni*”.

L'atto in questione, inspiegabilmente, presenta n. 11 sottoscrizioni nessuna della quali interlineata o annullata a fronte di n. 9 nominativi come indicato nell'autentica notarile.

Il Notaio intervenuto provvedeva all'autentica con la seguente formulazione: “*vere ed*

autentiche le firme apposte, in mia presenza e vista, dai seguenti Signori della cui identità io sono certo... ”. Seguiva l’elenco identificativo dei 9 consiglieri comunali.

Infine, il Notaio, prima della propria sottoscrizione, in calce contestualizzava il proprio operato con la dicitura: “*Santa Marinella, ventisette novembre duemilaventicinque*”.

L’atto notarile contenete le dimissioni aente inequivocabili effetti pubblicistici veniva depositato nella stessa giornata al Protocollo del Comune di Santa Marinella ed assunto con il num. 40120.

Di detta operazione veniva redatta relazione da parte del Segretario comunale con la nota n. prot. 40159 del 27 novembre 2025 ove si riportava: “*...è stato depositato in forma unica e depositato al protocollo dell’Ente dal Consigliere Comunale Domenico Fiorelli giusta delega contenuta nell’atto notarile ... omissis*”.

Pertanto, venivano attestate le dimissioni della metà più uno dei componenti del Consiglio comunale di Santa Marinella ex art. 141 del TUEL.

In pari data la suddetta attestazione veniva inoltrata alla Prefettura di Roma Area Enti locali.

In data 27 novembre 2025 veniva emesso il provvedimento gravato di sospensione delle funzioni del Consiglio Comunale ex art. 141 comma 1 lett. b n. 3 e comma 7 dell’art. 38 del TUEL nelle more dell’approvazione del Decreto presidenziale di scioglimento, comunque, ancora soggetto all’istruttoria ministeriale, il cui esito sarà poi posto alla firma del Presidente della Repubblica.

In data 28 novembre 2025, veniva redatto dal Comune di Santa Marinella il verbale di insediamento del Commissario Prefettizio, incaricato della provvisoria amministrazione del Comune di Santa Marinella.

Il provvedimento di sospensione risulta lesivo delle situazioni giuridiche del ricorrente ed autonomamente impugnabile anche perché frutto di una prima discrezionale valutazione sulla sussistenza dei presupposti ex art. 141 comma 1 lett. b n. 3 del TUEL.

Il ricorrente richiede l’accertamento della mancata ricorrenza dei requisiti previsti dalla normativa in parola.

Tanto premesso, si richiede l’annullamento degli atti gravati per i seguenti motivi in

FATTO E DIRITTO

1) Violazione e falsa applicazione degli art. 38 comma 8 e 141 comma 1 lett. b n. 3 del TUEL. Invalidità delle dimissioni rassegnate. Difetto di istruttoria. Violazione della

Legge n. 89/1913 sull'Ordinamento del notariato e degli archivi notarili. Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

I motivi di impugnazione mirano a provare come nella fattispecie non possano ricorrere i presupposti previsti dalla normativa a causa dell'inadeguatezza ovvero dell'insufficienza formale e sostanziale dell'atto notarile volto a garantire i requisiti minimi per poter dar luogo all'istituto delle dimissioni "ultra dimidium".

Sul punto si richiama giurisprudenza consolidata (Tar Campania - Napoli - sent. n.4727/2023 e Tar Puglia - Lecce - sent. n. 282/2012) per cui dalla lettura delle disposizioni di cui agli artt. 38 e 141 d. lgs 267 del 2000, emerge l'esigenza di garantire che le dimissioni dalla carica di consigliere comunale siano assistite da particolari cautele anche di ordine formale, per le esposte ragioni di chiarezza, certezza e veridicità delle situazioni giuridiche (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 maggio 2003, n. 2975).

Le dimissioni presentate dalla maggioranza dei consiglieri comunali producono automaticamente un effetto di grave incidenza obiettiva sulla vita politica della comunità locale e per questa ragione, le stesse sono sottoposte a formalità come la forma scritta, la contestualità o contemporaneità, l'assunzione al protocollo dell'ente e un destinatario determinato, quali inevitabili presupposti in deroga al principio della libertà delle forme.

Il ricorrente contesta la valutazione compiuta dalla Prefettura di Roma nella parte in cui ha evidentemente ritenuto congruo l'aspetto formale e sostanziale dell'atto notarile ai fini della sospensione delle attività politiche e amministrative.

L'atto notarile, appare utile chiarire, non viene qui censurato per falsità - e per tale motivo, allo stato, non si ritiene necessario proporre querela di falso - ma per l'inidoneità dello stesso alla ritenuta applicazione dell'art. 141 TUEL.

Sulla inidoneità ex se della dichiarazione fidefaciente del Notaio per l'attestazione dei presupposti volti alla produzione degli effetti caducatori dell'Amministrazione politica si è pronunciato il Consiglio di Stato con la sentenza n. 2985 del 2025.

L'atto notarile presenta delle lacune così evidenti e gravi da impedirne gli effetti voluti dai Consiglieri dimissionari e dalla normativa di riferimento.

La citata recentissima pronuncia ha definitivamente chiarito l'irrilevanza dell'atto notarile se rapportato al principio che le formalità previste dal Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) non possono essere sostituite da atti di natura diversa, anche se redatti da un pubblico ufficiale.

Per cui l'attestazione notarile, si legge, non integra le modalità tassative previste dall'art. 38 del TUEL per la presentazione delle dimissioni. Pertanto, pur trattandosi di dichiarazione fidefaciente non potrà, come invece inteso, realizzare le condizioni richieste dalla legge per la valida integrazione della fattispecie dissolutoria del Consiglio Comunale.

a) La presenza di n. 11 sottoscrizioni. Invalidità delle dimissioni rassegnate.

Il primo aspetto posto all'attenzione del GA è la presenza di 11 firme in luogo dei 9 consiglieri dimissionari. Orbene, il Notaio autenticava le 9 sottoscrizioni corrispondenti ai nominativi ivi identificati. Tuttavia, le firme sono 11 e nessuna di queste risulta annullata con interlineazione.

Pertanto, l'atto appare evidentemente incerto ed equivoco e come tale, inidoneo ai fini anzidetti.

A questo punto si prospettano due ipotesi: la prima è quella che il Notaio abbia omesso di specificare quale delle ultime tre firme abbia inteso autenticare come vera e come avvenuta in sua presenza previa identificazione; la seconda è che le ulteriori due sottoscrizioni siano state aggiunte successivamente all'autentica notarile. *Tertium non datur*.

La conseguenza, in entrambi i casi, è sempre la stessa ovvero il difetto di idonea autenticazione di almeno una delle 9 sottoscrizioni apposte.

Pertanto, anche nella denegata ipotesi che le prime otto sottoscrizioni siano state correttamente autenticate, residua indiscutibilmente il vizio-difetto relativo all'ultima sottoscrizione, presumibilmente riconducibile a Iachini Jacopo.

Difetterebbe, dunque, il numero sufficiente a dar luogo alla scioglimento del Consiglio comunale.

b) Violazione artt. 51 e 72 della Legge n. 89/1913 sull'Ordinamento del notariato e degli archivi notarili.

In violazione del comma 12 dell'art. 51 della L. 89/1913 l'atto notarile, composto da più pagine, non risulta integralmente sottoscritto con le modalità previste: la norma impone che *“negli atti contenuti in più fogli, la sottoscrizione in margine di ciascun foglio, anche col solo cognome, delle parti, dell'interprete, dei testimoni e del notaro, eccettuato il foglio contenente le sottoscrizioni finali”*.

Nel caso di specie difettano le sottoscrizioni a margine di ciascun foglio.

L'articolo 72 della Legge n. 89/1913 imporrebbe l'autentica anche delle firme a margine di ogni singola pagina.

c) Sulla contestualità delle sottoscrizioni.

La contestualità, quale elemento imprescindibile per poter dar luogo all'atto giuridico collettivo di dimissioni ex art. 141 TUEL appare tutt'altro che certa.

La contestualità delle sottoscrizioni, intesa quale certo ed unico contesto temporale e quale condizione atta a “cristallizzare” l’atto politico-amministrativo collettivo - anche al fine di poterlo definire irrevocabile una volta presentato al protocollo ed al fine di evitare che lo stesso possa essere utilizzato come un ingiusto strumento di pretesa o ricatto - deve risultare in modo inequivocabile e certa.

L'autentica serve a garantire che la volontà dei dimissionari sia maturata nello stesso momento.

La possibilità che i Consiglieri dimissionari possano aver firmato in momenti diversi (anche della stessa giornata) o presso luoghi diversi non è esclusa dal tenore formale e sostanziale dell’atto notarile. I Consiglieri dimissionari non affermano neanche indirettamente di aver sottoscritto in modo contestuale le dimissioni, né il notaio accerta tale indifettibile circostanza limitandosi ad affermare che le sottoscrizioni sono avvenute innanzi al medesimo.

In primo luogo, l’atto notarile non indica il luogo e l’orario delle sottoscrizioni; evidentemente, come poi verrà meglio esposto, appare redatto al di fuori dello studio notarile quale modalità, se posta in essere, necessitante di alcuni aspetti formali nella specie mancanti. L’aver indicato solamente il Comune di Santa Marinella e la data del 27 novembre 2025 quale luogo e data delle sottoscrizioni dei dimissionari, ed aver omesso ogni ulteriore notizia, non garantisce la certezza della contemporaneità delle sottoscrizioni ai fini richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza richiamata.

Altre circostanze di non minor impatto, ancora inficiano l’attendibilità della ricorrenza della contestualità ovvero la prova che le sottoscrizioni siano effettivamente avvenute in un ambito temporale “contenuto” e non in spazi temporali anomali.

L’atto notarile appare privo (dalla documentazione in possesso del ricorrente) dei timbri di congiunzione quale ulteriore elemento in grado di corroborare la presunzione della contestualità delle sottoscrizioni.

L’atto, pertanto, difetta di elementi essenziali, soprattutto per attività svolte all'esterno dello studio notarile, da riferire a luogo e all’orario delle sottoscrizioni e, non da ultimo i timbri di congiunzione.

d) Sull'autentica delle firme e della delega al deposito al protocollo del Comune di Santa Marinella.

L'atto notarile contiene la sola asseverazione delle sottoscrizioni ma è sprovvisto di autentica in relazione alla delega al deposito al protocollo rilasciata al Consigliere Fiorelli Domenico.

Per tale motivo non vi è la necessaria certezza legale né che i sottoscrittori abbiano delegato, secondo le formalità ex artt. 38 comma 8 ed art. 141 TUEL, il consigliere Fiorelli, essendoci una sola firma dei consiglieri, ma soprattutto non è dato sapere con certezza se l'autentica abbia riguardato anche la delega anch'essa necessitante di chiara ed inequivocabile attività fidefaciente.

L'atto notarile e l'atto collettivo, anche in questo caso, dovranno necessariamente essere interpretati e valutati in senso restrittivo ovvero in base ai dati testuali e grafici che risultano essere ivi riportati.

La mancanza di prova della contestualità e della delega autenticata è altresì decisiva in ordine alla violazione dei termini di cui all'art. 38 comma 8 del TUEL che impone il limite temporale di 5 giorni dalla sottoscrizione per procedere al deposito delle firme al protocollo comunale.

I deficit evidenziati non consentono di raggiungere i presupposti di certezza che la norma e la giurisprudenza richiedono a tutela del pubblico interesse dai possibili effetti di un'azione politico-amministrativa dirompente perché in grado di impedire con effetto immediato la prosecuzione delle attività dell'Ente locale.

e) Sulla presenza di soggetti terzi. Violazione dell'art. 47 della L. 89/1913.

Il ricorrente è in grado di produrre una prova documentale attestante la presenza di soggetti terzi non nominati nell'atto notarile nel luogo ove il notaio autenticava le sottoscrizioni dei consiglieri comunali dimissionari.

Si tratta di un noto ristoratore locale tutt'altro che estraneo alle vicende politiche e giudiziarie di Santa Marinella, socio e rappresentante legale della Fratelli Quartieri s.r.l. società destinataria dell'ordinanza di demolizione, emessa dall'Amministrazione comunale nel 2020, di opere abusive realizzate nell'immobile adibito a ristorante denominato *"Isola del Pescatore"* su area in concessione demaniale.

Il contenzioso ha dato ragione all'Amministrazione di Santa Marinella con sentenza del Consiglio di Stato n.5671 del 30 giugno 2025, che si allega.

Inoltre, si evidenzia che lo stesso imprenditore, che appare sulla destra della riproduzione fotografica prodotta, è attualmente coinvolto in un procedimento penale n.5657/2021

R.G.N.R. innanzi al Tribunale di Civitavecchia, in veste di imputato in concorso con più persone, per reati contro la pubblica amministrazione ex artt. 318 e 321 c.p., nel quale il Comune di Santa Marinella si è costituito parte civile nella persona del ricorrente.

In ogni caso, il Notaio avrebbe dovuto, ai sensi dell'art. 47 della L. 89/1913, indicare la presenza di soggetti terzi ed estranei alle dinamiche istituzionali e politiche dell'Ente ed accertarne l'ininfluenza sulle singole decisioni prese dai consiglieri comunali, dal momento che il comma 2 del citato articolo prevede espressamente che *"Il notaio indaga la volontà delle parti e sotto la propria direzione e responsabilità cura la compilazione integrale dell'atto"*.

Tale attività certificativa risulta omessa rendendo ex se l'atto inidoneo alle funzioni certificative dell'art. 141 del TUEL.

L'atto collettivo alla base del provvedimento gravato si ritiene che possa produrre esclusivamente gli effetti di atto di singola dimissione ex art. 38 del TUEL.

Nella fattispecie, la procedura di dimissione risulterebbe perfezionata per il solo Consigliere che personalmente si è recato al Protocollo comunale in data 27 novembre 2025.

Il Consigliere ha di fatto sottoscritto la propria dimissione, tra l'altro con specifica ed autonoma motivazione e sembrerebbe aver protocollato la stessa nei tempi e modi di legge.

A tutt'oggi, non risulta alcuna revoca delle dimissioni del consigliere presentatore.

Istanza Cautelare

La concessione del richiesto provvedimento cautelare di sospensione garantirebbe non solo la tutela delle situazioni giuridiche del ricorrente ma anche il perseguimento del pubblico interesse. Infatti anche gli atti a firma della del protempore Commissario ancora non pienamente legittimato nelle funzioni , potrebbero arrecare nocento alla corretta vita amministrativa dell'Ente Locale qualora afflitti da i palesi vizi sopra richiamati , con conseguente nullità o annullabilità degli stessi. Ogni atto o provvedimento Commissoriale che si possa discostare dallo *"status quo"* del funzionamento della *"macchina"* amministrativa potrebbe trovare delegittimazione nella eventuale censura del provvedimento assunto anche di nomina Prefettizia con riflessi *"a cascata"* su ogni atto a firma del pro-tempore Commissario peraltro neanche pienamente ancora nominata mancandone il perfezionamento del rito legislativo previsto.

Sul fumus si rimanda alla narrativa del ricorso mentre sul periculum giova evidenziare quanto segue.

Nelle more della prossima valutazione ministeriale sulla legittimità della procedura di dimissioni “ultra dimidium” operata dai consiglieri comunali ed in attesa della avversata possibilità di nomina del Commissario straordinario a seguito del Decreto Presidenziale di scioglimento del Consiglio Comunale, si evidenzia il serissimo rischio di perdita dei finanziamenti ottenuti dal Comune di Santa Marinella (tra fondi PNRR e mutui già deliberati) con conseguenze devastanti per le casse comunali e per i servizi ai cittadini.

Il ruolo del Commissario prefettizio, stante la sospensione dei tre organi comunali quali Sindaco, Giunta e Consiglio, allo stato si trova nella condizione di affrontare una fase decisiva nella gestione e nel mantenimento dei fondi in attesa della pronuncia Presidenziale che potrebbe confermare o revocare il provvedimento di sospensione gravato.

Tale fase procedimentale di “*attesa*” e comunque provvisoria, impone necessariamente alla figura del Commissario una consapevole gestione della sola fase ordinaria della “macchina” amministrativa del Comune di Santa Marinella.

In realtà, come verrà poi esposto, la situazione attuale è molto più complessa perché vede il Comune di Santa Marinella beneficiario di numerose procedure di finanziamento e cantierizzazione caratterizzate da complessità operativa e discrezionalità amministrativa.

La gestione dei fondi europei, allo stato, risulta un’attività di assoluta complessità e come tale necessitante di un chiaro e funzionale rapporto di collegamento tra la parte politica e quella tecnica del Comune.

"Il mancato rispetto delle "milestone", sottoscritte nel 2022 potrebbe comportare la perdita dei finanziamenti e l’obbligo di restituire le somme già incassate. Con un’esposizione finanziaria di oltre 7 milioni di euro, il rallentamento degli atti burocratici potrebbe generare un danno erariale senza precedenti. Nel mirino, le scadenze cruciali del 31 dicembre 2025, dell’imminente 31 marzo 2026, seguito dal 30 giugno 2026. Senza una Giunta ed un Consiglio, non sarà ragionevolmente possibile rendicontare le spese nei tempi.

Vengono, a tal fine, indicati, senza possibilità di smentita, le seguenti opere che rischiano di fermarsi per oltre 9 milioni di euro di investimenti la cui programmazione è stata interrotta il 27 novembre 2025.

Fondi PNRR (Missioni 4 e 5) totale € 6.008.000;

- Asilo nido Prato del Mare: € 1.300.000;

- Scuola materna Via delle Colonie: € 1.430.000;
- Mensa scolastica Via delle Colonie: € 350.000;
- Asilo nido Via delle Colonie: € 1.128.000;
- Scuola primaria Via della Conciliazione: € 1.300.000;
- Pista ciclopedonale: € 1.800.000;

Mutui già deliberati nel 2025 (CDP e ICS) per un totale di € 3.900.000:

- Ponte Ferroviario V. Valdambrini: € 1.600.000 (messa in sicurezza urgente);
- Torre Chiaruccia: € 700.000 (degrado strutturale ed erosione);
- Impiantistica sportiva/disabili: € 1.600.000.

Questi i lavori PNRR in corso ed a rischio di conclusione nel rispetto delle milestone previsti dalla Next Generatio EU.

Attualmente rimangono da attivare numerose attività amministrative di rendicontazione su piattaforma REGIS, per la quale la mancata attività legata alla sospensione del Consiglio Comunale comporterebbe il concreto rischio di perdita e di restituzione di ingenti somme anche di mancato rispetto dei termini imposti dalla c.d. milestone di programma sottoscritto nel 2022 dal Sindaco Pietro Tidei.

Infatti, l'atto di impegno verso l'erogazione dei finanziamenti obbliga l'Amministrazione al pedissequo rispetto del cronoprogramma pena non solo perdita del finanziamento e quindi l'impossibilità di chiudere l'Opera Pubblica, ma il danno erariale che si verrebbe a generare sulla finanza locale.

Attività programmatica amministrativa e finanziaria certo non rinvenibile nelle funzioni commissariali straordinarie oggi fissabili fino al 02.06.2026 (prossima tornata amministrativa).

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale adito accogliere il ricorso e per l'effetto annullare, previa sospensiva, gli atti gravati al fine del reintegro del ricorrente nella funzione di Sindaco del Comune di Santa Marinella.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari.

Ai sensi del DPR n. 115/2002 e s.m.i. si dichiara che per la presente controversia è dovuto un contributo unificato pari ad euro 650,00.

Civitavecchia- Roma 08.01.2026

avv. Pietro Insolera