

«Procedimento elettorale per gli enti locali: il termine di trenta giorni per l'azione popolare finalizzata a contestare la legittimità del procedimento ha come *dies a quo* la data di proclamazione di tutti gli eletti»

(Consiglio di Stato, sez. III, sent. 11 luglio 2016, n. 3019)

elezioni – *dies a quo* – procedimento preparatorio

A norma dell'art. 130, comma 1, lett. a), c.p.a., con riguardo alle elezioni degli enti locali, è previsto che, alla conclusione del procedimento elettorale, nel termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta può ricorrere "contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali... unitamente all'atto di proclamazione degli eletti". In base agli artt. 71 e 72 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), le operazioni elettorali per l'elezione del Sindaco e dei componenti del Consiglio Comunale si svolgono contestualmente nell'ambito di un unico procedimento e producono l'effetto dell'elezione di entrambi gli organi. Pertanto, il procedimento elettorale dei Comuni, in virtù di tale carattere unitario non può ritenersi concluso fintanto che non sia pronunciato l'atto conclusivo di proclamazione degli eletti, giacché non è dato identificare, ai fini che qui rilevano, anteriori e differenti provvedimenti definitivi. In ragione della inscindibilità dei due effetti del medesimo procedimento, la disposizione processuale ha, quindi, inteso differire e concentrare i ricorsi contro tutti gli atti del procedimento elettorale (con l'eccezione di quelli contro le esclusioni, *ex art. 129 c.p.a.*) alla sua conclusione, individuando nell'atto di proclamazione degli eletti il provvedimento da impugnare, senza alcuna distinzione tra la carica di sindaco e quella di consigliere comunale. Ne consegue che il termine perentorio di trenta giorni, di cui all'art. 130 c.p.a. per contestare la legittimità del procedimento elettorale ha come suo *dies a quo* la data di proclamazione di tutti gli eletti. E' solo con quest'ultimo atto, infatti, che si determina l'effetto giuridico finale dell'esito delle elezioni, pertanto il controllo diffuso sulla correttezza e sulla legalità del procedimento elettorale, realizzabile mediante l'azione popolare in esame, non può che essere esperito con esclusivo riferimento all'unico atto idoneo a configurare e a costituire, definitivamente, l'assetto di tutti gli organi elettivi comunali.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 790 del 2016, proposto da: Nicola Palma, rappresentato e difeso dagli avv.ti Nicola Palma, Stefania Marchese e Oreste Agosto, con domicilio eletto presso Adriano Tortora in Roma, Via Cicerone, n. 49;

contro

Comune di Giugliano in Campania, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Marone, con domicilio eletto presso Luigi Napolitano in Roma, Via Sicilia, n. 50; Comune di Giugliano in Campania Sindaco P.T. Sig. Poziello Antonio, rappresentato e difeso dagli avv.ti Lorenzo Lentini e Giuseppe Maria Perullo, con domicilio eletto presso Luigi Napolitano in Roma, Via Sicilia, n. 50; U.T.G. - Prefettura di Napoli, Commissione Centrale e Sottocommissione Elettorale Circondariale di Giugliano in Campania, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Luigi Sequino, Pasquale Casoria, Paolo Ciccarelli, Paolo Liccardo, Laura Poziello, Francesco Iovinella, Marianna Tartarone, Agostino Palumbo, Aniello Cecere, Giovanni Russo, Domenico Cecere, Giuseppe Di Girolamo, Rosario Ragosta, Antonietta Russo, Carla Rimoli, Luigi Guarino, Francesco Carlea, Gennaro Di Gennaro, Martina Zenna, Giuseppe D'Alterio, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Maria Perullo, con domicilio eletto presso Luigi Napolitano in Roma, Via Sicilia, n. 50; Andrea Guarino, Alfonso Sequino, Sabatino Filomena, Vincenzo Basile, Anna Russo, Vincenzo Riso, Adriano Castaldo,

Giulio Di Napoli, Cristofaro Tartarone, Raffaele Migliaccio, Francesco Arovitola, Nicola Pirozzi, Francesco Guardascione;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE II n. 00402/2016, resa tra le parti, concernente proclamazione degli eletti al consiglio comunale di Giugliano in Campania, nonché del sindaco di Giugliano in Campania, a seguito delle consultazioni elettorali del 31 maggio 2015 - 14 giugno 2015.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Giugliano in Campania, del Sindaco P.T. Sig. Poziello Antonio, dell'U.T.G. - Prefettura di Napoli, della Commissione Centrale e della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Giugliano in Campania, di Luigi Sequino, Pasquale Casoria, Paolo Ciccarelli, Paolo Liccardo, Laura Poziello, Francesco Iovinella, Marianna Tartarone, Agostino Palumbo, Aniello Cecere, Giovanni Russo, Domenico Cecere, Giuseppe Di Girolamo, Rosario Ragosta, Antonietta Russo, Carla Rimoli, Luigi Guarino, Francesco Carlea, Gennaro Di Gennaro, Martina Zenna e di Giuseppe D'Alterio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2016 il Cons. Carlo Deodato e uditi per le parti gli avvocati Stefania Marchese, Nicola Palma, Lorenzo Lentini, Riccardo Marone e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con la sentenza impugnata il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania dichiarava in parte irricevibile e in parte inammissibile il ricorso proposto dall'avv. Nicola Palma (nella qualità di cittadino elettore e candidato Sindaco di Giugliano in Campania) avverso: a) il verbale di proclamazione del Sindaco di Giugliano in Campania, sig. Antonio Poziello, del 18 giugno 2015; b) il verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio Comunale del 20 luglio 2015; c) i provvedimenti di ammissione del candidato sindaco sig. Luigi Guarino e delle liste a lui collegate; d) i provvedimenti di ammissione disposti dalla Commissione Elettorale Circondariale di Marano; e) i provvedimenti di nomina dei Presidenti di seggio e degli scrutatori; f) i verbali delle sezioni elettorali n. 12, 66, 99, 86, 95, 93, 89, 87, 54, 58, 59, 81, 98 e 96; g) le operazioni elettorali del primo turno e del turno di ballottaggio; h) tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali, i verbali sezionali del primo turno e del turno di ballottaggio; nonché per l'annullamento delle operazioni elettorali del

Comune di Giugliano in Campania del 31 maggio 2015 e del 14 giugno 2015 e per il conseguente rinnovo delle operazioni elettorali e dell'intero procedimento elettorale.

Avverso tale decisione proponeva appello l'avv. Palma che, contestando la correttezza della statuizione reiettiva gravata e riproponendo le censure di merito dedotte in primo grado, ne domandava la riforma, invocando l'annullamento dei provvedimenti impugnati dinnanzi al giudice di prime cure. Resistevano in giudizio il Comune di Giugliano in Campania, il Ministero dell'interno, il Sindaco eletto sig. Antonio Poziello e le altre parti private indicate in epigrafe, difendendo la correttezza della decisione impugnata, contestando, anche nel merito, la fondatezza dell'appello e domandandone la reiezione, con la conseguente conferma della sentenza impugnata (in ipotesi con diversa formula dispositiva).

L'appello veniva trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 16 giugno 2016.

DIRITTO

1.- Con i primi due motivi di appello, esaminabili congiuntamente, l'appellante critica il gravato giudizio, per aver erroneamente rilevato l'irricevibilità del ricorso di primo grado, in ragione della tardiva impugnazione del verbale di proclamazione del Sindaco del 18 giugno 2015, e la sua conseguente inammissibilità, nella parte in cui era rivolto avverso la proclamazione degli eletti al Consiglio Comunale.

I motivi sono fondati, alla stregua delle considerazioni che seguono, e vanno accolti.

Al fine di una corretta intelligenza della questione processuale controversa, e riassumibile nell'identificazione del dies a quo del termine per l'impugnazione dei risultati delle elezioni comunali, dev'essere preliminarmente chiarita la portata precettiva dell'art. 130 c.p.a., da valersi quale disposizione alla cui stregua dev'essere giudicata la tempestività del ricorso proposto dinanzi al TAR dall'avv. Palma.

L'art. 130, comma 1, lett. a), c.p.a., quanto alle elezioni di Comuni, Province e Regioni, stabilisce che, alla conclusione del procedimento elettorale, nel termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta può proporre ricorso "contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali... unitamente all'atto di proclamazione degli eletti".

Come è noto, a norma degli artt. 71 e 72 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), le operazioni elettorali per l'elezione del Sindaco e dei componenti del Consiglio Comunale si svolgono nell'ambito di un unico procedimento e producono, in via contestuale, l'effetto dell'elezione di entrambi gli organi.

Il procedimento elettorale comunale, dunque, in ragione della sua funzione armonica ed unitaria, non può dirsi concluso fino a quando non sia pronunciato l'atto conclusivo di proclamazione degli eletti non essendo dato di identificare, ai fini che qui rilevano, differenti (e anteriori) provvedimenti definitivi.

In ragione della inscindibilità dei due effetti del medesimo procedimento elettorale, la disposizione processuale di riferimento ha, quindi, inteso differire e concentrare i ricorsi contro tutti gli atti del procedimento elettorale (con l'eccezione di quelli contro le esclusioni, diversamente disciplinati dall'art.129 c.p.a.) alla sua conclusione, identificando espressamente quale atto definitivo (oggetto di impugnazione) quello di proclamazione degli eletti, senza alcuna distinzione tra la carica di sindaco e quella di consigliere comunale.

Ne discende che il termine di trenta giorni, previsto dal primo comma dell'art. 130 c.p.a. come termine perentorio per contestare la legittimità del procedimento elettorale, decorre dalla data di proclamazione di tutti gli eletti (per effetto delle medesime elezioni), e, dunque, nel caso di specie, dalla formazione del verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio Comunale del 20 luglio 2015.

E' solo con quest'ultimo atto, infatti, che si determina l'effetto giuridico finale dell'esito delle elezioni, con la conseguenza che il controllo diffuso sulla correttezza e sulla legalità del procedimento elettorale, che la norma in esame ha inteso codificare, non può che essere esercitato con esclusivo riferimento all'unico atto idoneo a configurare e a costituire, in via definitiva, l'assetto degli organi elettivi del Comune.

Dall'assorbente rilievo del carattere unitario ed indivisibile del procedimento elettorale controverso discende che l'odierno appellante ha tempestivamente impugnato il verbale di proclamazione del Sindaco nel termine di trenta giorni dal giorno in cui è avvenuta la proclamazione degli eletti al Consiglio Comunale (20 luglio 2015), da identificarsi (si ripete) quale dies a quo del predetto termine di decadenza.

2.- Così accolti i motivi di appello proposti avverso la declaratoria dell'irricevibilità e dell'inammissibilità del ricorso di primo grado, occorre procedere all'esame del merito di quest'ultimo, essendo stati ritualmente riproposti i motivi dedotti a suo fondamento (e rimasti assorbiti dalla decisione di rito ut supra riformata).

3.- Con il primo motivo l'appellante deduce l'illegittimità dell'ammissione alla competizione elettorale della candidatura a Sindaco del sig. Luigi Guarino e della lista "Forza Italia" a lui collegata.

In particolare, l'appellante asserisce l'invalidità del procedimento di autenticazione delle firme, per essere state validate da un funzionario di un Comune diverso rispetto a quello di svolgimento della relativa competizione elettorale (Giugliano in Campania).

Il motivo è infondato.

Già l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 22 del 9 ottobre 2013, ha consacrato il principio di diritto secondo cui i pubblici ufficiali menzionati dall'art. 14 della l. n. 53/1990 sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni esclusivamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari o ai quali appartengono (come nel caso di specie è pacificamente avvenuto, essendo le firme state autenticate da un funzionario incaricato del Comune di Pozzuoli, presso il medesimo Comune).

Tale principio è stato, poi, recentemente precisato, con argomentazioni che devono intendersi qui integralmente richiamate, nel senso che, oltre al suddetto vincolo territoriale, non può ritenersi sussistente anche il vincolo della "pertinenza della competizione elettorale", sia per la mancanza di una norma che espressamente lo preveda, sia per non vanificare la ragione giustificativa del potere di autenticazione, che dev'essere identificata nell'esigenza di "agevolare e semplificare lo svolgimento del procedimento elettorale" (cfr. Cons. St., sez. III, 16 maggio 2016, n. 1990; sez. III, 23 maggio 2016, n. 2141).

La censura in esame si rivela, peraltro, anche infondata in fatto, atteso che le firme de quibus risultano autenticate anche da funzionari appositamente delegati dal Segretario Generale del Comune di Giugliano in Campania, come attestato dalla nota acquisita agli atti dalla 2° Sottocommissione Elettorale Circondariale di Marano di Napoli nel verbale del 4 maggio 2015.

4.- Quanto al secondo motivo del ricorso di primo grado, con cui si denunciano diverse irregolarità nella verbalizzazione delle operazioni di voto in quindici sezioni elettorali, risulta dirimente il duplice rilievo del carattere meramente generico e assertivo delle censure, che si rivelano, infatti, sprovviste di un supporto probatorio dotato di sufficiente attendibilità, e, in ogni caso, dell'inidoneità della maggior parte delle violazioni dedotte (in quanto afferenti a mere anomalie formali nella compilazione dei verbali) ad inficiare la validità dei risultati contestati.

Le argomentazioni allegate a sostegno delle presunte irregolarità segnalate, ancorchè astrattamente corroborate dall'indicazione dei presupposti su cui si fondano, si rivelano, a ben vedere, per un verso, meramente enunciative di asserite violazioni nella verbalizzazione delle operazioni elettorali e, per un altro, afferenti a violazioni meramente formali e, come tali, inidonee a determinare l'invalidità delle operazioni elettorali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il secondo motivo del ricorso di primo grado, per come riproposto in appello, deve ritenersi destituito di qualsiasi fondamento e va, di conseguenza, respinto.

5.- Per disattendere il terzo motivo, con cui si sostiene l'inammissibilità dell'ammissione delle liste "Socialisti per Giugliano", "NCD - Campania Popolare" e "Fratelli D'Italia, siccome asseritamente sprovviste di un numero sufficiente e valido di sottoscrittori, è sufficiente rilevare l'assoluta genericità

dell'affermazione che lo sorregge e l'assenza di qualsivoglia riscontro probatorio al relativo assunto.

6.- Con riferimento al quarto motivo di gravame, concernente la presunta irregolarità della nomina di alcuni Presidenti di seggio e di alcuni scrutatori, si perviene alle medesime conclusioni reiettive.

Le irregolarità denunciate a sostegno della censura introdotta con tale motivo di ricorso appaiono, infatti, generiche, inconcludenti e, anche qui, irrilevanti, quand'anche dimostrate, ai fini dell'invocato giudizio di illegittimità delle operazioni elettorali contestate.

Basti, al riguardo, ribadire che l'iscrizione nell'elenco delle persone eleggibili all'ufficio di presidente di seggio non costituisce condizione essenziale per tale nomina, essendo sufficiente, ai fini della legittimità di quest'ultima, che il soggetto possieda le qualità previste dall'art. 20, comma 2, del d.p.r. n. 570/1960 (Cons. St., sez. V, 26 agosto 2010, n. 5963) e non risultando che l'appellante ne abbia contestato, nella fattispecie, il difetto.

7.- Con il quinto ed ultimo motivo di ricorso si denuncia la violazione dei principi in tema di rispetto della volontà dell'elettore e la violazione del d.p.r. 570/1960, per avere un Vicepresidente di seggio (autorizzato a compiere tutte le operazioni di scrutinio) annullato senza verbalizzazione alcuni voti che, ad avviso dell'avv. Palma, erano palesemente validi.

Anche in questo caso, in assenza di idoneo supporto probatorio (puntuale, circostanziato e dettagliato), ed in considerazione dell'assenza di qualsivoglia prova di resistenza tesa a dimostrare che, in caso di accoglimento della censura, l'esito della competizione elettorale sarebbe stato diverso (e favorevole al ricorrente), pure tale doglianza deve essere disattesa.

8. Alle considerazioni che precedono conseguono, in definitiva, l'accoglimento dell'appello e, in riforma della decisione appellata, la reiezione nel merito del ricorso di primo grado.

9.- Tenuto conto della novità della questione processuale controversa e della reciprocità della soccombenza nel presente grado di giudizio, possono essere compensate le spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 790/2016, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in parziale riforma della decisione impugnata, respinge nel merito il ricorso proposto in primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente
Carlo Deodato, Consigliere, Estensore

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere
Massimiliano Nocelli, Consigliere
Pierfrancesco Ungari, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/07/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)