

**Rito elettorale: sussiste difetto di legittimazione ad agire se i ricorrenti
non rivestono la qualità di elettori né di candidati
(T.A.R. Calabria, sent. 9 giugno 2021 – 10 giugno 2021, n. 516)**

Il Collegio ritiene che, in materia di rito elettorale, sussista difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti che, nella qualità di candidati non eletti alle elezioni del Sindaco e del Consiglio Comunale di Reggio Calabria, non rivestono la qualità di elettori né di candidati alle elezioni del Consiglio metropolitano, che è organo di secondo grado. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 25, della legge n. 56/2014, ai fini dell'elezione del Consiglio metropolitano, il diritto di elettorato attivo e passivo è riconosciuto, in capo ai sindaci e ai consiglieri comunali in carica cui, quindi, spetta la legittimazione ad agire avverso gli atti relativi alle suddette operazioni elettorali.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria
Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 91 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da XXXX, XXXX, XXXX e XXXX, rappresentati e difesi dall'avvocato Sara Franchino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Città Metropolitana di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Attilio Battaglia e Antonio Miceli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
il Comune di Reggio Calabria, non costituito in giudizio;

nei confronti

Giuseppe Falcomatà, Michele Conia, Giuseppe Ranuccio, Domenico Mantegna, Giuseppe Marino, Filippo Quartuccio, Salvatore Fuda, Armando Neri, Carmelo Versace, Giuseppe Zampogna, Domenico Romeo, Rudi Lizzi, Antonino Minicuci, Pasquale Ceratti, Antonio Zimbalatti, Carmelo Romeo, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della proclamazione degli eletti alle elezioni della Città Metropolitana di Reggio Calabria svoltesi il 24 gennaio 2021;

- di ogni atto pregresso, presupposto, successivo, necessario, prodromico e/o consequenziale, tra cui l'atto di proclamazione delle elezioni comunali di Reggio Calabria svoltesi lo scorso 20 e 21 settembre 2020;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 9 giugno 2021 la dott.ssa Agata Gabriella Caudullo e uditi i difensori mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso depositato il 25 febbraio 2021 i ricorrenti, nella qualità di elettori e/o candidati alle elezioni comunali di Reggio Calabria del 20-21 settembre 2020, impugnavano l'atto di proclamazione degli eletti alle elezioni della Città Metropolitana di Reggio Calabria svoltesi il 24 gennaio 2021.

Rilevavano i ricorrenti come le operazioni di voto fossero "irrimediabilmente viziate stante l'irregolare proclamazione del sindaco e dei consiglieri comunali del Comune di Reggio Calabria alle elezioni del 20 e 21 settembre" (p. 4 del ricorso).

Premettevano al riguardo che le elezioni del Comune di Reggio Calabria erano oggetto di un'indagine penale sfociata, allo stato, nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti di A.C. (candidato eletto consigliere comunale) e di C.G. (Presidente della sezione n. 184), indagati per i reati di cui agli artt. 76 D.P.R. n. 445/2000 in relazione all'art 483 c.p., e di cui agli artt. 90 e 97 D.P.R. n. 570/1960. Veniva contestato, in particolare, agli indagati di aver falsificato le deleghe ai fini del rilascio delle schede elettorali nonché i registri elettorali e veniva, altresì, rilevato che, a seguito di tale falsificazione, 100 elettori (4 dei quali risultavano deceduti alla data delle elezioni), pur non essendosi mai recati alle urne, risultavano inseriti tra i votanti.

I ricorrenti sostenevano che l'ordinanza custodiale consentisse di considerare provata la falsità dei voti espressi per conto di soggetti mai recatisi alle urne (in alcuni casi persino deceduti alla data delle elezioni). Tale dimostrazione sarebbe data dalla sovrapposizione di tre distinte fonti di prova, emerse dalla suddetta ordinanza: anomale richieste di duplicazione delle tessere elettorali, analisi dei registri degli elettori, sommarie informazioni testimoniali dei votanti che hanno negato di aver votato e di aver fatto richiesta di duplicato della tessera elettorale.

L'ordinanza cautelare avrebbe, inoltre, dato atto della illegittima designazione dei presidenti di seggio delle sezioni interessate dalle indagini in sostituzione dei presidenti designati dalla Corte d'Appello. Tale sostituzione sarebbe stata, invero, disposta a seguito di false o inesistenti dichiarazioni di impedimento da parte dei soggetti designati e con provvedimenti sottoscritti da A.C., ma in assenza di apposita delega sindacale.

Ciò premesso, i ricorrenti osservavano come dalle gravi irregolarità emerse dalle indagini penali in relazione alle elezioni comunali non potesse che derivare l'illegittimità dell'atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale di Reggio Calabria (oggetto di autonomo ricorso depositato in data 14 gennaio 2021 ed iscritto al n. 16/2021 r.g.) e, conseguentemente, dell'atto di proclamazione degli eletti al consiglio della Città Metropolitana di Reggio Calabria sul quale era destinata a ripercuotersi

negativamente la partecipazione al voto del Sindaco e dei consiglieri comunali illegittimamente eletti.

Previa richiesta di riunione dei due giudizi e previo accertamento incidentale della invalidità totale o parziale della proclamazione degli eletti alle elezioni comunali di Reggio Calabria del 20 e 21 settembre 2021, chiedevano, pertanto, che venisse disposta la correzione del risultato elettorale della Città Metropolitana con la sostituzione dei candidati illegittimamente eletti o l'integrale annullamento del risultato elettorale.

2. Con decreto n. 25 del 26 febbraio 2021 il Presidente di questo TAR disponeva la notifica del ricorso e fissava, per la discussione della causa, l'udienza del 12 maggio 2021, ai sensi dell'art. 130 comma 2 c.p.a.

3. Il 15 marzo 2021 i ricorrenti provvedevano al deposito del ricorso notificato, in data 6 marzo 2021, alla Città Metropolitana, al Comune di Reggio Calabria, al Sindaco della Città Metropolitana anche nella qualità di Sindaco del Comune di Reggio Calabria e ad alcuni dei consiglieri metropolitani eletti.

4. Si costituiva in giudizio la Città Metropolitana di Reggio Calabria, eccependo l'inammissibilità del ricorso:

- per carenza di legittimazione ad agire non rivestendo i ricorrenti la qualità di elettori o di candidati alle elezioni del Consiglio metropolitano;
- per omessa impugnazione del decreto n. 34/2020 con cui erano stati indetti i comizi elettorali (direttamente lesivo e, dunque, immediatamente impugnabile) e della deliberazione consiliare 1/2021 di convalida degli eletti;
- per carenza di interesse ad agire atteso che i ricorrenti non dimostrano una posizione differenziata o un interesse diretto, concreto ed attuale rispetto alle elezioni metropolitane, né che da un'eventuale correzione o annullamento del risultato delle elezioni possa conseguire un titolo che li legittimi a subentrare agli eletti;
- per genericità della domanda.

5. Con motivi aggiunti notificati il 2 aprile 2021 e depositati il successivo giorno 11, proposti a seguito dell'emissione di una nuova ordinanza cautelare del GIP del Tribunale di Reggio Calabria con la quale era stata applicata la misura degli arresti domiciliari a carico di ulteriori indagati, parte ricorrente contestava la illegittimità della composizione della Commissione elettorale del Comune di Reggio Calabria e degli atti di nomina degli scrutatori e dei presidenti di seggio nonché di aggiornamento degli elenchi degli elettori dalla stessa Commissione adottati.

Assumevano i ricorrenti come solo dalle ulteriori indagini fosse emerso come la suddetta Commissione risultasse presieduta, alla data di adozione dei provvedimenti sopra elencati, da A. C., nonostante lo stesso non fosse mai stato eletto dal Consiglio Comunale quale componente della Commissione stessa, ai sensi degli artt. 12 - 16 del DPR n. 223/1967 e dell'art. 12 della legge n. 1058/1947.

6. All'udienza del 12 maggio 2021, tenuta con le modalità di cui all'art. 25 del d.l. n. 137/2020 come convertito con legge 176/2020 e sentiti i difensori con collegamento da remoto, il Collegio sottoponeva alle parti plurime questioni rilevate d'ufficio assegnando loro un termine di dieci giorni per la presentazione di memorie vertenti essenzialmente su tali questioni ed un ulteriore termine di

cinque giorni per eventuali memorie di replica e fissando, contestualmente, per la prosecuzione del giudizio l'udienza del 9 giugno 2021.

Le questioni rilevate d'ufficio riguardavano:

- la mancanza in atti della prova della notifica del ricorso principale nei confronti dei consiglieri Ranuccio, Lizzi e Fuda;
- la notifica del ricorso per motivi aggiunti alla Città Metropolitana presso la sede e non nel domicilio eletto presso il procuratore costituito, come previsto dall'art. 43, comma 2, c.p.a.;
- la mancanza in atti della prova della notifica dei motivi aggiunti nei confronti dei consiglieri Zimbalatti, Mantegna, Lizzi e del Comune di Reggio Calabria;
- l'omessa notifica del ricorso principale e dei motivi aggiunti ai consiglieri comunali del Comune di Reggio Calabria.

7. Con memoria depositata il 24 maggio 2021 parte ricorrente chiedeva di essere ammessa ad integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i consiglieri provinciali nonché, ove ritenuto necessario, nei confronti dei consiglieri comunali del Comune di Reggio Calabria, anche mediante notifica per pubblici proclami.

Rilevava, inoltre, come la notifica del ricorso per motivi aggiunti presso la sede della Città Metropolitana invece che al procuratore costituito non avesse compromesso il contraddittorio e chiedeva, in subordine, di essere autorizzata a provvedere ad una nuova notifica ai sensi dell'art. 43, comma 2, c.p.a. o, in ulteriore subordine, che i suddetti motivi aggiunti fossero riqualificati come mera memoria difensiva non notificata o come autonomo ricorso ordinario non avendo ad oggetto atti delle operazioni elettorali.

8. La Città Metropolitana, con memoria di replica depositata il 28 maggio 2021, contestava l'ammissibilità della richiesta di integrazione del contraddittorio e di rinnovazione della notifica del ricorso principale e dei motivi aggiunti stante la perentorietà dei termini per la notifica previsti dall'art. 130 c.p.a..

9. All'udienza del 9 giugno 2021, tenuta con le modalità di cui all'art. 25 del d.l. n. 137/2020 come convertito con legge n. 176/2020 e sentiti i difensori con collegamento da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Ritiene preliminarmente il Collegio di non dover disporre la riunione del presente giudizio con quello iscritto al n. 16/2021 r.g. riguardando essi due diversi procedimenti elettorali e sussistendo, peraltro, solo una parziale identità soggettiva delle parti in causa.

11. Il ricorso è manifestamente inammissibile per i profili che di seguito si andranno ad esaminare. Ciò consente di prescindere dalla valutazione dei presupposti per disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i consiglieri provinciali eletti e dei consiglieri comunali di Reggio Calabria.

11.1. Ritiene la Sezione che sussista l'eccezione difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti che non rivestono la qualità di elettori né di candidati alle elezioni del Consiglio metropolitano, che è organo di secondo grado.

Ai sensi dell'art. 1, comma 25, della legge n. 56/2014, ai fini dell'elezione del Consiglio metropolitano, il diritto di elettorato attivo e passivo è riconosciuto, infatti, in capo ai sindaci ed ai consiglieri comunali in carica cui, quindi, spetta la legittimazione ad agire avverso gli atti relativi alle suddette operazioni elettorali.

I ricorrenti, invece, hanno agito nella qualità di candidati non eletti alle elezioni del 20-21 settembre 2020 del Sindaco e del Consiglio Comunale di Reggio Calabria risultando, pertanto, privi di tale legittimazione.

11.2. Deve essere condiviso, inoltre, il rilievo secondo cui il decreto sindacale n. 34 del 15 dicembre 2020, di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione del consiglio metropolitano, costituisce atto lesivo degli interessi fatti valere dai ricorrenti.

Tale decreto, invero, prevede espressamente (limitandosi, peraltro, a riportare il sopra richiamato art. 1, comma 25, della legge n. 56/2014) che: 4) *I componenti del Consiglio metropolitano sono eletti dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni della Città Metropolitana di Reggio Calabria;* 5) *Sono eleggibili a Consigliere metropolitano i Sindaci ed i Consiglieri comunali in carica nei Comuni della Città Metropolitana di Reggio Calabria*".

Atteso che oggetto di censura è proprio la partecipazione al voto, sia nella qualità di candidati che nella qualità di elettori, dei consiglieri eletti nelle elezioni comunali di Reggio Calabria del 20 – 21 settembre 2020, l'atto con cui sono state indette le elezioni del consiglio metropolitano, dando atto di tale partecipazione, avrebbe dovuto essere ritualmente impugnato, sicché anche per tale ragione il ricorso in esame è inammissibile.

11.3. Osserva, altresì, il Collegio che nessuna censura viene mossa nel ricorso e nei motivi aggiunti avverso l'atto di proclamazione dei candidati eletti al Consiglio metropolitano, di cui si contesta esclusivamente una pretesa illegittimità derivata dalla invalidità dell'elezione del Sindaco e dei consiglieri comunali del Comune di Reggio Calabria.

I rilievi formulati, invero, attengono esclusivamente alle suddette elezioni conclusesi, in data 10 ottobre 2020, con l'atto di proclamazione degli eletti.

Tali censure, sollevate ben oltre il termine decadenziale dal suddetto atto di proclamazione degli eletti, sono manifestamente tardive dovendo escludersi che possa essere accertata in via incidentale l'illegittimità di un provvedimento amministrativo non ritualmente né tempestivamente impugnato (va rilevato, al riguardo, che con sentenza depositata in data odierna è stata, altresì, dichiarata la irricevibilità del ricorso iscritto al n. 16/2021 proposto per l'annullamento delle elezioni comunali). La domanda con cui i ricorrenti chiedono che sia accertata in via incidentale l'invalidità dell'atto di proclamazione degli eletti alle elezioni comunali di Reggio Calabria del 20 e 21 settembre 2020, mirando ad eludere il termine decadenziale stabilito dall'art. 130 c.p.a., è pertanto manifestamente inammissibile.

Alla declaratoria di inammissibilità della domanda proposta in via incidentale non può che seguire la declaratoria di inammissibilità della domanda, proposta in via principale, di annullamento dell'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano che, nell'accoglimento della prima, rinveniva il suo unico presupposto, non essendo state sollevate censure autonome avverso i relativi atti.

11.4. Occorre osservare, altresì, che i ricorrenti si sono limitati a riversare nel ricorso *ex art. 130 c.p.a.* e nei successivi motivi aggiunti le risultanze delle indagini penali così come, allo stato, confluite nelle due ordinanze cautelari n. -OMISSIS-evidenziando la gravità delle condotte ivi rappresentate, asseritamente tali da travolgere interamente le elezioni del consiglio comunale di Reggio Calabria. Tale effetto perturbativo si estenderebbe, secondo la prospettazione di parte ricorrente, all'elezione del Consiglio metropolitano alla quale hanno partecipato, in qualità di elettori e candidati, ai sensi

dell'art. 25 della legge n. 56/2014, il Sindaco ed i consiglieri del Comune di Reggio Calabria illegittimamente eletti.

La giurisprudenza ha, tuttavia, chiarito che il giudizio amministrativo, anche quello elettorale, è naturalmente indipendente da quello penale e l'esistenza di indagini penali in corso – pur quando, come nel caso di specie, attengano a condotte di rilevante gravità - non vale di per sé a dimostrare l'illegittimità dell'atto amministrativo impugnato dovendo, al riguardo, dimostrarsi se ed in che misura la condotta presuntivamente illecita abbia portato all'adozione di un provvedimento che sarebbe stato diverso per forma e contenuti (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 610/2016).

Parte ricorrente, pertanto, premessi i fatti oggetto delle indagini penali, avrebbe dovuto dare conto, attraverso censure formulate in modo specifico e determinato ai sensi dell'art. 40, comma 1 lett. d), c.p.a., di come quegli stessi fatti e quelle stesse condotte si fossero tradotti in profili di illegittimità, a monte, delle elezioni comunali di Reggio Calabria e, a valle ed in via derivata, delle elezioni della Città Metropolitana, oggetto del presente giudizio.

La regola secondo cui i motivi d'impugnazione debbano essere "specifici", posta dall'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., è una regola generale del sistema processuale amministrativo posta a pena di inammissibilità del ricorso, da applicarsi, pertanto, anche al giudizio elettorale. Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale dal quale non vi è ragione di discostarsi, il ricorrente deve, pertanto, individuare *ab origine* non solo i vizi e le irregolarità ma anche le schede e gli atti in cui essi si annidano non essendo consentito che tali contenuti, indeterminati e generici *ab origine*, vengano specificati in corso di causa, né a seguito di eventuali verificazioni disposte dal giudice amministrativo né, come preteso nel caso di specie da parte ricorrente, all'esito di eventuali indagini penali.

Nulla di tutto questo traspare, tuttavia, dal ricorso e dai motivi aggiunti che, va ribadito, si limitano a riversare nel giudizio amministrativo le attuali risultanze delle indagini penali ed a formulare censure generiche ed indeterminate.

Né una tale specificazione dei motivi di ricorso si rinviene nei motivi aggiunti notificati il 2 aprile 2021 che, peraltro, scontano la sussistenza di un ulteriore profilo di inammissibilità traducendosi in un vero e proprio ampliamento del *thema decidendi* attraverso la denuncia di vizi diversi ed ulteriori riguardanti atti anch'essi diversi ed ulteriori rispetto a quelli che costituiscono oggetto del ricorso principale.

Né vale rilevare che le ordinanze applicative delle misure cautelari abbiano già individuato le norme violate e, dunque, i possibili vizi degli atti impugnati, attesa la innegabile differenza tra le due giurisdizioni (quella penale da una parte e quella amministrativa dall'altra) che operano su piani distinti e non sovrapponibili.

Il ricorso ed i motivi aggiunti sono, pertanto, inammissibili sotto tale ulteriore profilo non contenendo, in palese violazione dell'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a. censure specifiche avverso i provvedimenti impugnati.

12. Ciò posto, ritiene opportuno ancora il Collegio evidenziare che in ogni caso né il ricorso principale né i motivi aggiunti contengono la dimostrazione del superamento della prova di resistenza risultando, pertanto, condivisibile anche l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse ad agire sollevata dalla Città Metropolitana.

Pur essendo indubbia la gravità delle condotte ad oggi contestate agli indagati, non può condividersi, invero, il rilievo secondo cui la gravità dei brogli elettorali emersi in sede di indagini penali fosse tale da comportare la necessaria rinnovazione delle operazioni elettorali comunali.

Non appare a tal fine conducente la giurisprudenza richiamata da parte ricorrente che attiene alla ben diversa fattispecie in cui, non essendovi corrispondenza tra le schede autenticate, quelle utilizzate per il voto e quelle non utilizzate, non sia possibile risalire alla effettiva volontà popolare. Nel caso di specie, invece, le doglianze che controparte enuncia, sia pure attraverso il rinvio alle indagini penali in corso, riguardano un numero determinato di schede elettorali che avrebbe imposto la dimostrazione del superamento della prova di resistenza.

Il principio della prova di resistenza nel giudizio elettorale consente, infatti, di ottenere il giusto contemperamento tra *l'esigenza di reintegrare la legittimità violate nel corso delle operazioni elettorali e quella di salvaguardare la volontà espressa dal corpo elettorale* dovendo escludersi, pertanto, la possibilità di disporre *l'annullamento dei voti in contestazione, qualora le illegittimità denunciate al riguardo non abbiano influito in concreto sui risultati elettorali* (cfr., *ex multis*, T.A.R., Firenze, sez. II, sentenza n. 1283 del 24 settembre 2019).

Non rileva a tal fine che non sia possibile risalire alla concreta individuazione delle schede elettorali "falsificate", trattandosi, comunque, di un numero determinato di 100 voti la cui concreta incidenza sui risultati elettorali avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e puntuale dimostrazione da parte ricorrente.

Né può assumersi a fondamento del preteso travolgimento dell'intera tornata elettorale l'assunto secondo il quale le indagini sono ancora in corso o, ancora, il riferimento ad *"altri delitti della stessa specie oggetto di ulteriore accertamento"* che renderebbero *"l'idea dell'ampiezza e diffusione delle irregolarità che hanno inficiato le operazioni di voto del comune di Reggio Calabria"* (cfr. pag. 6 del ricorso per motivi aggiunti).

Una simile affermazione, invero, ben lontana dal poter costituire il presupposto per il travolgimento delle operazioni elettorali a fronte di una contestazione che attiene ai voti di 100 elettori, finisce per mettere ancora più in evidenza l'indeterminatezza e la genericità delle censure sollevate con il ricorso e con i motivi aggiunti e l'intento esplorativo delle stesse, nelle more di eventuali sviluppi delle indagini penali ancora in corso.

Alla luce di quanto osservato il ricorso principale ed i motivi aggiunti sono, pertanto, inammissibili anche per non aver dato atto del superamento della prova di resistenza, ovvero della reale incidenza dei vizi contestati sui risultati elettorali e non sussistendo, altresì, in ragione di quanto sopra dedotto, i presupposti per l'annullamento delle operazioni elettorali nel loro complesso o limitatamente alle sezioni interessate dalle indagini.

13. In ragione di tutto quanto dedotto, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili.

Data la complessità delle questioni trattate, le spese della lite possono essere interamente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili.

Spese compensate.

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente sentenza sia trasmessa al Prefetto ed al Consiglio della Città metropolitana di Reggio Calabria.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento di ogni riferimento alle ordinanze della Sezione GIP del Tribunale di Reggio Calabria -OMISSIS-

Così deciso in Reggio Calabria, nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021, con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Referendario, Estensore

Alberto Romeo, Referendario