

Pubblicato il 12/01/2022

N. 00009/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01303/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1303 del 2021, proposto da Massimo Emiliani e Valentina Ori, rappresentati e difesi dall'avvocato Vito De Vito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Milano, via Pavia 3;

contro

il Comune di Castiglione della Pescaia in persona del Sindaco *pro-tempore*, non costituito in giudizio;

la Commissione Elettorale Circondariale di Grosseto e l'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Grosseto in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* nonché il Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri 4;

nei confronti

Alfredo Cesario, Edoardo Mazzini, Massimiliano Palmieri e Mario Lolini, rappresentati e difesi dall'avvocato Evaristo Maria Fabrizio, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via degli Scipioni 281;

per l'annullamento

- del provvedimento sindacale pubblicato in data 7/10/2021, di proclamazione degli eletti a seguito dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale del Comune di Castiglione della Pescaia del 3 e 4 ottobre 2021 e di ogni altro provvedimento ad esso presupposto, conseguente e, comunque, connesso e in particolare: l'atto di presentazione della candidatura a Sindaco e delle candidature a Consigliere Comunale della lista "Partito Civico Viva Castiglione" - atto principale ed atto separato; il provvedimento della Commissione elettorale circondariale di Grosseto del 6/9/2021, verbale n. 74, di ammissione della lista "Partito Civico Viva Castiglione"; l'atto di accettazione della candidatura del Sig. Massimiliano Palmieri del 1/9/2021; l'atto di accettazione della candidatura del Sig. Mario Lolini del 1/9/2021

e per la dichiarazione di nullità

- dell'autenticazione apposta in calce alla dichiarazione di accettazione della candidatura del candidato Mario Lolini nonché della sottoscrizione della dichiarazione di accettazione della candidatura del candidato Massimiliano Palmieri nonché della lista dei candidati "Partito Civico Viva Castiglione" e per vedere disporre l'assegnazione alla lista "L'Alternativa" dei due seggi di Consigliere Comunale, attribuiti illegittimamente alla lista "Partito Civico Viva Castiglione".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Commissione Elettorale Circondariale di Grosseto, dell'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Grosseto, del Ministero dell'Interno, di Alfredo Cesario, Edoardo Mazzini, Massimiliano Palmieri e Mario Lolini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2022 il dott. Alessandro

Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, cittadini residenti nel comune di Castiglione della Pescaia, hanno votato nella consultazione elettorale per il rinnovo degli organi comunali svolta il 3 e 4 ottobre 2021 da cui è conseguita la proclamazione a sindaco di Elena Nappi, con il 51,18% dei voti validi. Essi, agendo in qualità di cittadini elettori, con il presente ricorso contestano l'atto di proclamazione degli eletti e, tra gli atti presupposti, il provvedimento di ammissione della lista "Partito civico Viva Castiglione", collegata con il candidato Alfredo Cesario alla carica di sindaco. La lista ha riportato un totale di 906 voti validi (pari al 22,91%) conseguendo l'assegnazione di due consiglieri comunali nelle persone di Alfredo Cesario e Edoardo Mazzini. Questi seggi, a loro dire, andrebbero attribuiti alla lista "L'Alternativa" che ha ottenuto 1025 voti validi (pari al 25,92%). Essi rilevano che all'atto della presentazione della lista "Partito civico Viva Castiglione" sono state allegate le accettazioni delle singole candidature, tra le quali quelle di Mario Lolini e Massimiliano Palmieri. Quanto alla prima, lamentano che la sottoscrizione del candidato risulta autenticata dal sig. Pasquale Virgilio in qualità di consigliere del Comune di Grosseto. Tale autenticazione sarebbe illegittima poiché effettuata nell'ambito di consultazioni riguardanti un altro Comune. Nella loro rappresentazione il consigliere comunale potrebbe autenticare le sole sottoscrizioni dei candidati che avvengano nel territorio ove egli esercita le funzioni e unicamente se siano relative a procedure elettorali dell'ente di appartenenza. Anche quest'ultimo requisito, oltre a quello della territorialità, sarebbe imprescindibile per la validità dell'autenticazione.

Quanto alla seconda, la sottoscrizione non è quella del candidato dichiarante Massimiliano Palmieri ma quella del candidato Mario Lolini.

La sussistenza di tali vizi, a dire dei ricorrenti, sarebbe immediatamente

percepibile; in via subordinata formulano comunque riserva di querela di falso da proporre nel termine eventualmente assegnato.

All'atto della presentazione della lista "Partito civico Viva Castiglione" i candidati erano in numero di dodici; dopo le esclusioni disposte dalla Commissione elettorale e una rinuncia alla candidatura, alla data della consultazione elettorale la lista è risultata composta da un numero di nove candidati più uno. L'accoglimento delle censure esposte comporterebbero l'invalidità dell'ammissione alla competizione elettorale della lista stessa in quanto costituita da numero di candidati pari a sette e, quindi, inferiore al numero minimo di otto più uno come previsto per legge. Pertanto, chiedono l'assegnazione alla lista "L'Alternativa" dei seggi invece attribuiti alla lista "Partito Civico Viva Castiglione", secondo l'esito delle preferenze attribuite a ciascuno dei candidati.

Con decreto presidenziale 3 novembre 2021, n. 534, è stata fissata l'udienza di trattazione nella giornata dell'11 gennaio 2022 e disposto di notificare il ricorso entro 10 giorni all'ente interessato dalla consultazione e ai controinteressati e di depositare prova delle avvenute notificazioni entro i 10 giorni successivi.

Il ricorso è stato notificato al Comune di Castiglione della Pescaia; alla Commissione elettorale; al Ministero dell'Interno; all'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Grosseto e ai controinteressati Alfredo Cesario, Edoardo Mazzini e Mario Lolini.

Si sono costituiti Alfredo Cesario, Edoardo Mazzini, Massimiliano Palmieri e Mario Lolini eccependo, in via preliminare, difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti poiché nei termini assegnati dal decreto presidenziale non hanno depositato la documentazione idonea a dimostrare la loro qualità di cittadini elettori del Comune interessato dalla consultazione. Nel merito, replicano alle deduzioni dei ricorrenti

Si è costituita l'Avvocatura dello Stato per il Ministero dell'Interno eccependo difetto di legittimazione passiva proprio, dell'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Grosseto e della Commissione elettorale, e replicando nel merito alle

deduzioni dei ricorrenti.

All'udienza dell'11 gennaio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. In via preliminare deve essere disposta l'estromissione del Ministero dell'Interno, dell'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Grosseto e della Commissione elettorale, come correttamente eccepito dalla difesa erariale. In materia vige il consolidato principio secondo cui nel giudizio amministrativo per l'annullamento del verbale di proclamazione degli eletti e delle operazioni di ripartizione dei seggi la legittimazione passiva è attribuita alla Pubblica amministrazione cui vanno giuridicamente imputati i risultati della consultazione elettorale oggetto di lite, e non all'Amministrazione statale o agli organi, quali gli Uffici elettorali, che hanno svolto compiti nel procedimento elettorale e che sono destinati a sciogliersi subito dopo la proclamazione degli eletti, i quali non sono quindi portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei propri atti (C.d.S. III, 15 gennaio 2018 n. 189; T.A.R. Campania-Napoli II, 10 gennaio 2018 n. 159; T.A.R. Lazio-Roma II, 14 dicembre 2017 n. 12358).

3. Si prescinde dalla mancata notificazione del ricorso unitamente al decreto presidenziale di fissazione udienza ad alcuno dei controinteressati, stante la radicale inammissibilità del gravame.

Gli odierni ricorrenti agiscono in qualità di cittadini elettori e la prova della loro legittimazione deve essere fornita mediante la produzione dei documenti attestanti la loro qualità di cittadino elettore o quella di iscritto nelle liste dei partecipanti alla competizione (C.d.S. V, 13 luglio 2017 n. 4517). Essi hanno effettivamente prodotto i propri certificati elettorali, ma tramite deposito effettuato solo il 9 dicembre 2021.

È noto che nel processo elettorale la costituzione del rapporto giuridico processuale avviene in modo diverso rispetto al processo ordinario. Mentre in quest'ultimo il ricorso deve essere previamente notificato e successivamente depositato (entro un termine perentorio), nel processo elettorale il ricorso deve essere dapprima

depositato presso il Tribunale Amministrativo competente; a tale adempimento segue la fissazione con decreto presidenziale dell'udienza di trattazione della causa con ordine di notificare ricorso e decreto all'Ente interessato ed ai controinteressati entro il termine perentorio di 10 giorni e di depositare, entro il successivo termine di 10 giorni decorrente dall'ultima notificazione, prova delle avvenute notifiche con i documenti del giudizio. Nel processo elettorale quindi il primo deposito del ricorso determina un contatto solo tra ricorrente e giudice; il rapporto giuridico processuale trilaterale si instaura invece mediante un doppio adempimento rappresentato dalla notificazione del decreto presidenziale e del ricorso alle controparti, cui si aggiunge il secondo deposito presso il Tribunale Amministrativo. Tanto statuisce l'articolo 130, comma 4, del codice del processo amministrativo che prevede termini sia per la notificazione, che per il deposito non solo del decreto e del ricorso notificati ma anche dei documenti del giudizio. Questi termini sono perentori.

È vero, come i ricorrenti replicano, che la disposizione non prevede espressamente la perentorietà di detti termini; la giurisprudenza tuttavia ha logicamente dedotto questa conclusione dalla logica acceleratoria che pervade i processi in materia elettorale, nei quali massimamente rileva l'esigenza di definire speditamente le situazioni giuridiche controverse (C.d.S. V, 14 aprile 2008 n. 1661 e 28 settembre 2005 n. 5189; T.A.R. Piemonte I, 28 luglio 2010 n. 3136; T.A.R. Toscana II, 24 ottobre 2014 n. 1634).

Il Collegio non vede ragioni per discostarsi da tale principio.

A tale conclusione non osta la previsione di cui al comma 10 del citato art. 130 c.p.a. secondo cui "tutti i termini processuali diversi da quelli indicati nel presente articolo e nell'articolo 131 sono dimezzati rispetto ai termini del processo ordinario". Quest'ultima si riferisce letteralmente ai termini diversi da quelli indicati nel medesimo articolo. Tra questi ultimi rientra anche il termine per la produzione documentale del ricorrente stabilito, dal comma 4, in giorni dieci dall'ultima notificazione di ricorso e decreto presidenziale di fissazione udienza alle

controparti. Il comma 4 si qualifica pertanto come norma di specie rispetto al comma 10 dell'articolo 130 c.p.a.: quest'ultimo regolamenta in generale i termini processuali nel rito elettorale, mentre il primo si riferisce unicamente a quelli ivi indicati tra cui, si ripete, è compreso quello per la produzione documentale a carico del ricorrente ammontante a 10 giorni dall'ultima notificazione di ricorso e decreto presidenziale di fissazione udienza.

La sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 18 dell'11 settembre 2020, citata in memoria dai ricorrenti, non è conferente poiché riguardava la decadenza non nell'ambito processuale, bensì dal diritto alle tariffe incentivanti per gli impianti fotovoltaici e aveva ad oggetto quindi una vicenda sostanziale, e non processuale.

Nel caso di specie il decreto presidenziale n. 534/2021, nel rispetto dei termini stabiliti dalla normativa, ordinava ai ricorrenti di depositare entro 10 giorni dall'ultima notificazione del ricorso e del decreto stesso "gli atti e i documenti del giudizio". Nel termine perentorio i ricorrenti non hanno depositato la prova della loro legittimazione attiva e hanno prodotto il proprio certificato di iscrizione alle liste elettorali comunali solo il 9 dicembre 2021. Per tale motivo, in accoglimento dell'eccezione formulata dai controinteressati il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

E' superfluo aggiungere che alla mancata produzione della prova della legittimazione attiva da parte dei ricorrenti non poteva supplire il Collegio con l'acquisizione d'ufficio.

Se è vero che in materia di operazioni elettorali deve ritenersi attenuato il principio dell'onere probatorio in considerazione della situazione di obiettiva difficoltà in cui si trova il soggetto che ha interesse a contestare le operazioni elettorali sulla base di dati informativi di carattere indiziario, ebbene questa attenuazione non ha ragion d'essere con riferimento agli elementi di prova che siano in possesso del ricorrente, tra cui rientrano quelli riguardanti la sua legittimazione attiva che si trovano nella

esclusiva disponibilità e che, conseguentemente, egli ha l'onere di produrre nei termini (accelerati e perentori) di legge.

4. Si aggiunge, per completezza, che il ricorso è anche infondato nel merito. Non trova infatti conferma la tesi dei ricorrenti secondo cui ai fini della validità dell'autenticazione delle accettazioni delle candidature effettuata dal consigliere comunale sarebbe necessario, oltre alla circostanza che l'operazione avvenga nel territorio comunale ove il consigliere esercita la carica, anche quella che si riferisca a una consultazione elettorale relativa all'ente di pertinenza del consigliere medesimo. Se il principio di territorialità è connaturato ad ogni carica pubblica di talché i poteri ad essa inerenti (nella specie, quello di autenticazione) non possono essere esercitati che nell'ambito territoriale di competenza, l'ulteriore presupposto invocato dai ricorrenti circa la pertinenza della consultazione elettorale all'ente di appartenenza del soggetto autenticante non trova alcuna previsione nell'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. Il limite della territorialità, inteso come limitazione al territorio in cui l'autenticante esercita la carica, è generale e consustanziale ad ogni funzione pubblica e si identifica con il criterio della competenza nell'esercizio della stessa, ma ulteriori limitazioni non possono essere ritenute sussistenti se non previste in legge.

La stessa sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 9 ottobre 2013, n. 22, citata dai ricorrenti afferma il principio secondo cui "i pubblici ufficiali menzionati nell'art. 14 l. 21 marzo 1990, n. 53sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni esclusivamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari...." senza prevedere alcun ulteriore limite, con riferimento alla tipologia di consultazione elettorale nel cui ambito l'autenticazione viene effettuata.

Nel caso di specie l'accettazione della candidatura di Mario Lolini risulta effettuata in Grosseto ove il consigliere autenticante Pasquale Virgilio svolge la propria carica e, pertanto, deve essere ritenuta legittima.

La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, n. 6280/2021, citata in memoria dai

ricorrenti è inconferente poiché aveva ad oggetto autenticazioni dell'accettazione di candidature che erano state effettuate dal Sindaco del Comune di Cirò al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, e precisamente nel territorio del Comune di Crucoli.

Altrettanto inconferente è la sentenza Consiglio di Stato, Sez. III, n. 3023/2019 che aveva ad oggetto l'autenticazione delle firme dei sottoscrittori e dei candidati di una lista da parte di un funzionario giudiziario del Tribunale di Bari al di fuori della circoscrizione di quest'ultimo, e precisamente in Corato.

Si tratta quindi, in entrambi i casi, di controversie riguardanti l'esercizio del potere di autenticazione al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, senza che venga in rilievo l'ulteriore presupposto consistente nella riferibilità della competizione elettorale all'ente di appartenenza dell'autenticatore.

Alla reiezione di questa censura segue che l'eventuale accoglimento dell'ulteriore doglianza relativa alla sottoscrizione del candidato dichiarante Massimiliano Palmieri non apporterebbe utilità ai ricorrenti, perché il numero dei candidati della lista "Partito civico Viva Castiglione" rimarrebbe comunque pari a otto più uno e dunque sufficiente per la partecipazione alla competizione elettorale.

5. In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile e infondato.

Le spese processuali seguono la soccombenza e vengono liquidate a carico dei ricorrenti, in solido tra loro, in € 1.500,00 (millecinquecento/00) a favore del Ministero dell'Interno e in € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge, a favore dei controinteressati costituiti, in solido tra loro. Nulla spesa per le controparti che non si sono costituite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, estromette dal processo il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Grosseto e la Commissione elettorale, e dichiara il ricorso inammissibile e

infondato.

Condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese processuali nella misura di €1.500,00 (millecinquecento/00) a favore del Ministero dell'Interno e in € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge, a favore dei controinteressati costituiti, in solido tra loro; nulla spese per le controparti che non si sono costituite.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandro Cacciari

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO