TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Molise, 23 ottobre 1987, n. 196.

È ammissibile il ricorso, presentato da un candidato alle precedenti elezioni, nei confronti del decreto di convocazione dei comizi per la rinnovazione delle elezioni a seguito di annullamento in sede giurisdizionale delle precedenti.

È illegittimo il decreto di convocazione dei comizi elettorali, per la rinnovazione delle elezioni annullate in sede giurisdizionale, per una data anteriore a quella in cui tale sentenza di annullamento diviene definitiva.

Omissis. 2.2 – Quanto all'ulteriore eccezione di inammissibilità per carenza del requisito della legittimazione attiva, essa va accolta parzialmente, dovendosi dichiarare l'inammissibilità del gravame proposto dal ricorrente nella dichiarata veste di elettore: ciò in quanto, nella fattispecie in esame, si tratta di impugnativa avverso il decreto di indizione delle elezioni, che è espressamente escluso, giusta art. 83/11, primo comma, T.U. 16 maggio 1960 n. 570, dagli atti contro i quali sono esperibili le tipiche (e tassative) azioni popolari previste dallo speciale contenzioso elettorale (cfr. Cons. Stato, V Sez., 6 luglio 1971 n. 680; T.A.R. Abruzzo 7 gennaio 1983 n. 6).

L'eccezione deve essere, invece, respinta nella parte in cui prospetta l'inammissibilità anche dell'azione esperita dal ricorrente nell'ulteriore veste di diretto interessato, quale candidato nelle elezioni di cui è stata disposta la rinnovazione.

Sembra all'uopo sufficiente, ad avviso del Collegio, ricordare che il ricorrente dal canto suo prospetta un preciso interesse, che appare giuridicamente rilevante, e che risulta effettivamente leso, a non vedere posta in essere una consultazione illegittima e come tale caducabile, con la conseguenza di vedere frustrata la mobilitazione della popolazione, delle forze politiche e degli stessi candidati impegnati in un'attività variamente complessa e dispendiosa (quanto a energie fisiche, organizzative ed economiche).

La tesi della difesa erariale circa la pretesa carenza di interesse alla decisione, in capo al ricorrente, fondata su una analitica c.d. "prova di resistenza" secondo la quale il ricorrente stesso non potrebbe comunque conseguire l'elezione – appare inconferente e, in ogni modo, eccessivamente riduttiva: essa non tiene, infatti, conto che l'interesse sostanziale come sopra dedotto dal ricorrente (e che appare idoneo di per sé a concretare l'esistenza di una legittimazione alla decisione e di un interesse alla medesima) esula dal diverso e eventuale interesse a conseguire la elezione (rispetto al quale si pone come un *minus*, pur meritevole di autonoma rilevanza e tutela); e tralascia di considerare che pur sempre sussisterebbe – nella fattispecie, come in ogni sorta di procedura concorsuale – un sia pur minore interesse a conseguire una più vantaggiosa posizione di graduatoria (nella specie, ai fini di eventuali surroghe).

3. – Passando, all'esame nel merito della controversia, con il primo motivo il ricorrente lamenta l'impugnato decreto prefettizio per il rinnovo delle elezioni è stato emesso prima che la sentenza di questo Tribunale (di annullamento per la seconda volta della precedente votazione) fosse diventata definitiva, e ciò in violazione dell'art. 85, secondo c.p. D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570.

Richiama, all'uopo, in sintonia con autorevole insegnamento giurisprudenziale (cfr. Cons. Stato, V Sez. 2 aprile 1982 n. 270), la *ratio* di detta norma, che è finalizzata ad evitare di porre in essere atti (di primaria rilevanza come quelli elettorali) i quali potrebbero risultare inutili a seguito della sentenza definitiva.

La censura appare meritevole di accoglimento, nonostante le pur acute argomentazioni opposte dall'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Quest'ultima, in effetti, controdeduce affermando che la fattispecie rientrerebbe non già nell'ipotesi prevista dal citato art. 85, e riferibile ad annullamento "totale" delle elezioni bensì in quella disciplinata dal precedente art. 77 dello stesso T.U. e relativa ad annullamento "parziale": tale ultimo articolo non richiederebbe la sussistenza del presupposto della definitività della pronuncia di annullamento, previsto invece nella prima fattispecie. Inoltre, al di là della interpretazione letterale suggerita dal confronto delle due disposizioni, l'amministrazione resistente soggiunge che, in base al principio ermeneutico *ubi voluit, dixit*, il diverso regime giuridico previsto nei due casi troverebbe logica e necessaria giustificazione nella circostanza che, nel secondo a differenza del primo, l'annullamento non travolge il titolo di investitura di tutti i componenti il Consiglio comunale, cosicché quest'ultimo deve ritenersi esistente, seppure non nella pienezza della sua composizione. Da ciò conseguirebbe l'esigenza che, nella ipotesi ex art. 77 (annullamento parziale), si proceda entro i minimi tempi tecnici necessari (2 mesi) alla rinnovazione della consultazione, non potendosi consentire che il Consiglio veda ingiustificatamente

abbreviato il proprio quinquennio di carica — decorrente dalla data delle elezioni parzialmente annullate — per effetto del non breve periodo di tempo necessario perché la sentenza di annullamento acquisti definitività.

La tesi dell'Amministrazione, senza dubbio suggestiva, non è peraltro convincente.

Va rilevato che le due norme in questione fanno parte di un testo unico cosiddetto di "mera compilazione", per la redazione del quale non era stato fatto luogo ad una delegazione di potestà legislativa ex art. 76 Cost. consistendo esso nella anastatica ripubblicazione di precedenti norme legislative vigenti, come si desume del resto chiaramente dai riferimenti normativi posti, a mo' di rubrica, sotto il numero dei singoli articoli.

Così, l'art. 77 proviene da un precedente art. 69 T.U. 5 aprile 1951 n. 203 ed è stato inserito nel Capo VII, della convalida e delle surrogazioni; mentre l'art. 85 costituisce la riproduzione della norma introdotta, successivamente, dall'art. 44 L. 23 marzo 1956 n. 136 ed è invece inserita nel Capo VIII, dei ricorsi.

Il mero raffronto delle due disposizioni, di origini non coeve sottolinea la disarmonia ed il difetto di coordinamento delle rispettive discipline che possono apparire a prima vista dettate per ipotesi distinte e per differenti finalità: siffatta superficiale interpretazione non può però appagare l'interprete, la precipua funzione del quale è appunto quella di cercare sempre — in tutti i casi in cui sia possibile una razionale ricostruzione logico-sistematica delle ipotesi normative — una *reduction ad unum* di ogni elemento di diversità che non poggi su specifici concreti contrassegni differenziali.

Orbene tale elemento unificante può essere, ad avviso del Collegio individuato nella interpretazione della norma di cui al secondo comma dell'art. 85 citato, come norma di principio, valida ed applicabile a tutte le ipotesi di annullamento (parziale o totale) di elezioni.

Innanzitutto, a tale operazione non può ovviamente costituire ostacolo la rilevata discordanza dei tenori letterali delle due norme, che resta storicamente confinata nella circostanza di un mancato coordinamento tra esse (reso peraltro, all'epoca, impossibile per la carenza del relativo potere di innovazione legislativa): sotto tale profilo, va osservato che la lettera dell'art. 77 — nel tacere del tutto in ordine alla individuazione di un presupposto di riferimento per la decorrenza del termine ivi previsto di 2 mesi — non può per converso, neanche escludere implicitamente che, attraverso l'interpretazione "additiva" proposta, essa stessa venga integrata con l'introduzione dello specifico riferimento alla "sentenza definitiva" previsto dall'art. 85.

La riprova — sempre sotto il profilo letterale — della correttezza, o meglio della fattibilità dell'operazione interpretativa proposta, si rinviene proprio nello stesso art. 85, che — introdotto successivamente e poi nel T.U. allocato nel Capo relativo ai ricorsi (di chiara valenza generale) — al primo comma usa una locuzione "decisione di annullamento delle elezioni", priva di aggettivazione che possa limitarne l'applicabilità a determinate fattispecie.

Pertanto, l'intera norma ben permetterebbe una c.d. estensione — anche alle ipotesi di annullamento parziale: e che di estensione si tratti, è poi lecito dubitare, in quanto il Collegio sembra che in effetti l'art. 44 L. 23 marzo 1956 n. 136 (ora trasfuso nell'art. 85 T.U.) abbia disposto — originariamente, per la prima volta e per tutti i casi possibili di ripetizioni di elezioni (vedi terzo comma dello stesso articolo) — che non si possa procedere al rinnovo delle elezioni se non dopo che si sia raggiunto il necessario grado di "stabilità della decisione", e cioè la sua definitività.

Ad abundantiam, si osservi che la struttura stessa della norma dell'art. 77 (come si è visto, temporalmente precedente) non sembra rispondere tanto all'obiettivo di disciplinare differenzialmente casi di annullamento "parziale" in contrapposizione a quelli "totali" bensì sembra perseguire quello prioritario, di disporre un limite alla rinnovazione (parziale) delle elezioni (da effettuarsi soltanto dopo la "prova di resistenza", e cioè della loro virtuale incidenza sui risultati elettorali precedenti).

In altri termini, la contrapposizione delle due diverse discipline per i casi di annullamento parziale e totale delle elezioni è in realtà un falso problema, scaturito dalle innegabili difficoltà interpretative determinate dal mancato coordinamento delle disposizioni in esame, non esclusa la diversità dei termini in esse contemplati (rispettivamente 2 e 3 mesi).

Ciò ha indotto gli operatori e fra essi anche l'Amministrazione resistente, a ritenere che la *ratio* giustificatrice della pretesa differenziazione delle discipline risiedesse nella diversità delle *rationes* rispettivamente ispiratrici delle due norme.

Al contrario, per una soluzione in radice della questione, appare innanzitutto decisivo il rilievo che, in base ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo, la *ratio* di cui è espressione la norma dell'art. 85 debba, per ciò stesso, avere netta prevalenza su quella che avrebbe ispirato quella precedente ed esercitare forza attrattiva su tutti i casi (che pure implicitamente è destinata ad assorbire per la sua stessa formulazione letterale) ponendosi così, come norma di chiusura del relativo micro-sistema.

A ciò si aggiunga da un punto di vista più strettamente logico, che il principio cui si ispira l'art. 85 è senza dubbio quello — generalissimo — di "economia" cardine di ogni umana attività, e che, come tale, si impone tutte le volte in cui si prospetti il rischio di porre in essere attività destinate a dimostrarsi del tutto inutili. Ne segue che lo stesso principio ermeneutico dell'*ubi voluit*, pur teoricamente ineccepibile, deve essere opportunamente temperato, non potendo di per sé condurre ed ammettere che il legislatore abbia comunque voluto, nella ipotesi dell'art. 77, tenere in non cale quel principio di (economia) — logico ancor prima che giuridico — al fine di privilegiare, sempre la rapidità del procedimento di rinnovo delle elezioni, pur se con grave rischio di ulteriori perdite di tempo e di danaro (anche pubblico).

A tale ultimo riguardo, il Collegio ritiene in conclusione che l'esigenza di non abbreviare ingiustificatamente il periodo di durata della carica (che secondo la difesa erariale sarebbe a fondamento dell'art. 77), rivesta oggettivamente una rilevanza quantitativamente marginale e, comunque, non idonea a giustificare una disciplina derogatoria del suddetto principio, soprattutto ove si rammenti che si verte in materia nella quale, concentrazione e rapidità essendo la regola, simili esigenze vengono soddisfatte (per tutte le ipotesi, sia di annullamento parziale che totale) attraverso la generale previsione dello speciale rito elettorale.

Omissis.