

TAR SICILIA

TAR Catania, sentenza 19 febbraio 2009, n. 382

Nei giudici elettorali, l'individuazione della pubblica amministrazione, cui spetta la qualifica di parte necessaria della lite deve essere compiuta non in base al criterio dell'imputazione formale dell'atto di proclamazione degli eletti, ma esclusivamente in base al criterio dell'imputazione sostanziale degli effetti, cioè dei risultati della consultazione popolare.

Omissis

Il. A questo punto occorre stabilire cosa si debba intendere per "parte necessaria" nel processo elettorale.

In tal senso, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha già da tempo sostenuto che «nei giudizi elettorali, l'individuazione della pubblica amministrazione, cui spetta la qualifica di parte necessaria della lite, deve essere compiuta, tenuto conto della peculiarità del procedimento per la formazione democratica dei consigli degli enti territoriali, non in base al criterio dell'imputazione formale dell'atto di proclamazione degli eletti, ma esclusivamente in base al criterio dell'imputazione sostanziale degli effetti, cioè dei risultati della consultazione popolare; pertanto, essendo parte indefettibile di tali giudizi l'ente pubblico che si appropria delle scelte derivanti dall'attività politica del proprio corpo elettorale e che risente le conseguenze dell'attività giurisdizionale in ordine alla persistenza, o no, e alle eventuali rettifiche delle scelte, è ammissibile il ricorso non notificato dei presidenti delle sezioni cui, ai sensi dell'art. 47 t.u. reg. sic. 20 agosto 1960 n. 3, è formalmente imputabile l'atto di proclamazione degli eletti» (cfr. Consiglio Stato a. plen., 23 febbraio 1979, n. 7).

Sulla scorta dell'autorevole decisione, la Giurisprudenza ha reiteratamente confermato che «nel processo amministrativo elettorale è parte necessaria l'amministrazione (nella specie: comune) alla quale vanno imputati i risultati della consultazione elettorale e non l'ufficio centrale elettorale» (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 03 maggio 1983, n. 136).

Contraddittoriamente, però, la stessa Giurisprudenza, più volte, ha ritenuto che la mancata notifica all'Amministrazione intimata possa essere sanata (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 25 ottobre 1989, n. 673; Consiglio Stato, sez. V, 07 marzo 1986, n. 158).

Invero, ai sensi dell'art. 21, l'unica integrazione possibile è quella relativa al controinteressato, non già alla parte essenziale del processo, individuata nell'Organo che ha emanato l'atto.

Ritiene il Collegio che siffatto modo di interpretare la normativa in esame vada precisato.

Il processo elettorale si differenzia, in ordine ai notificatari dell'impugnazione, dal procedimento ordinario.

Mentre in quest'ultimo è richiesta la notifica «tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce» (art. 21 l. 1034/1971), il ricorso elettorale deve essere notificato «alla parte che può avervi interesse» (così testualmente l'art. 83/11 del D.P.R. n. 570/1960, come aggiunto dall'art. 2 della legge n. 1147/1966, le cui norme procedurali, come chiarito, sono espressamente richiamate dall'art. 19, ultimo comma, della legge n. 1034/1971).

È stato ritenuto, pertanto, per l'ammissibilità del ricorso, che il contraddittorio debba essere validamente costituito nei confronti di almeno uno dei controinteressati (cfr. Consiglio di stato, sez. V, 03 febbraio 1999, n. 116; V Sezione, 31.12.1993, n. 1048; 18 gennaio 1996, n. 72).

Ed in tal senso è stato sostenuto (cfr. Consiglio di stato, sez. V, 08 gennaio 2001, n. 39) che «il requisito di ammissibilità costituito dalla notifica ad almeno uno dei controinteressati può ritenersi soddisfatto in relazione alla tempestiva notifica alla Amministrazione...

Questa infatti, pur essendo parte necessaria del giudizio elettorale, non è autorità emanante, ma è Amministrazione interessata all'esito del giudizio riguardante la elezione dei propri organi.

La predetta Amministrazione assume pertanto nel giudizio elettorale una posizione peculiare, sostanzialmente equiparabile a quella del controinteressato, in quanto è estranea al procedimento elettorale gestito da altra p.a. e deve essere evocata in giudizio solo in quanto destinataria del risultato del voto (cfr. Consiglio Stato sez. V, 3 febbraio 1999, n. 115).

Sotto profilo diverso da quello qui rilevante, avuto riguardo a detta posizione processuale, si è affermato in giurisprudenza che è consentito integrare nei riguardi dell'Amministrazione interessata il contraddittorio, ove instaurato con la notificazione del ricorso ad un controinteressato (cfr. Consiglio Stato sez. V, 18 gennaio 1996, n. 72)».

Conclude la richiamata decisione del Giudice di seconde cure n. 39/2001, che, «per quanto detto, appare specularmente rituale anche la ipotesi opposta, qui rilevante: vale a dire la integrazione del contraddittorio nei

confronti del candidato controinteressato, ove il ricorso elettorale sia stato tempestivamente notificato alla Amministrazione interessata>>.

Il Collegio ritiene di dover fornire una diversa complessiva chiave di lettura, perché quelle rappresentate sembrano parzialmente contraddittorie.

Occorre rammentare, invero, che il processo elettorale, rispetto a quello ordinario, è caratterizzato dall'inversione e dall'aggravamento dell'onere processuale di introduzione del ricorso nel giudizio.

Sicché, ai sensi del più volte richiamato art. 83/11 del T.U., il ricorso va dapprima depositato e, poi, notificato con in calce il Decreto di fissazione dell'Udienza e di individuazione del relatore, ed infine nuovamente depositato.

E' chiaro l'intento acceleratorio del processo con termini diversi e tutti più brevi del processo ordinario (per altro in appello i termini sono ridotti alla metà).

Tutti questi adempimenti, inoltre, sono previsti come "perentori e devono essere osservati sotto pena di decadenza".

Concludere, quindi, che individuato un controinteressato (posto che non sussiste un'autorità emanante cui necessariamente indirizzare la notifica come nel processo ordinario), ove questo sia stato regolarmente notiziato ai sensi della procedura appena descritta, sia possibile una indiscriminata facoltà di integrazione del contraddittorio, non sembra coerente con l'intento acceleratorio, oltre che con la norma espressa dall'art. 21 I.TAR che si intende richiamare.

Sicché, ritiene il Collegio che anche nel processo elettorale vi siano delle parti necessarie, la cui mancata tempestiva introduzione nel giudizio mediante la procedura sopra indicata e nei tempi ristretti dalla stessa regolata determina l'inammissibilità del ricorso.

Dette parti devono essere individuate secondo il principio del petitum.

La norma, infatti, non riferendosi "all'organo che ha emesso l'atto", ha operato, come chiarito, una valutazione circa gli interessi sostanziali che possono essere "immediatamente" compromessi dall'accoglimento del ricorso.

Ed è per questo che parte sostanziale non è l'Ufficio Elettorale.

Ed invero, detto Ufficio, per restare in tema di Comuni e Province, è un Organo "ibrido", dove il Presidente viene nominato dal Presidente della Corte d'appello, mentre gli altri membri dal Comune o dalla Provincia.

E' un organo dotato di assoluta autonomia e non inserito nell'organizzazione di alcuna amministrazione, ma destinato a svolgere una funzione assolutamente imparziale (a dispetto della nomina parzialmente proveniente dallo stesso Ente destinatario dell'attività) e di alto spessore costituzionale, quale lo svolgimento della procedura elettorale.

Inoltre, il previsto intervento correttivo giudiziale, diversamente che nella maggioranza degli altri casi contemplati dal processo ordinario (volendo includere anche le decisioni autoesecutive, meramente annullatorie), non determina un coinvolgimento dell'autorità amministrativa emanante nella rettifica della procedura e del provvedimento finale, ma, ai sensi dell'art. 4 della l. 23.12.1966, n. 1147, e quale espressione di una competenza di merito del G.A., comporta che i Tribunali, "quando accolgono i ricorsi, correggono il risultato delle elezioni e sostituiscono ai candidati illegalmente proclamati, coloro che hanno diritto di esserlo".

E sono proprio questi candidati eletti, in quanto espressamente individuati dalla legge, le parti necessarie del processo, quelli, cioè, che, in via immediata, dall'accoglimento del ricorso possono ricevere il pregiudizio della perdita dell'"Ufficio" ricoperto.

Sicché, nel caso in esame, se il ricorrente non avesse tempestivamente e nei termini di cui all'art. 83/11 del T.U. notificato il ricorso al controinteressato (recte: alla parte che evidentemente "può avervi interesse"), destinato, in caso di ritenuta fondatezza del ricorso, a cedere il posto in consiglio al ricorrente, il gravame sarebbe stato inammissibile per decorrenza del termine, ritenuto, come chiarito, dalla norma in esame come perentorio.

Posizione di controinteresse, e come tale integrabile, rivestono invece i consiglieri eletti quando, sempre in riferimento al petitum del ricorso, vengano modificate le maggioranze precostituite dall'esito elettorale.

Rimangono detti consiglieri parti sostanziali, qualora il ricorso sia rivolto a demolire l'intera proclamazione degli eletti e, quindi, l'intera perdita dello "ius in officio".

Invero, rispetto ad essi, potrebbe sorgere un problema diverso, quale quello della rinnovazione della notifica.

In altri termini, è indubbio che nei termini decadenziali il ricorso vada notificato a tutti i consiglieri eletti, salva la possibilità, ex art. 36 R.D. 26/06/1924 n. 1054, di consentire la rinnovazione della notificazione, nei casi di errore che dal Tribunale sia ritenuto scusabile.

Viene in rilievo l'ipotesi, ad esempio, in cui la notifica (da effettuare verso molti soggetti nei tempi rapidissimi del processo elettorale) sia stata effettuata presso la residenza dichiarata in occasione della candidatura, risultata, poi diversa.

Differente è il caso in cui, come premesso, il ricorso debba essere notificato ad un numero limitato di soggetti, posto che, in questo caso, stante l'esiguità dell'accertamento, l'individuazione della corretta residenza avrebbe potuto e dovuto essere accertata prima della notifica stessa (cfr. T.A.R. Catania, l. 13.11.2008, n. 2094).

Conclusivamente, sembra al Collegio che la delineata interpretazione riesca a coniugare l'esigenza di celerità, cui è improntato il processo elettorale, con la concreta possibilità di ottemperare al tempestivo onere di notifica (da effettuarsi in soli dieci giorni dalla comunicazione del Decreto Presidenziale di fissazione dell'udienza susseguente al deposito del ricorso), nel caso in cui il numero delle parti interessate sia effettivamente elevato.

III. Resta da verificare il ruolo dell'Amministrazione per il cui rinnovo degli organi elettivi si è attivata la consultazione elettorale.

Il Collegio, diversamente da quanto sostenuto dalla Giurisprudenza dominante, ritiene che, per dare coerenza al concetto di integrazione del contraddittorio in riferimento all'art. 21 della l. TAR, questo debba essere riferita esclusivamente al controinteressato.

Viene qui in rilievo un interesse "sostanziale indiretto", che non riguarda, per quanto chiarito, la legittimità del provvedimento impugnato (fosse altro perché in questo caso l'Amministrazione non è Organo emanante), ma l'interesse al funzionamento dell'Organo.

Quindi, mentre i diretti interessati hanno, appunto, un interesse diretto al mantenimento dell'ufficio (sul quale, come si è chiarito, è stato costruito il processo elettorale e, soprattutto, la decisione finale volta alla correzione del risultato elettorale ed alla sostituzione dei candidati eletti illegittimamente con quelli che hanno diritto all'ufficio), l'Amministrazione ha un interesse mediato, ma altrettanto rilevante, che, in quanto più sfumato, la pone in posizione di controinteresse (recte: interesse contrario al ricorrente al mantenimento della proclamazione degli eletti quale presupposto del funzionamento dell'Organo).

In altri termini, l'Amministrazione locale non ha un interesse tutelato ad essere governata da una coalizione piuttosto che un'altra o, ancor più, da un candidato piuttosto che un altro (ed in tal caso avrebbe dovuto assumere la veste di parte essenziale del processo volto alla eventuale sostituzione soggettiva), ma un interesse alla funzione ed all'espletamento dei compiti, pubblici, affidati dalla legge, sicché ciò che qualifica il suo intervento nel processo elettorale è l'interesse al corretto "potenziale" funzionamento dell'organo elettivo e, conseguentemente, al mantenimento della proclamazione degli eletti quale interesse contrario a quello dei ricorrenti.

La ricostruzione appena prospettata sembra al Collegio che sia confermata dall'analogo processo previsto dagli artt. 2 e 5 della l. 1147/1966 relativi alle deliberazioni comunali concernenti, rispettivamente, l'eleggibilità e la decadenza o incapacità del consigliere eletto.

In ambedue i casi, il provvedimento è emanato dal Consiglio comunale (e non da un organo straordinario) ed è comunque consentita l'azione popolare.

Gli interessi incisi sono, però, diversi.

In tema di eleggibilità viene in rilievo il c.d. elettorato passivo, quale diritto del cittadino di ricoprire cariche elettive; nel caso di decadenza, il cittadino ha già conseguito il risultato elettorale utile, sicché il Consiglio comunale, già formato, è chiamato a valutare in concreto la sua permanenza in ufficio.

Ora, nel primo caso, il ricorso, anch'esso proponibile come azione popolare e certamente riferito ad una fase della formazione del Consiglio comunale, così come nel caso che assume rilievo nel presente giudizio relativo alla corretta proclamazione dell'eletto (soltanto riferita ad una fase immediatamente precedente alla valutazione dell'eleggibilità), va notificato espressamente "agli eletti di cui viene contestata l'elezione"; nel secondo caso, in cui il consigliere si è incardinato nel consesso collegiale del Comune, la notifica va effettuata "al consigliere ovvero ai consiglieri interessati, nonché al Sindaco quale presidente del Consiglio comunale".

Sicché, in ambedue i casi in cui il petitum è circoscritto a delle ipotesi specifiche di perdita della carica a consigliere conseguita, è la stessa norma (il che rende coerente quanto sopra ritenuto) che individua i soggetti cui necessariamente notificare il ricorso, individuandoli proprio in coloro che ricevono un pregiudizio diretto.

La corrispondente norma che qui assume rilievo, e relativa a al corretto svolgimento del procedimento elettorale, deve usare un termine più generico ("parte che può avervi interesse"), perché è più ampia la casistica che può occasionare il ricorso, ma certamente non può non riferirsi a coloro che, come nei casi appena prospettati, e coerentemente contemplati, ex art. 4 della l. 1147/1966, in sede di correzione della decisione giudiziale, ricevono il diretto pregiudizio.

Nella procedura di cui all'art. 5, però, viene contemplato espressamente, quale parte necessaria, il "sindaco quale presidente del consiglio comunale".

Detta previsione conferma, ad avviso del Collegio, quanto sopra prospettato, circa la diversa posizione.

Il Consiglio comunale non deve necessariamente essere evocato in giudizio in quanto autorità emanante (poiché, in tal caso, anche nell'ipotesi di eleggibilità avrebbe dovuto essere interpellato giudizialmente), ma diventa parte quando la sua composizione già costituita (e non in via di formazione, come dei casi di cui agli artt. 1 e 2 della l. 1147/1966) viene concretamente intaccata, discutendosi della decadenza di suoi componenti

Solo in quest'ultimo caso di lesione diretta, il Legislatore ha ritenuto di rendere il Comune parte necessaria e, quindi,

di rendere obbligatoria l'immediata notifica del ricorso.

In tutti gli altri casi in cui, invece, il Legislatore, non prevedendo espressamente un onere di notifica, ha conclamato che l'Amministrazione subisce un effetto riflesso e, pertanto, può assumere la posizione di mera controinteressata.

Omissis