

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Puglia – Bari – Sezione II – Sentenza del 22 ottobre 2018, n. 1373.

Anche dopo la sua riformulazione, l'articolo 129 del c.p.a. prescrive che sono immediatamente impugnabili, perché lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale, i soli atti di esclusione, ma non quelli di ammissione di altre liste. Ciò in quanto l'articolo non può applicarsi al di là dei casi espressamente previsti, attesa la sua natura derogatoria rispetto alle regole processuali di portata generale.

Omissis

6.1 Non ravvisa il Collegio ragioni sufficienti per discostarsi dal consolidato orientamento giurisprudenziale per il quale, ai sensi dell'articolo 129 del codice del processo amministrativo, come novellato dal d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, fra i provvedimenti che vanno immediatamente impugnati, in quanto lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale, non vanno inclusi anche gli atti di ammissione di candidati o liste differenti da quelle del ricorrente, non potendo detta norma applicarsi al di là dei casi da essa specificamente previsti, attesa la sua natura derogatoria rispetto ad altre regole processuali di portata generale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 26 luglio 2016, n. 3364; Sez. III, 18 maggio 2016, n. 2073).

In particolare, il Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 5069 del 6 novembre 2015, ha osservato quanto segue: *“Non vi è dubbio che il testo originario dell'articolo 129 cit. fosse quanto mai univoco nel circoscrivere l'applicazione del peculiare rito d'imputazione anticipata da esso disegnato alle sole impugnative degli atti di esclusione dall'elezione. In tal senso, invero, la Sezione, in vigenza della relativa formulazione, dinanzi a un ricorso impugnatorio di un'ammissione altrui ha avuto modo di osservare quanto segue. “La piana lettura del sistema integrato dagli articoli 129 e 130 c.p.a., ...rende evidente come l'onere di spiegare le impugnative introduttive di questo contenzioso, non rientrando esso nel nucleo di ipotesi contemplate dal primo di tali articoli (né per la natura dell'atto da gravare nello specifico, trattandosi di ammissioni, e non già di esclusioni; né per la natura dei soggetti ricorrenti, qui semplici cittadini elettori), non poteva sorgere se non alla conclusione del procedimento elettorale. L'articolo 130 cit., comma 1, invero, è quanto mai chiaro nel disporre che, al di fuori dello specifico caso regolato dall'articolo che lo precede “contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali è ammesso ricorso soltanto alla conclusione del procedimento elettorale”: e ciò da parte di qualsiasi candidato o elettore dell'Ente della cui elezione si tratta (nello stesso senso cfr. anche l'articolo 129, comma 2, naturalmente nella versione del tempo)”, (sentenza n. 5504 del 29 ottobre 2012).*

Il nuovo testo dell'articolo 129 cit. presenta obiettivamente un grado di univocità inferiore rispetto alla sua formulazione primitiva. Nondimeno, l'interpretazione di tale testo porta alla stessa conclusione invalsa al cospetto di quello precedente, militando in tal senso la convergenza di tutti i molteplici indici ermeneutici disponibili.

Non è un caso che la Sezione anche nella vigenza della nuova stesura dell'articolo si sia già espressa nello stesso senso delle decisioni precedenti, e pertanto in modo conforme alle tesi dell'attuale appellante, in occasione delle proprie sentenze 16 giugno 2014, n. 3033, nonché 7 marzo 2013, n. 1410, con le quali significativamente non è stato nemmeno ritenuto necessario spendere particolari argomenti a sostegno di una simile lettura.

In primo luogo, la rubrica dell'articolo è rimasta inalterata: essa continua quindi a riguardare il solo “Giudizio avverso gli atti di esclusione”, così come la rubrica del Capo II ove l'articolo è inserito.

In secondo luogo, l'elemento di lesività sul quale la nuova formulazione del comma 1, dell'articolo 129, è incentrata deve pur sempre investire il “diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale”. E questa condizione di lesività si profila unicamente in presenza di un'esclusione della lista interessata, laddove l'ammissione altrui non incide, per converso, sul “diritto a partecipare al procedimento”, situazione di natura strumentale che rimane impregiudicata e intatta, ma può solo dispiegare un'eventuale influenza sfavorevole sul futuro esito dell'elezione, riverberandosi quindi su un interesse di natura sostanziale che solo, però, alla luce del concreto risultato elettorale registrato potrebbe dirsi leso.

Occorre poi tenere nel debito conto il fatto che l'articolo 129, è pacificamente reputato di stretta interpretazione (in tal senso si veda ad es. Sezione V, 7 marzo 2013, n. 1410, nonché 23 febbraio 2012, n. 1058), data la pesante compressione del contraddittorio processuale che caratterizza tutti i termini, oltremodo ristretti, connotanti il peculiare rito disciplinato dall'articolo (rito nel cui ambito, ad esempio, non vale la regola della notificazione del ricorso presso l'Avvocatura dello Stato, e non è applicabile alcun tipo di fase incidentale che possa comportare il differimento dell'udienza o la sospensione del giudizio, compresa la rimessione dell'Adunanza plenaria: cfr., rispettivamente, Sezione V, 29 aprile 2011, n. 2559; Ad. Pl., 9 ottobre 2013, n. 22; per un'esposizione organica delle singolarità del rito ex art. 129 cfr. V, 23 febbraio 2012, n. 1058).

Ora questa drastica compressione del contraddittorio processuale già di per se stessa non tollera che di una simile disciplina, sotto questo profilo di natura probabilmente eccezionale, sia fatta applicazione al di là della stretta indispensabilità, la quale è riscontrabile appunto unicamente rispetto alle impugnative degli atti di esclusione.

L'articolo 129 non è passibile di applicazione al di là dei casi da esso specificamente previsti nemmeno per la sua natura derogatoria rispetto ad altre regole processuali di portata generale.

Sotto questo aspetto va subito ricordata, invero, la previsione del comma 1, dell'articolo 130 (anticipata già dal comma 2, dell'articolo precedente), la quale pone la regola generale di settore che "contro tutti gli atti del procedimento elettorale ... è ammesso ricorso soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti" (con la sola eccezione, appunto, delle fattispecie di tutela anticipata ammesse dall'articolo 129).

È poi appena il caso di osservare che un'ipotetica ricorribilità immediata avverso l'ammissione di altre liste contrasterebbe con il principio generale che, tanto in tema di gare quanto di concorsi, vuole che le ammissioni di terzi si rendano impugnabili unicamente in occasione dell'impugnativa dell'atto di conclusione dei relativi procedimenti, in aderenza, del resto, al più ampio canone della non impugnabilità degli atti endoprocedimentali se non unitamente all'atto che definisce la procedura interessata.

*Un'ipotetica estensione dello schema della tutela processuale anticipata previsto dall'articolo 129 cit. ai casi di ammissione delle liste, d'altra parte, non sarebbe nemmeno assistita dal presupposto dell'*eadem ratio legis*: quanto sopra detto sulla ben diversa carica di lesività degli atti di esclusione rispetto alle ammissioni altrui comporta, infatti, che la *ratio giustificativa* dell'articolo in esame sia configurabile unicamente rispetto ai primi.*

È appena il caso di rimarcare, infine, che l'interpretazione debitamente restrittiva dell'articolo 129 non confligge con l'orientamento di questa Sezione incline ad ammettere che, una volta esperita dinanzi al Giudice di primo grado l'impugnativa dell'esclusione di una lista, la relativa sentenza di accoglimento (che produce l'effetto di ammettere la ricorrente vittoriosa alla competizione elettorale) sarebbe suscettibile di appello anche da parte di terzi.

*Questa estensione della legittimazione all'appello si giustifica, infatti, essenzialmente in ragione del fatto che altrimenti in casi simili l'ordinaria impugnazione successiva alla proclamazione degli eletti esperibile avverso l'altrui ammissione – impugnazione pur garantita in via generale dall'articolo 130 c.p.a. – potrebbe essere preclusa, in concreto, dalla formazione di un eventuale giudicato sull'ammissibilità della lista ricorrente in prime cure, dal momento che un giudicato di accoglimento sul punto avrebbe efficacia *erga omnes* (cfr. l'approfondita trattazione del tema rinvenibile nella decisione della Sezione 23 febbraio 2012, n. 1058, paragr. 10).*

È in ragione di tanto, quindi, che la Sezione ha riscontrato "la necessità, per assicurare il diritto costituzionalmente garantito degli interessati ad ottenere giustizia, di dover ritenere gli attuali appellanti legittimati a proporre appello avverso la sentenza del T.A.R. di ammissione della lista in questione.

In tema di contenzioso elettorale, infatti, il giudicato formatosi acquista autorità ed efficacia "erga omnes", non essendo compatibile con la natura popolare dell'azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità, che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio" (Cons. Stato, Sezione V, 23 febbraio 2011, n. 488).

Ne deriva che, ai sensi dell'articolo 129, comma 1 c.p.a., l'unica specialità, quanto alla legittimazione attiva, del rito

elettorale preparatorio, riguarda la fase introduttiva del giudizio di primo grado in quanto, una volta incardinato il rapporto processuale, tutti i soggetti legittimati possono contrastare il ricorso originario o appellare la sentenza di accoglimento al fine di evitare la formazione di un giudicato a loro opponibile” (in termini Sez. V, 8 maggio 2013, n. 2500; nello stesso senso cfr. anche 18 maggio 2015, n. 2526).

6.2. Va peraltro soggiunto – proprio con riferimento al fondamento giustificativo della proposta impugnativa ex articolo 129 del codice del processo amministrativo, per come prospettato dalla difesa della ricorrente – che, sulla base di quanto affermato nella sopra citata sentenza n. 2073 del 2016 della Sezione III, del Consiglio di Stato:

- se l' *“orientamento di questo Consiglio, espresso dalla sentenza ... n. 5069/2015, è effettivamente nel senso che, ai sensi dell'articolo 129 cod. proc. amm., come novellato dal d.lgs. 160/2012, fra i provvedimenti che vanno immediatamente impugnati, in quanto lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale, non vanno inclusi anche gli atti di ammissione di candidati o liste differenti da quelle del ricorrente, non potendo detta norma applicarsi al di là dei casi da essa specificamente previsti, attesa la sua natura derogatoria rispetto ad altre regole processuali di portata generale”;*
- il difforme orientamento (espresso, quanto alla vicenda contemplata dalla pronuncia in rassegna, da T.A.R. Piemonte, Sez. II, sentenza n. 691 del 2016) ammette l'impugnazione dell'ammissione di una lista soltanto *“qualora vengano dedotte censure di illegittimità fondate sull'astratto pericolo di confusione nell'elettorato”* (nella fattispecie, determinato dall'uso di un contrassegno asseritamente confondibile con quello utilizzato dalla lista ricorrente); e a fronte del *“connesso interesse di evitare un possibile sviamento dell'elettorato”* (in termini, da ultimo, la recente decisione del T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 17 ottobre 2018, n. 985).

Nel caso in esame, essendo la censura incentrata su un affermato vizio di ammissione di altra lista, che avrebbe visto autenticarsi le firme in modo non conforme a legge, si rivelano insussistenti i presupposti per applicare detto secondo complementare orientamento: non dimostrando l'ammissione della lista “...” valenza nemmeno potenzialmente decettiva rispetto alla libera e consapevole espressione del voto da parte dell'elettorato.

Omissis