

N. 03033/2014REG.PROV.COLL.

N. 00449/2014 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 449 del 2014, proposto da: Caterina Ventrone, Gioacchino Di Lillo, Pietro D'Angelo, Fabio Di Vico, rappresentati e difesi dall'avvocato Pasquale Marotta, con domicilio eletto presso Giancarlo Caracuzzo in Roma, via Villa Pepoli, n. 4;

contro

Comune di Maddaloni, Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Caserta, Ufficio Centrale Elettorale del Comune di Maddaloni, Sottocommissione Elettorale Circondariale del Comune di Maddaloni, ognuno in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Rosa De Lucia, rappresentato e difeso dall'avv. Egidio Lamberti, con domicilio eletto presso Massimiliano Marsili in Roma, viale dei Parioli, n. 44; Teresa Cafarelli, Mario Nicola D'Addiego, Luigi Bove, Dora Caturano, Giusy Pascarella, Giuseppe Carfora, Giacomo Lombardi, Giuseppe Magliocca, Gennaro Cioffi, Michele Massaro, Antonietta Bernardo, Angelo Belvito, Teresa Esposito, Giancarlo Vigliotta, Francesco Merola, Antonio De Rosa, Andrea De Filippo, Antonio Di Nuzzo, Vincenzo Vinciguerra, Filippo Iacobelli, Gaetano

Esposito, Francesco Capuozzo, Enrico Pisani, Clemente Di Rosa, Domenico Bove, Ilaria Bove, Domenico Lettieri, Michele Vigliotta, Pietro Esposito, Biagio Abbate, Vincenzo Lerro, Leonilda D'Aiello, Maria Letizia, Concetta Di Lillo, Carmine Esposito, Giovanni Esposito, Angelo Rispoli, Ciro G. Casapulla, Antonio Rescigno, Ferdinando Cioffi, Antonio Cerreto, Domenico De Lucia, Salvatore Mataluna, Giovanni Matteo Centore, Massimiliano Palmiero, Maria Carmina Sferragatta, Saverio Sferragatta, Paolo Marzo, tutti non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA – NAPOLI, SEZIONE II, n. 5878/2013, resa tra le parti, concernente proclamazione eletti nelle consultazioni amministrative del 26-27 maggio 2013;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della signora Rosa De Lucia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2014 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Lucio Perone su delega dell'avvocato Pasquale Marotta e Egidio Lamberti;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna vicenda si origina dalla presentazione del ricorso per l'annullamento di tutti gli atti relativi allo svolgimento della competizione elettorale per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale di Maddaloni nella tornata elettorale dei giorni 26 e 27 maggio 2013, da parte degli odierni appellanti.

2. Il primo Giudice, accolta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni statali evocate in giudizio ed estromesse quest'ultime dal giudizio, respingeva la richiesta caducatoria, rilevando l'infondatezza di tutte le censure incentrate sulla violazione dell'art. 14 della l. n. 53 del 1990. A giudizio del TAR, infatti, contrariamente a quanto sostenuto dagli originari ricorrenti, il consigliere provinciale è abilitato a svolgere le autenticazioni senza alcun limite che non sia quello legato al territorio dell'Ente presso il quale è stato eletto, posto che il territorio rappresenta l'elemento costitutivo di ogni ente locale. Quindi, se è pur possibile desumere l'esistenza di un limite legato al territorio (in relazione all'importanza che tale elemento assume

nell'ambito degli enti locali), non appare invece altrettanto logico ricavare dalle norme in materia anche l'ulteriore limite della "pertinenza della competizione elettorale", considerato viepiù che questo verrebbe a determinare una indebita limitazione nell'esercizio delle funzioni di tali organi politici.

2.1. Sempre il primo Giudice aveva a notare che nell'attività di autenticazione non sussiste una finalità di controllo, pertanto emergeva l'infondatezza della deduzione articolata dalla difesa di parte ricorrente in via subordinata – con la quale veniva stata censurata la circostanza che, nella fattispecie, avevano proceduto all'autenticazione delle sottoscrizioni consiglieri provinciali non appartenenti alla circoscrizione elettorale del Comune di Maddaloni – dovendosi ribadire la sussistenza del potere dei consiglieri provinciali di procedere alle autenticazioni in argomento in relazione a tutto l'ambito territoriale nella quale operano.

3. Con il gravame in esame gli originari ricorrenti reiterano in sede d'appello le argomentazioni esposte in prime cure, che il TAR erroneamente non avrebbe condiviso. Pertanto, sostengono che una corretta esegesi dell'art. 14 della l. n. 53 del 1990, come del potere di autenticazione disciplinato dal d.P.R. n. 445/2000, consentirebbe di ritenere che quest'ultimo possa essere esercitato solo nella concomitante esistenza del requisito territoriale, e di quello funzionale. Inoltre, sostengono che un Consigliere provinciale appartenente ad un Collegio diverso da quello in cui si svolge la competizione elettorale, non è legittimato ad esercitare il potere di autentica.

3.1. L'appellata in sede di costituzione contrasta le affermazioni degli appellanti e chiede la conferma della sentenza oggetto di gravame.

3.2. Costituitasi in giudizio l'Avvocatura Generale dello Stato per il Ministero dell'Interno, Prefettura di Caserta, ne invoca l'estromissione dal giudizio nell'assunto che, ex art. 130, comma 3, del c.p.a., il ricorso relativo alle operazioni elettorali avrebbe dovuto essere notificato solo all'Ente della cui elezione si tratta, cioè l'Ente locale interessato dalle elezioni, cui vanno imputati i risultati elettorali, e non alle Amministrazioni statali cui appartengono gli organi preposti alle elezioni.. La richiesta è fondata e deve essere accolta. Va in proposito osservato che - mentre l'art. 129 del c.p.a. stabilisce che il ricorso avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni deve essere notificato all'Ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati - il seguente art. 130 dispone, invece, che il ricorso contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali deve essere notificato, ai sensi, del comma 3,: a) all'Ente della cui elezione si tratta, in caso di elezioni di Comuni, Province e Regioni; b) all'Ufficio elettorale centrale nazionale, in caso di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia; c) alle altre parti che vi hanno interesse, e comunque ad almeno un controinteressato.

Alla fattispecie in esame è indubbio che sia applicabile l'art. 130 citato e pertanto non era necessario notificare il gravame, oltre che al Comune di Maddaloni e ai candidati controinteressati, anche agli altri organi abilitati a dichiarare i risultati finali del procedimento elettorale, che non hanno legittimazione passiva nel giudizio perché, per la loro posizione di neutralità, non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei loro atti (Consiglio di Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4762; 18 gennaio 2013, n. 278; Ad. Plen., 31 luglio 1996, n. 16).

Poiché le disposizioni del c.p.a. nulla aggiungono al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nei giudizi elettorali avanti al Giudice amministrativo l'individuazione della pubblica Amministrazione, cui spetta la qualità di parte necessaria, va infatti effettuata in base al criterio di imputazione dei risultati della consultazione elettorale medesima e non con riferimento al criterio dell'imputazione formale, nel caso di specie, trattandosi di elezione degli organi comunali, la parte necessaria era solo il Comune, e va esclusa ogni legittimazione passiva di tipo formale (sotto il profilo cioè dell'emissione degli atti impugnati) in capo ad organi diversi dall'ente di cui sopra, quali il Ministero dell'interno e l'Ufficio Territoriale di Governo, per loro natura neutrali (Consiglio di Stato, Sez. V, 23 luglio 2010, n. 4851).

Per le considerazioni che precedono va accolta la eccezione in esame e va disposta la estromissione dal giudizio dell'U.T.G. - Prefettura di Caserta, del Ministero dell'Interno.

4. L'odierno appello non merita di essere accolto, atteso che il Collegio ritiene di non poter aderire all'orientamento espresso da questa Sezione con la sentenza n. 8 maggio 2013, n. 2501, secondo la quale per i consiglieri comunali e provinciali sussisterebbe, oltre a quello territoriale, l'ulteriore limite della "pertinenza della competizione elettorale", nel senso che la norma in esame attribuirebbe il potere di autentica a tali organi politici solo per le elezioni dell'Ente al quale essi appartengono. Pronuncia che risulta isolata e già smentita da ulteriori sentenze emesse da questa Sezione (cfr. Cons. St., Sez. V, 13 febbraio 2014, n. 716; Id., 16 aprile 2014, n. 1885)

5. Appare necessario premettere che l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio con la sentenza n. 22/2013, ha chiarito che: *"I pubblici ufficiali menzionati nell'art. 14 L. 21 marzo 1990 n. 53 (e nella specie nell'art. 18 L. reg. Trentino Alto Adige 8 agosto 1983 n. 7) compreso il giudice di pace, sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni delle liste di candidati esclusivamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari o ai quali appartengono"*. Ossia ha affermato che il potere di autenticazione previsto dal citato art.14 a favore dei pubblici è strettamente connesso al territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari o al quale appartengono. Tanto in ragione del fatto che: a) l'individuazione della norma di alcune categorie di soggetti, che in veste di pubblici ufficiali sono deputati ad offrire fede privilegiata all'attestazione da loro proveniente, implica un rinvio allo statuto previsto per ciascuna categoria; b) i limiti alla

competenza territoriale dell'ufficio di appartenenza integrano un elemento costitutivo della fattispecie autorizzatoria; c) l'art. 2699 c.c. prevede un vincolo espresso tra pubblico ufficiale e sede di svolgimento della sua funzione; d) il successivo art. 2701 c.c. esclude che il documento formato da pubblico ufficiale incompetente abbia efficacia di fede privilegiata; e) la *ratio* della norma è quella di facilitare gli elettori e i presentatori delle liste nel rispetto delle esigenze di certezza e di un'ordinata e trasparente raccolta delle sottoscrizioni, assicurate dalla presenza di un collegamento tra pubblico ufficiale e territorio in cui svolge le proprie funzioni.

6. Esatte queste premesse, va rammentato che il potere di autenticazione si risolve nell'attestazione del compimento di un'attività materiale, con cui viene certificata l'apposizione della sottoscrizione in presenza del pubblico ufficiale, con immediata trasposizione del risultato di tale percezione in un documento rappresentativo dell'accaduto munito di fede privilegiata, come avviene per gli atti pubblici.

6.1. Pertanto, poiché il Consigliere provinciale svolge le proprie funzioni all'interno dell'intero territorio provinciale e considerato che il testo dell'art. 14 non offre alcuna indicazione nel senso di ritenere che possa desumersi la presenza di un ulteriore vincolo di pertinenza tra procedimento elettorale e funzioni del Consigliere provinciale, in contrasto con quella che è la *ratio* della norma in esame, non può concludersi per l'illegittimità dell'autenticazione operata all'interno del procedimento elettorale relativo ad un Comune che ricada nella Provincia nella quale il Consigliere provinciale esercita le proprie funzioni. Una simile limitazione, infatti, non è giustificata nemmeno da esigenze sostanziali di certezza giuridica ulteriori rispetto a quelli esigibili dall'attività di autentica della sottoscrizione di soggetti diversi dal pubblico ufficiale che vi procede, non sussistendo neppure, nello svolgimento della attività di certificazione, alcuna finalità di controllo (che potrebbe giustificare un irrigidimento delle condizioni necessarie per svolgere tale), consistendo nella mera certificazione da parte del pubblico ufficiale dell'avvenuta apposizione in sua presenza della sottoscrizione da parte di un soggetto identificato.

6.2. Per le stesse ragioni non si può prestare adesione alla tesi sostenuta dagli appellanti secondo la quale un Consigliere provinciale appartenente ad un Collegio diverso da quello in cui si svolge la competizione elettorale, non è legittimato ad esercitare il potere di autentica. Né l'art. 14, della l. n. 53 del 1990, né altra norma prevede, infatti, che il potere di autenticazione del Consigliere provinciale sia collegato in alcun modo al rapporto di mandato che lega il Consigliere eletto con il Collegio elettorale nel quale è stato eletto. Una simile limitazione che comporterebbe una significativa deroga alle funzioni del Consigliere provinciale, che, una volta eletto, assume funzioni esercitabili sull'intero territorio provinciale, necessiterebbe, infatti, di una esplicita limitazione legislativa, che nella fattispecie non risulta sussistere.

6.3. Deve, pertanto, concludersi che i consiglieri provinciali possono autenticare le firme relative alle operazioni elettorali per l'elezione dei sindaci ed il rinnovo dei consigli dei comuni della provincia, non sussistendo per i primi alcun vicolo derivante dalla pertinenza della competizione elettorale o dalla non estraneità alla stessa, mentre i consiglieri comunali hanno analoga legittimazione per le elezioni del sindaco ed il rinnovo del consiglio del loro comune.

7. L'appello merita, quindi, di essere respinto.

8. Nella complessità e parziale novità delle questioni trattate il Collegio ravvisa eccezionali ragioni per compensare tra le parti costituite, ai sensi degli artt. 26, comma 1, del c.p.a. e 92, comma 2, del c.p.c., le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sul ricorso n. 449 del 2014, come in epigrafe proposto, previa estromissione dal giudizio dell'U.T.G. - Prefettura di Caserta, del Ministero dell'Interno, respinge l'appello principale.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente FF

Fulvio Rocco, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Carlo Schilardi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/06/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)