

Publicato il 23/05/2018

N. 03087/2018REG.PROV.COLL.
N. 03994/2018 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3994 del 2018, proposto da Luigi Rossi, Antonietta Esposito, Carlo Cinque, Vincenzo Licciardi, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Lipani, Antonio D'Angelo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Commissione Elettorale Circondariale – Terza Sottocommissione di Pozzuoli – Procida, Ministero dell'Interno, Comune di Quarto non costituiti in giudizio;

Ufficio Territoriale del Governo Napoli, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Luigi Russo, Roberta Graziano, Lorenzo Papparone, Gennaro Esposito, Adele Goliuso, Raffaella Liberti, Marina Migliaccio, Luca Gendolavigna, Eva Lubrano, Immacolata Carandente Tartaglia, Simona Mascolo, Milena Flaminio, Raffaele Coppola, Antonio Esposito, Maurizio Caschera, Rosa Speranza, Giovanni Cecere, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Vitale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Fabrizio Marreno, Filomena D'Avino, Marianna Fiorentino, Vincenzo Dellini, Luigi Mormone, Massimiliano D'Angelo, Angela Sannino, Francesco D'Antono, Vincenzo Di Pinto, Luigi Alfieri, Angela Colella, Margherita Orlando, Maria Rosaria Colavecchia, Ferdinando Paragliola, Rosario Di Roberto, Francesco Saglioccolo, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Angelone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30;

Amalia Di Nardo, Vincenzo Accardo non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Seconda) n. 03290/2018, resa tra le parti, concernente per l'annullamento della deliberazione della III Sottocommissione Elettorale di Pozzuoli – Procida n. 43 del 12.5.2018, notificata il successivo 14.5.2018, con la quale è stata disposta la ricsuzione dalla competizione elettorale per il rinnovo del Consiglio Comunale di Quarto del 10.6.2018 del candidato sindaco Massimo Carandente Giarrusso e della lista ricorrente ad essa collegata “Protagonismo Sociale”, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ufficio Territoriale del Governo Napoli e di Luigi Russo e di Fabrizio Marreno e di Roberta Graziano e di Lorenzo Paparone e di Gennaro Esposito e di Adele Goliuso e di Raffaella Liberti e di Marina Migliaccio e di Luca Gendolavigna e di Eva Lubrano e di Immacolata Carandente Tartaglia e di Simona Mascolo e di Milena Flaminio e di Raffaele Coppola e di Antonio Esposito e di Maurizio Caschera e di Rosa Speranza e di Giovanni Cecere e di Filomena D'Avino e di Marianna Fiorentino e di Vincenzo Dellini e di Luigi Mormone e di Massimiliano D'Angelo e di Angela Sannino e di Francesco D'Antono e di Vincenzo Di Pinto e di Luigi Alfieri e di Angela Colella e di Margherita Orlando e di Maria Rosaria Colavecchia e di Ferdinando Paragliola e di Rosario Di Roberto e di Francesco Saglioccolo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella up speciale elettorale del giorno 23 maggio 2018 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Leone su delega di Antonio D'Angelo, Carlo Sarro su delega di Alessandro Lipani, Enrico Angelone per sé e su delega dichiarata di Domenico Vitale e l'Avvocato dello Stato Maria Vittoria Lumetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In primo grado è stata impugnata la deliberazione della III Sottocommissione Elettorale Circondariale di Pozzuoli-Procida che ha ricusato, dall'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale di Quarto (Na) prevista per il 10 giugno 2018, il candidato Sindaco e le liste ad esso collegate.

2. La ricusazione è stata disposta in ragione dell'incandidabilità del

candidato Sindaco, dichiarata, in applicazione dell'art. 143, comma 11, del d.lgs. 267/2000, con sentenza del Tribunale di Napoli pubblicata in data 23 gennaio 2015, dapprima impugnata in data 6 febbraio 2015 e poi, dopo la rinuncia al reclamo in data 27 maggio 2015, passata in giudicato a seguito di dichiarazione di estinzione del giudizio mediante sentenza della Corte d'Appello di Napoli pubblicata in data 9 luglio 2015.

3. Gli odierni appellanti hanno impugnato la ricsuzione dinanzi al TAR Campania, prospettando che la "sanzione" dell'incandidabilità non era più efficace, in quanto già scontata in occasione delle elezioni comunali svoltesi per 18 Comuni della Provincia di Napoli in data 5 giugno 2016, ovvero in occasione della precedente tornata elettorale relativa al Comune di Quarto, che si era tenuta il 31 maggio 2015 (mentre alla data del 2 maggio 2015 era scaduto il termine per la presentazione delle candidature), allorché l'incandidabilità era già divenuta definitiva (a loro dire, il passaggio in giudicato della sentenza sarebbe avvenuto a decorrere dalla data del 6 febbraio 2015, di presentazione del reclamo, poi rinunciato).

4. Il TAR Campania, con la sentenza appellata meglio individuata in epigrafe, ha respinto il ricorso, ritenendo sostanzialmente corretta la valutazione operata dalla Sottocommissione Elettorale.

A tal fine, richiamando la giurisprudenza della Cassazione, ha sottolineato che:

- l'incandidabilità non può operare prima che la sua dichiarazione giurisdizionale sia divenuta definitiva e, dunque, deve ritenersi "che l'incandidabilità operi quando, come previsto dalla norma, "sia dichiarata con provvedimento definitivo", valendo evidentemente per tutti i turni elettorali successivi che si svolgeranno nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, sebbene nella stessa regione si

siano svolti uno o più turni elettorali (di identica o differente tipologia) successivamente allo scioglimento dell'ente ma prima che il provvedimento giurisdizionale dichiarativo dell'incandidabilità abbia assunto il carattere della definitività" (cfr. (Cass. civ. I, n. 9883/2016; n. 18696/2015);

- la misura interdittiva dell'incandidabilità degli amministratori pubblici di enti territoriali opera dal momento in cui sia dichiarata con provvedimento definitivo e riguarda il primo turno, ad esso successivo, di ognuna delle tornate elettorali indicate dal citato comma 11 dell'art.143, quindi tanto le elezioni regionali quanto quelle provinciali, comunali e circoscrizionali (Cass. civ., I, n. 1333/2017; n. 9883/2016; n. 23069/2016; n. 23299/2015);

- inoltre, nel caso di specie, la definitività degli effetti della sentenza del Tribunale di Napoli del 23 gennaio 2015, è avvenuta solo in data 9 luglio 2015, con la pubblicazione della sentenza con cui la Corte d'Appello di Napoli, preso atto della rinuncia al giudizio, ne ha dichiarato l'estinzione; infatti, ai sensi dell'art. 338 c.p.c., il passaggio in giudicato della sentenza impugnata a seguito di estinzione del processo di appello decorre non già dal momento in cui è intervenuto l'evento estintivo, ma dalla declaratoria di estinzione del processo, ossia da quando si dà luogo all'effetto estintivo ex artt. 2945 c.c. e 338 c.p.c., letto alla luce del principio di ragionevolezza nonché del principio del contraddittorio, dovendo il dies a quo coincidere con la pronuncia che ha reso le parti partecipi dello stesso evento (Cass. civ., II, n. 23156/2013).

5. Con un primo ordine di censure, gli appellanti ripropongono la tesi secondo la quale il turno elettorale per le elezioni comunali svoltosi in Campania il 5 giugno 2016 deve essere considerato, ad ogni effetto, quale "primo turno elettorale successivo" rispetto al momento in cui si è consolidata la sanzione di incandidabilità, e quindi la sanzione ha ormai

esaurito i propri effetti con specifico riferimento alle competizioni elettorali a carattere comunale sull'intero territorio della Regione Campania (operando invece tuttora in relazione alle altre competizioni elettorali nel frattempo non svoltesi nell'ambito territoriale della Regione, tra cui, ad esempio, le elezioni regionali).

5.1. Lamentano anzitutto che il TAR, con motivazione illogica o addirittura apparente, avrebbe basato la propria decisione su precedenti inconferenti, posto che la Cassazione ha risolto i problemi riguardanti la questione se l'incandidabilità operi prima o dopo la definitività del suo accertamento giudiziale e se la stessa operi esclusivamente in relazione ad una sola, ovverossia alla prima delle possibili elezioni amministrative indicate dalla norma ("elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali"), ovvero in tutti e ciascuno di essi.

Nel presente giudizio, invece, si discute esclusivamente della questione, diversa e mai affrontata, se l'incandidabilità – ferma la necessità di "scontarla" in relazione a tutti i turni di cui sopra e dopo il passaggio in giudicato della decisione – operi, per quanto concerne le elezioni comunali, in relazione al primo turno delle stesse dopo il detto passaggio, ovvero in relazione al primo turno che concretamente interessi il Comune oggetto di scioglimento.

Nell'avallare l'interpretazione fornita dall'ufficio elettorale, il TAR avrebbe fornito un'interpretazione additiva e contraria alla lettera della norma, inammissibile di per sé ed ancor più nella specie in cui è in gioco un diritto costituzionale fondamentale, quale quello all'elettorato passivo ex art. 51 Cost. Infatti, nella formulazione dell'art. 143, comma 11, cit., il riferimento è al primo turno di ogni tipo di elezione che si svolge nel territorio regionale e non v'è alcuna espressione della legge che possa rivelare

l'intenzione del legislatore di riferire l'incandidabilità nelle elezioni comunali, non al primo turno che di esse si svolga nella Regione, ma al primo che si svolge nel Comune oggetto di scioglimento.

5.2. Aggiungono che il TAR avrebbe interpretato la norma, non mediante il riferimento alla *voluntas legis*, che è chiaro, ma, illegittimamente, ritenendo che quanto si evinca dal significato letterale sia inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è preordinata (impedire che il candidato possa operare nel contesto territoriale del Comune interessato dallo scioglimento). Sotto le vesti di un'interpretazione teleologica, quindi, il TAR avrebbe propugnato una non consentita interpretazione additiva e manipolatrice.

Invocano al riguardo la relazione del Servizio studi del Senato (scheda n. 127 del maggio 2009, pagina 231) predisposta in vista dell'approvazione della legge di delega 94/2009 (che ha dato luogo alla novellazione dell'art. 143), nella quale si precisa che si tratta di una "... misura preventiva nei confronti degli amministratori locali che con le loro condotte abbiano determinato lo scioglimento del consiglio dell'ente locale: l'incandidabilità temporanea limitata dal punto di vista sia temporale ... che territoriale".

In ogni caso, seppure dovesse residuare un dubbio dalla lettura della norma, trattandosi di una disposizione limitativa del diritto costituzionale ed inviolabile all'elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., la stessa dovrebbe necessariamente essere interpretata in senso restrittivo e conforme alla maggior partecipazione possibile dei candidati: "le norme che impongono limiti ai diritti di elettorato attivo e passivo, incluse quelle sulla compatibilità, sono di stretta interpretazione" (cfr. Cons. Stato, III, n. 5583/2014).

6. Con un secondo ordine di censure, gli appellanti sostengono che - anche

a voler ritenere che l'incandidabilità debba riferirsi alla successiva tornata per il rinnovo del consiglio del medesimo Comune oggetto di scioglimento - in ogni caso il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo, in quanto la decisione in ordine alla incandidabilità è divenuta cosa giudicata ancor prima della tornata elettorale relativa alle elezioni amministrative del maggio 2015.

Ribadiscono al riguardo che la rinuncia del 27 maggio 2015 ha generato la sopravvenuta inefficacia dell'impugnazione, che aveva impedito il passaggio in giudicato della sentenza, e pertanto ha prodotto il passaggio in giudicato a decorrere dal giorno della pubblicazione della sentenza, ovvero, al più tardi, della proposizione dell'appello poi rinunciato, ovvero sia dal momento in cui si era consumato il potere di impugnazione. Infatti, poiché, a norma dell'art. 310 c.p.c., l'estinzione del giudizio "rende inefficaci gli atti compiuti, ma non le sentenze di merito pronunciate nel corso del processo", l'effetto della rinuncia ha comportato l'inefficacia ex tunc dell'impugnazione, che si ha come mai proposta, e soprattutto dei suoi effetti, tra i quali appunto, per quel che qui interessa, quello di impedire il passaggio in giudicato della decisione di primo grado.

7. Si sono costituiti in giudizio l'UTG di Napoli ed alcuni candidati alle elezioni in liste avversarie, chiedendo il rigetto dell'appello.

8. L'appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

8.1. Quanto alla individuazione dell'ambito oggettivo di riferimento dell'incandidabilità, il Collegio osserva che, sul piano testuale, la formulazione dell'art. 143, comma 11, cit., è suscettibile di entrambe le interpretazioni contrapposte.

Effettivamente, il profilo evidenziato dagli appellanti non è univocamente affrontato nelle massime della Cassazione richiamate dal TAR.

Tuttavia, che l'incandidabilità debba riguardare la prima tornata elettorale, di ciascun livello istituzionale, concernente il Comune oggetto dello scioglimento che ha dato luogo all'incandidabilità (e non un qualsiasi altro Comune compreso nella Regione, anche se, in ipotesi, lontano e privo di alcun collegamento diretto con le dinamiche socio-economiche e politiche e con le vicende istituzionali di quello sciolto), discende dalla ratio della "sanzione" prevista dall'art. 143, comma 11, cit.

Se un soggetto è stato dichiarato incandidabile è perché, in esito ad un procedimento giurisdizionale concluso con provvedimento definitivo, si è ritenuto che in quel determinato Comune, e dunque con riferimento alle vicende di quel Comune, si sia reso partecipe di infiltrazioni della criminalità organizzata o ne abbia subito i condizionamenti o abbia contribuito a determinare il dissesto dell'ente locale. Ed infatti il TAR, nella sentenza appellata, ha correttamente individuato la ratio della norma, sottolineando che, se l'incandidabilità venisse consumata con la prima tornata elettorale di un qualsiasi altro Comune della stessa Regione "si rischierebbe da un lato di vanificare la funzione "afflittiva" che il Legislatore ha sicuramente tenuto presente con la misura in esame che rappresenta un rimedio volto alla salvaguardia di beni primari della collettività nazionale, al fine di evitare il ricrearsi delle situazioni, cui lo scioglimento dell'Ente ha inteso ovviare, di ingerenza e condizionamento da parte delle associazioni criminali operanti sul territorio e di grave dissesto cagionato all'ente locale, dall'altro di svilire la finalità preventiva che detta misura persegue evitando che a mezzo di una nuova rielezione, a distanza di poco tempo dallo scioglimento dei precedenti organi politico-amministrativi, possano di nuovo prodursi i menzionati fenomeni degenerativi che hanno provocato l'intervento statale".

Nella duplice prospettiva appena indicata, dunque, è con riferimento alle elezioni che riguardino quella collettività locale, ai diversi livelli istituzionali in cui il relativo elettorato è chiamato a votare (collettività rispetto alla quale, da un lato, si presume sussista l'interesse concreto ad una nuova candidatura del soggetto "sanzionato", e, dall'altro, occorre evitare il rischio che si ripetano quegli effetti negativi che hanno dato luogo allo scioglimento), che, per un periodo limitato, deve trovare applicazione l'incandidabilità.

Del resto, se si considera la controversia che ha originato la succitata sentenza della Cassazione n. 1333/2017, sembra di poter desumere che il principio di diritto da essa confermato, seppure espresso mediante una (sintetica) formulazione che potrebbe anche essere compatibile con la tesi dell'odierno appellante, consegue ad una vicenda nella quale un turno elettorale per Comuni, Province e Regioni era stato già espletato, e ciononostante si è ritenuto che la preclusione derivante dall'incandidabilità non fosse superata.

Una simile interpretazione fa leva sulla ratio della norma, e nessun elemento è stato fornito per dimostrare che la volontà del Legislatore fosse diversa, nulla potendosi evidentemente desumere (in un senso o nell'altro) dal passo della relazione illustrativa sopra riportato (ed anzi, una limitazione territoriale, oltre che temporale, dell'incandidabilità è certamente più evidente seguendo l'interpretazione qui prescelta).

D'altra parte, ciò che l'incidenza dell'istituto sul diritto inviolabile all'elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., comporta che siano escluse interpretazioni analogiche o estensive, non certo che, tra quelli testualmente plausibili, non si possa (debba) prescegliere il significato più coerente con la ratio dell'istituto (peraltro, non specificamente confutata dagli appellanti) e

quindi maggiormente idoneo al conseguimento della tutela degli interessi pubblici rilevanti.

Infine, quanto ad eventuali dubbi di costituzionalità della norma, così interpretata, può ribadirsi che: "... la proposta eccezione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 27 e 51 Cost., dell'art. 143, comma 11, del testo unico, è manifestamente infondata, giacchè la misura interdittiva della incandidabilità dell'amministratore responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso o simile nel tessuto istituzionale locale, privando temporaneamente il predetto soggetto della possibilità di candidarsi nell'ambito di competizioni elettorali destinate a svolgersi nello stesso territorio regionale, rappresenta un rimedio di extrema ratio volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni che la misura dissolutoria ha inteso ovviare, e a salvaguardare così beni primari dell'intera collettività nazionale - accanto alla sicurezza pubblica, la trasparenza e il buon andamento delle amministrazioni comunali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, capaci di alimentare la "credibilità" delle amministrazioni locali presso il pubblico e il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni -, beni compromessi o messi in pericolo, non solo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata, ma anche dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile, secondo la scelta non irragionevolmente compiuta dal legislatore, con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento." (cfr. Cass. SS.UU. n. 1747/2015).

8.2. Quanto alla individuazione del momento in cui la dichiarazione di incandidabilità è divenuta definitiva, non si ravvisano motivi per mettere in discussione la soluzione data dal TAR.

Il motivo di appello si risolve in un espediente concettuale, non essendo comunque in discussione che la sentenza di merito, a seguito dell'estinzione della fase di giudizio successiva, conservi efficacia.

In ogni caso, seguendo le argomentazioni degli appellanti sulla pretesa retroattività del venir meno della causa impeditiva del passaggio in giudicato, si dovrebbe concludere che il passaggio in giudicato decorresse dal 27 maggio 2015 (così come, invero, affermato dall'ufficio elettorale), data della rinuncia al reclamo, vale a dire da una data comunque successiva alla scadenza del termine di presentazione delle candidature nella tornata elettorale erroneamente invocata dagli appellanti come idonea a scontare la sanzione. E' dunque evidente che, nel caso in esame, la mancata candidatura nel maggio 2015 è riconducibile ad una scelta dell'interessato, non essendo impedita dalla incandidabilità, all'epoca ancora sub iudice.

In realtà, la soluzione data dal TAR – nel senso che il passaggio in giudicato della sentenza impugnata a seguito di estinzione del processo di appello decorre non già dal momento in cui è intervenuto l'evento estintivo, ma dalla declaratoria di estinzione del processo – appare corretta, alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 338 c.p.c.

Può al riguardo ribadirsi che, come già sottolineato dal TAR, in tema di estinzione del processo di appello, dalla quale deriva, ai sensi dell'art. 338 c.p.c., il passaggio in giudicato della sentenza impugnata, il termine di prescrizione dell' actio iudicati decorre non già dal momento in cui è intervenuto l'evento estintivo, ma dalla declaratoria di estinzione del processo, ossia da quando si dà luogo all'effetto estintivo, in quanto il combinato disposto degli artt. 2945 c.c. e 338 c.p.c., letto alla luce del principio di ragionevolezza nonché del principio del contraddittorio, impone che il dies a quo debba coincidere con la pronuncia che ha reso le

parti partecipi dello stesso evento (cfr. Cass. civ., II, 11 ottobre 2013 n. 23156; I, n. 19639/2005).

9. Considerata la relativa novità dell'aspetto nodale della controversia, le spese del grado di giudizio possono integralmente compensarsi tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Lanfranco Balucani

IL SEGRETARIO