



N. 11 Reg.Ric.

Anno: 2005

Disp.vo n. 6

Anno 2005

SENTENZA

10/2005

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

(ADUNANZA PLENARIA)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 11/2005 dell'Adunanza Plenaria (n. 1127/2002 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana), proposto da SANTAGATI STEFANO, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Cittadino e Andrea Scuderi, ed elettivamente domiciliato in Roma presso lo studio dell'avv. Antonio Giuffrida, via Gregorio VII, n. 396;

contro

il COMUNE DI MISTERBIANCO, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Barone, domiciliato per legge presso la Segreteria del Consiglio di Stato;

il MINISTERO DELL'INTERNO, la COMMISSIONE ELETTORALE CIRCONDARIALE DI CATANIA e l'UFFICIO CENTRALE PER L'ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO E DEL

CONSIGLIO COMUNALE DI MISTERBIANCO, in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, negli uffici delle quali sono domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

e nei confronti di

CARUSO ANTONINA, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Paterniti La Via, domiciliata per legge presso la Segreteria del Consiglio di Stato;

PELLEGRINO ORAZIO, rappresentato e difeso dall'avv. Nicolò D'Alessandro, domiciliato per legge presso la Segreteria del Consiglio di Stato;

PELLEGRINO CARMELO, PRESENTATORI DELLE LISTE N. 3 E N. 12 CHE HANNO PARTECIPATO ALLE CONSULTAZIONI ELETTORALI, LUCA MARCO, BONANNO SANTO NATALE, LICCIARDELLO ANTONINO, MARCHESE ANTONINO, GAROZZO NUNZIO, D'ALESSANDRO SALVATORE, LA PIANA MASSIMO, D'ANTONE FRANCESCO, LUCIDANO GIUSEPPE, BIUSO ANTONIO, TORRE FRANCESCO, REINA GIUSEPPE, SANTONOCITO ANTONINO, GIACCONE GIAMBATTISTA, GRASSO GIUSEPPE, FULVIO NUNZIO, GUARNACCIA ANGELO, CARUSO CARMELO, MAUGERI MICHELANGELO, PALMERI PASQUALE, PANEPINTO ORAZIO, SANTAPAOLA CARMELO, ABBADESSA NICOLA, FINOCCHIARO PIETRO, MAUGERI GIUSEPPE, BORZI' LUCIANO, DI PIETRO VITTORIO, RIOLO DOMENICO, ROTELLA MASSIMO,

BUZZANCA MARIA A., L'ACQUA BENEDETTO, GALASSO FRANCESCO, GUARNACCIA EDUARDO CARLO, LO MANNO SALVATORE, ATTINA' ADALGISA, L'ACQUA GIUSEPPE e CARCIONE NINA, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, n. 1386 del 31 luglio 2002;

Visto il ricorso in appello;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Misterbianco, del Ministero dell'interno, della Commissione Elettorale Circondariale di Catania e dell'Ufficio Centrale per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale di Misterbianco, nonché di Caruso Carmela e di Pellegrino Orazio;

vista l'ordinanza n. 202/2005, in data 11 aprile 2005, del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, con cui la causa è stata rimessa all'esame dell'Adunanza Plenaria delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

relatore alla pubblica udienza del 14 novembre 2005 il consigliere Pier Luigi Lodi e uditi, per le parti, gli avvocati Cittadino, Scuderi, Barone, Paterniti La Via, D'Alessandro;

visti gli atti tutti della causa;

ritenuto e considerato quanto segue:

FATTO

Con ricorso al T.A.R. della Sicilia, Sezione di Catania, depositato il 1° luglio 2002, l'ing. Stefano Santagati, quale candidato alle elezioni alla carica di Sindaco del Comune di Misterbianco e quale cittadino elettore del medesimo Comune, ha chiesto l'annullamento delle operazioni elettorali conclusesi con l'atto di proclamazione a Sindaco della signora Antonina Caruso, in data 1° giugno 2002, e con l'atto di proclamazione dei trenta consiglieri, in data 24 giugno 2002.

Il ricorrente lamentava, in particolare, l'illegittima partecipazione alla competizione elettorale della lista denominata "UDEUR", per la mancata sottoscrizione dell'autenticazione delle firme dei 498 elettori presentatori, e delle liste denominate "Insieme per Misterbianco" e "Movimento Italiano Democratico", per la mancanza del numero minimo di 400 firme valide di presentatori, in quanto molte delle firme stesse sarebbero false, essendo state apposte da persone diverse da quelle identificate in sede di autenticazione.

Con sentenza n. 1386/02 del 31 luglio 2002, il Tribunale adito ha dichiarato irricevibile il ricorso, in quanto depositato oltre il termine di trenta giorni decorrente dalla data di conoscenza degli atti lesivi o, al più tardi, da quella di svolgimento delle votazioni (26 maggio 2002), nella quale tale conoscenza si è necessariamente verificata.

L'ing. Santagati ha proposto ricorso in appello al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana deducendo, con unico motivo di gravame, erronea applicazione dell'art. 83/11 del T.U. di cui al d.P.R. n. 16 maggio 1960, n. 570, e degli artt. 21 e 22 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, erronea valutazione dei presupposti e tempestività dell'originario ricorso in primo grado.

Si sono costituiti per resistere in giudizio il Comune di Misterbianco, le Amministrazioni indicate in epigrafe, rappresentate dalla Avvocatura dello Stato, il Sindaco eletto Antonina Caruso e il signor Orazio Pellegrino, presentatore della lista "Insieme per Misterbianco". Da parte del Comune e degli menzionati controinteressati vengono anche prospettati ulteriori profili di inammissibilità, sia dell'originario ricorso che dell'appello, con particolare riguardo: a) al difetto di giurisdizione del giudice adito, trattandosi di controversia vertente nella sostanza sul diritto di elettorato passivo delle tre liste di cui si invoca l'esclusione; b) all'incompatibilità delle due vesti - di candidato Sindaco e di cittadino elettore - in cui il ricorrente dichiara di agire, con conseguente non univocità dell'interesse fatto valere in giudizio; c) alla genericità delle censure dedotte.

Inoltre, le difese del Comune e della signora Caruso hanno eccepito l'improcedibilità del gravame per sopravvenuto difetto di interesse, atteso che nelle more dell'appello il ricorrente è

stato rinviato a giudizio innanzi al Tribunale di Catania per un reato commesso nell'esercizio delle funzioni di Sindaco dallo stesso in passato rivestite, e che in tale procedimento penale il Comune di Misterbianco si è costituito parte civile, con conseguente insorgenza della situazione di incompatibilità per lite pendente specificamente prevista dagli artt. 3, comma 2, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, e 10, n. 4, della legge regionale 24 giugno 1986, n. 31.

A sua volta la difesa di parte appellante, dopo aver invocato in subordine la concessione del beneficio dell'errore scusabile, ha prodotto in giudizio copia della sentenza del Tribunale penale di Catania in data 28 aprile 2004, n. 1605/04, con la quale è stato dichiarato estinto, per intervenuta oblazione, il reato relativo alla falsità delle firme di presentazione delle due liste sopra ricordate e delle relative autenticazioni, assumendo che in presenza di tale pronuncia, implicante l'accertamento delle falsità denunciate, si renderebbe superflua la proposizione della querela di falso.

Con ordinanza n. 202/05 dell'11 aprile 2005, il Consiglio di giustizia amministrativa, tenuto conto degli opposti orientamenti giurisprudenziali registratisi al riguardo, ha ritenuto opportuno devolvere all'esame dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la questione pregiudiziale relativa alla tardività, o meno, dell'impugnazione proposta nei confronti delle operazioni elettorali concernenti l'ammissione di liste di

candidati entro il termine di trenta giorni dalla data di proclamazione degli eletti, ovvero, in base alla prospettazione logicamente subordinata di parte appellante, entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla data in cui l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza. Si è in tal modo devoluto all'Adunanza plenaria pure l'eventuale esame delle ulteriori eccezioni pregiudiziali sollevate dalle difese delle parti resistenti, nonché dei motivi di merito dedotti con il ricorso introduttivo, anche in relazione alla necessità, o meno, di disporre la sospensione del giudizio per la proposizione di querela di falso.

In vista dell'udienza pubblica le parti, con memorie, hanno riproposto le rispettive tesi. La difesa del ricorrente ha ribadito ancora l'illegittimità dell'ammissione di tutte e tre le liste contestate sotto l'ulteriore profilo che i loro sottoscrittori hanno apposto la firma su moduli separati di presentazione, recanti soltanto il contrassegno di lista e non anche l'elenco nominativo dei candidati.

A quest'ultimo proposito, in sede di discussione orale del ricorso, il difensore della controinteressata ha sollevato eccezione di inammissibilità di detta censura, trattandosi di deduzione nuova da parte del ricorrente in primo grado.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 14 novembre 2005 e, al termine della camera di consiglio in pari data, la parte dispositiva è stata immediatamente letta dal

Presidente, ai sensi dell'art. 83/11, quarto comma, del citato T.U. n. 570 del 1960.

DIRITTO

1. - In primo luogo deve essere esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo, sollevata dalle difese dei resistenti sul presupposto che, trattandosi di vertenza riguardante la partecipazione alla competizione elettorale di liste di candidati già regolarmente ammesse, si porrebbe in discussione lo stesso esercizio del diritto di elettorato passivo dei candidati delle liste in questione.

Giova rammentare che, ai sensi dell'art. 82, primo comma, del Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni e integrazioni, sono attribuite alla cognizione del Giudice ordinario le deliberazioni in materia di "eleggibilità" adottate dai competenti organi amministrativi. Ai sensi del successivo art. 83/11, primo comma, dello stesso Testo unico, sono devolute al Giudice amministrativo le impugnative contro le operazioni elettorali.

Come rilevato dalla giurisprudenza vi è, dunque, un netto discrimine tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa, spettando alla prima le controversie concernenti la ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità, ossia le questioni che vertono su diritti soggettivi perfetti.

Alla giurisdizione amministrativa restano affidate, invece, tutte le decisioni relative all'annullamento degli atti amministrativi attinenti alle operazioni elettorali, nell'ambito delle quali sono ricomprese anche le deliberazioni dei competenti uffici elettorali in ordine all'ammissione o riconsunzione dei candidati e dei relativi simboli (cfr. da ultimo: Cass. Civ. SS.UU. 29 luglio 2003, n. 11646; 12 marzo 2003, n. 3601; 22 gennaio 2002, n. 717; Cons. Stato, Sez. V, 3 novembre 2001, n. 5695).

Ciò detto deve rilevarsi che nel caso di specie non vi è alcuna determinazione rivolta specificamente a contestare il diritto di elettorato passivo di singoli candidati, individualmente considerati, in quanto l'oggetto del contendere va propriamente individuato nei provvedimenti di ammissione al procedimento elettorale di liste di candidati che, secondo l'assunto del ricorrente, dovevano essere invece escluse dalle elezioni. In altri termini, da parte del ricorrente si chiede l'annullamento di determinazioni amministrative chiaramente attinenti alle operazioni per le elezioni indicate dall'art. 83/11, primo comma del citato Testo unico n. 570 del 1960.

Deve concludersi, pertanto, nel senso della sussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine alla causa in esame.

2. - Ugualmente infondata appare l'ulteriore eccezione pregiudiziale di inammissibilità del gravame, sollevata in

relazione alla circostanza che il gravame stesso risulta proposto dal ricorrente nella qualità sia di candidato sindaco che di elettore del Comune di Misterbianco.

Secondo i resistenti tale duplice veste potrebbe comportare un conflitto di interessi poiché, da un lato, si agirebbe per ottenere a proprio vantaggio la correzione del risultato elettorale, mentre, dall'altro lato, si verterebbe nell'esercizio di un'azione popolare, nell'interesse pubblico alla legittimità dei risultati elettorali. A sostegno di tale assunto si richiama una precedente pronuncia di questo Consiglio che ha escluso l'ammissibilità di ricorsi collettivi in mancanza di univocità dell'interesse fatto valere dai proponenti (Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 1997, n. 521).

Per quanto riguarda la pronuncia ora citata, il Collegio rileva che si trattava in effetti di una fattispecie di ricorso collettivo, in quanto proposto da una pluralità di soggetti, ed i principi in essa affermati non appaiano, pertanto, logicamente estensibili al caso in esame, in cui il gravame è stato proposto, sia pure sulla base di un doppio titolo di legittimazione, da un unico soggetto.

In proposito sembra opportuno sottolineare che, in realtà, in sede di contestazione dei risultati elettorali, costituisce vicenda del tutto normale che i ricorrenti agiscano in giudizio nella duplice veste di elettore e di candidato, ritenendosi che i titoli di legittimazione vantati dai ricorrenti stessi non siano

suscettibili di vicendevoles elisione ma, semmai, di reciproca integrazione, risultando comunque sufficiente a dare l'ingresso al giudizio l'interesse di cui il soggetto sia portatore in una sola delle qualità possedute (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 marzo 2002, n. 1565; 23 agosto 2000, n. 4586).

3. - Deve ora procedersi all'esame della questione principale per la quale l'affare è stato devoluto alla Adunanza plenaria dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, con ordinanza n. 202/05 dell'11 aprile 2005. Tale questione, ampiamente illustrata in detta ordinanza, riguarda in concreto i problemi posti dalla immediata impugnabilità degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale e dalle eventuali modalità e dei termini di simili impugnative.

3.1. - È opportuno rammentare preliminarmente le disposizioni dettate dal già citato art. 83/11 del T.U. n. 570 del 1960 (introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 le cui norme di carattere procedurale sono tuttora vigenti in quanto richiamate dall'art. 19 dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034) che stabiliscono quanto segue: "*Contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del Comune, o chiunque altro vi abbia diretto interesse, può proporre impugnativa davanti alla sezione per il contenzioso elettorale (ora: al Tribunale amministrativo regionale - n.d.r.) con ricorso che deve essere depositato nella*

segreteria entro il termine di giorni trenta dalla proclamazione degli eletti".

3.2. - La giurisprudenza, in sede di applicazione di tali disposizioni, ha originariamente preso atto del chiaro tenore della norma secondo cui l'impugnativa avverso le operazioni elettorali deve fare riferimento all'atto conclusivo del relativo procedimento, ossia all'atto di proclamazione degli eletti, dalla adozione del quale decorre il termine abbreviato di trenta giorni per la proposizione dell'impugnativa.

Al riguardo si è in particolare osservato che il procedimento per il rinnovo dei Consigli comunali (come del resto ogni consultazione elettorale) ha una struttura composta del tutto peculiare, in quanto articolato in una serie di sub procedimenti, nei quali intervengono vari organi operanti secondo una rigida successione di atti ed una precisa ripartizione dei poteri in modo tale che, salvo ipotesi eccezionali tassativamente previste, ciascun organo provvede alla parte di sua competenza in via definitiva, senza che l'organo chiamato successivamente possa rivedere o riesaminare o modificarne le delibere o i risultati accertati in precedenza. Si è ritenuto, pertanto, che in presenza di una sequenza così articolata, imperniata su un predeterminato sistema di garanzie, con la rigida successione di atti di più organi operanti a scadenze prefissate, non sarebbe compatibile una impugnativa autonoma di atti preparatori,

anche se direttamente lesivi (quale è la esclusione di un candidato da una lista), in quanto gli atti stessi, se viziati e invalidanti in via derivata la proclamazione degli eletti, dovrebbero essere gravati unitamente a quest'ultimo atto, che costituisce il momento centrale della complessa procedura elettorale. La deroga al principio generale, secondo cui gli atti preparatori possono essere immediatamente impugnati ove siano suscettibili di concreta e diretta attuazione, con conseguenti effetti lesivi autonomi, è stata, quindi, giustificata mediante la considerazione che il sistema elettorale non può tollerare segmentazioni e interruzioni se non a pena di frustrare il raggiungimento dello scopo voluto dal legislatore, ossia di consentire lo svolgimento della consultazione alla data stabilita con il decreto di convocazione dei comizi (v. Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 1986, n. 156; 27 agosto 1971, n. 745).

3.3. - Successivamente, peraltro, pur facendosi riferimento ai principi sopra denunciati, la giurisprudenza ha ritenuto di dare determinante rilievo all'esigenza, ritenuta evidentemente di carattere prioritario e preminente, di accordare immediata tutela a situazioni connotate da aspetti di immediata lesività, quali quelle relative alle esclusioni di liste o alle esclusioni di candidati dalle liste, ovvero anche a quelle relative alla ammissione di determinate liste alla competizione elettorale (Cons. Stato, Sez. V, 3 aprile 1990, n. 322).

Si è così venuto a formare un orientamento giurisprudenziale

in base al quale si è ribadito in ripetute occasioni che, seppure i ricorsi in materia elettorale devono essere proposti, di norma, contro l'atto finale della complessa sequenza procedimentale, e cioè contro la proclamazione degli eletti, non poteva trascurarsi la possibilità di immediata impugnazione degli atti autonomamente lesivi, quale quello di esclusione di una lista, “tenuto conto dei più recenti indirizzi giurisprudenziali” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 15 febbraio 1994, n. 92; e inoltre, tra le tante: Ad. Plen. 24 luglio 1997, n. 15; Sez. V, 18 giugno 2001, n. 3212).

Da parte di detta giurisprudenza si è sottolineato il carattere facoltativo di simili impugnative, nei confronti degli atti endoprocedimentali ritenuti immediatamente lesivi, affermandosi nel contempo la necessità della successiva impugnazione anche dell'atto di proclamazione degli eletti, a pena di improcedibilità del ricorso originario, atteso che l'eventuale riconoscimento della illegittimità degli atti endoprocedimentali (quale quello di ammissione di una determinata lista) non comporta di per sé automatici effetti caducatori dei successivi atti del procedimento, ma soltanto la possibilità di annullamento, per illegittimità derivata, degli atti di proclamazione degli eletti (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 28 gennaio 2005, n. 187; 3 febbraio 1999, n. 116).

3.4. - Su tale filone giurisprudenziale si è, poi, innestato un indirizzo interpretativo che, sul presupposto della

impugnabilità immediata degli atti endoprocedimentali ritenuti lesivi, ha ritenuto coerente che per tali impugnative dovesse valere il surrichiamato termine decadenziale abbreviato, di trenta giorni, applicabile in via generale per la materia elettorale.

È questo l'orientamento seguito dal T.A.R. per la Sicilia - Sezione di Catania - che con l'appellata sentenza n. 1386/02 del 31 luglio 2002 ha dichiarato irricevibile il ricorso dell'odierno appellante - proposto per l'annullamento delle operazioni elettorali per l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale di Misterbianco, svoltesi nei giorni 26 e 27 maggio 2002 - atteso che il ricorso stesso era stato depositato il 1° luglio 2002, e quindi dopo la scadenza del termine di trenta giorni decorrente dalla data di conoscenza degli atti lesivi (partecipazione alla competizione elettorale di tre liste che si assume dovessero essere escluse), data riconducibile al più tardi a quella di svolgimento delle votazioni, ossia al giorno 26 maggio 2002.

A questa conclusione il Giudice di prime cure è pervenuto nell'ottica di un maggior soddisfacimento dell'interesse pubblico, particolarmente rilevante in materia elettorale, al fine di evitare che lo stesso sia tutelato "*secundum esitum suffragi*", alimentando la riserva mentale di proporre ricorso nel caso in cui la consultazione elettorale dovesse concludersi con un esito sfavorevole. A sostegno della decisione il detto

Giudice richiama recenti pronunce di alcuni Tribunali amministrativi (ma su questa linea si trovano anche altre pronunce del Giudice di appello: v. Cons. Stato, Sez. V, 3 marzo 2005, n. 835; 11 giugno 2003, n. 3303).

3.5. - L'Adunanza plenaria deve osservare, anzitutto, che la soluzione prospettata in prime cure appare in effetti contrastante con la lettera e la *ratio* della più volte richiamata norma di cui all'art. 83/11, primo comma, del T.U. N. 570 del 1960, individuando, oltretutto, in via meramente interpretativa un nuovo termine di impugnazione, ponendo in tal modo in discussione il principio di perentorietà del termine stabilito dalla legge, che costituisce un elemento-cardine dell'intero sistema di giustizia amministrativa (cfr. la decisione dello stesso C.G.A. 4 aprile 2005, n. 185).

Secondo quanto si è già sopra ricordato, la giurisprudenza ha puntualizzato che il procedimento elettorale di cui si tratta, caratterizzato dalla celerità dei relativi adempimenti - pur se strutturato in una serie di sub procedimenti, nei quali sono chiamati a pronunciarsi vari organi e adottate diverse deliberazioni - è stato considerato dal legislatore in una prospettiva unitaria, in vista dell'esigenza primaria di consentire lo svolgimento della consultazione della data stabilita. Tale volontà legislativa, chiaramente espressa dalla norma, appare adeguatamente giustificata pure tenendo conto della eventuale lesività di atti intermedi del procedimento,

risultando comunque pienamente tutelata, mediante l'impugnazione dell'atto finale del procedimento, la posizione dei soggetti che da tali atti intermedi si ritengano lesi, come si vedrà meglio più oltre.

D'altronde, in presenza di una disposizione legislativa che stabilisce in modo inequivoco che contro tutte le operazioni elettorali l'impugnativa va proposta in un termine perentorio abbreviato, decorrente dalla proclamazione degli eletti, è evidente che in sede applicativa della norma non può individuarsi un diverso termine di decorrenza da quello espressamente indicato, a meno di non voler ritenere (come opinato, in via subordinata, dal ricorrente) che per gli atti endoprocedimentali trovi applicazione l'ordinario termine di impugnazione di sessanta giorni, tesi anch'essa palesemente contrastante, tuttavia, con la lettera della norma, che non pone in realtà alcuna limitazione per l'impugnazione delle operazioni elettorali congiuntamente all'atto conclusivo del procedimento elettorale.

3.6. - Tanto premesso, l'Adunanza plenaria è dell'avviso che, contrariamente a quanto postulato dalla più recente giurisprudenza in materia, debba essere esclusa la possibilità di impugnazione, anche prima della proclamazione degli eletti, di tutti gli atti endoprocedimentali riguardanti le operazioni per le elezioni comunali. E ciò non solo per le già accennate esigenze di rispetto della lettera e dello spirito della norma ma

anche in considerazione di ulteriori elementi, come di seguito precisato.

3.7. - In via preliminare è opportuno sottolineare che la non impugnabilità immediata di atti aventi effetti sicuramente lesivi (quali quelli di esclusione dal procedimento elettorale), con conseguente improponibilità anche di eventuali misure cautelari, non appare contrastante con il principio, affermato dalla Corte costituzionale (v. sentenza 27 dicembre 1974, n. 284), secondo cui il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo è un elemento connaturale del sistema di tutela giurisdizionale. Questo perché nella fattispecie in discorso non si prospetta una esclusione o una limitazione dell'area di esercizio del potere medesimo, ma si stabilisce soltanto un criterio di accorpamento di tutte le impugnative riferibili allo stesso procedimento elettorale, ragionevolmente giustificato - a quanto si è visto - dall'intendimento del legislatore di consentire lo svolgimento della consultazione nel termine stabilito, spesso corrispondente a quello riguardante altri analoghi procedimenti, per evidenti ragioni di concentrazione dell'impegno politico ed amministrativo richiesto per le tornate elettorali.

Né può ritenersi che la possibilità di accordare misure cautelari con riguardo agli atti endoprocedimentali (ad esempio: ammettendo liste escluse o escludendo liste

ammesse) possa rappresentare un mezzo efficace per scongiurare il pericolo di successivo annullamento dell'intero procedimento elettorale, poiché bisogna ricordare, invece, che si tratta pur sempre di strumenti con efficacia provvisoria, in attesa di una definitiva pronuncia sul merito; inoltre, in relazione ai tempi tecnici occorrenti appare inverosimile, e comunque del tutto eccezionale, la eventualità che intervenga un giudicato prima della conclusione delle operazioni elettorali.

3.8. - Né sembra porre alcun problema la circostanza, paventata dal giudice di primo grado, che dopo la proclamazione degli eletti l'interesse del ricorrente venga tutelato in relazione ai risultati elettorali poiché, da un lato, va ribadito che i ricorsi elettorali, proposti dal cittadino elettore, risultano rivolti al mero soddisfacimento di un interesse pubblico, e, dall'altro lato che la scelta di concentrazione delle impugnative effettuata dal legislatore sembra, appunto, rispondente anche all'esigenza di evitare la proposizione di eventuali impugnative meramente strumentali e propagandistiche.

A tale riguardo è opportuno aggiungere che il legislatore, dopo aver delineato una procedura improntata a criteri di accentuate garanzie di imparzialità e di obiettività, ha affidato i compiti più delicati ad organi collegiali quale la Commissione elettorale mandamentale e l'Ufficio elettorale, nell'ambito delle

quali sono chiamati ad operare magistrati e funzionari di alto livello, in base a quanto previsto, rispettivamente, dall'art. 18 della legge 6 ottobre 1947, n. 1058, e dall'art. 20 del T.U. n. 570 del 1960. Anche in considerazione di tali garanzie, dunque, il legislatore sembra aver volutamente escluso la possibilità di intervento e di coinvolgimento del potere giudiziario, prima dell'atto finale delle elezioni, in questioni connotate da caratteri eminentemente politici. Ciò per ragioni facilmente intuibili, ossia perché, da una parte, il rigore delle norme procedurali risulterebbe adeguato ad assicurare con sufficiente certezza la regolarità del procedimento; e, dall'altra parte, perché l'intervento prematuro degli organi giurisdizionali potrebbe provocare, oltre ad una eccessiva risonanza delle vicende in contestazione, anche artificiose iniziative finalizzate alla strumentalizzazione di eventuali provvedimenti cautelari favorevoli (si pensi, ad esempio, all'ipotesi che una determinata lista venga ammessa, con riserva, a partecipare alle elezioni e che, dopo l'esito negativo delle stesse, i soggetti interessati rinuncino al ricorso, con conseguente possibilità di vanificare il risultato elettorale).

In ogni caso, contrariamente a quanto sostenuto dagli appellati, non appare sostenibile l'assunto secondo cui l'immediata impugnabilità degli atti endoprocedimentali garantirebbe la efficacia e la economicità del procedimento elettorale, assicurando il vantaggio della certezza e della

stabilità dei relativi risultati. Anzitutto, come opportunamente segnalato dalla difesa del ricorrente, seppure l'ammissione di una lista può apparire in astratto pregiudizievole rispetto all'interesse del candidato sindaco appartenente ad altre lista, deve rammentarsi che, con il meccanismo del voto disgiunto, gli elettori possono esprimere la loro preferenza anche per un candidato sindaco diverso da quello al quale è collegata da lista per cui essi hanno votato, con la conseguenza che l'interesse a ricorrere può essere effettivamente verificato soltanto all'esito finale delle elezioni. Ma, a parte ciò, deve ribadirsi che, in realtà, la concentrazione di tutte le impugnative, in un momento successivo alle elezioni, appare in grado di salvaguardare maggiormente i valori richiamati dai predetti resistenti, restando in questo maniera precluse le iniziative meramente strumentali che, in facile elusione degli invocati principi di buona fede e di correttezza, potrebbero dare àdito più agevolmente a manovre distorsive ed accordi fraudolenti per falsare l'andamento delle votazioni.

3.9. - Da quanto si è esposto emerge la erroneità dell'appellata sentenza di primo grado che ha dichiarato irricevibile il gravame, nonostante che fosse stato proposto nel prescritto termini di 30 giorni decorrente dalla data della proclamazione degli eletti.

4. - La ricevibilità del ricorso comporta la necessità di esame, nel merito, delle censure dedotte dall'interessato il quale,

come accennato sopra, lamenta la illegittima partecipazione alla competizione elettorale di tre liste, assumendo che per la prima ("UDEUR") mancherebbe la sottoscrizione dell'autenticazione delle firme dei 498 lettori presentatori; mentre per le altre due ("Insieme per Misterbianco" e "Movimento Italiano Democratico") buona parte delle firme dei presentatori sarebbero false, in quanto apposte da persone diverse da quelle identificate in sede di autenticazione, con conseguente riduzione del numero delle firme validamente apposte al di sotto della soglia minima di 400, richiesta dall'art. 7, comma 1, lettera c), della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, ai fini della ammissione delle liste alla competizione elettorale.

4.1. – A quest'ultimo proposito l'interessato fa presente che il procedimento penale attivato per la falsità delle anzidette sottoscrizioni si è concluso con la sentenza del Tribunale penale di Catania 28 aprile 2004, n. 605, con cui è stata dichiarata l'estinzione del reato di falso in liste elettorali, essendo intervenuta l'oblazione ai sensi della legge 2 marzo 2004, n. 61, che ha trasformato in reato contravvenzionale il delitto di falso in parola. Da ciò il medesimo interessato vorrebbe desumere una implicita ammissione di colpevolezza da parte degli imputati, con la conseguenza che, allo stato, ai fini della decisione in ordine alla illegittimità dei risultati elettorali, non si renderebbe necessario alcun ulteriore

accertamento.

4.2. - L'assunto del ricorrente è infondato poiché, come puntualmente replicato dalla controinteressata, trattasi di sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 162-bis del c.p. prima dell'apertura del dibattimento e non può far stato nel processo civile o amministrativo, nei quali fanno stato solo le sentenze penali irrevocabili pronunciate in seguito a dibattimento, secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 652 c.p.c..

4.3. - Ciò posto, il Collegio deve rilevare che la asserita falsità delle firme in questione non è stata accertata nei modi previsti dalla legge.

Poiché la prova di detta falsità deve essere fornita dal ricorrente, il Collegio deve disporre la sospensione del presente giudizio fissando, nel contempo, ai sensi dell'articolo 41 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642, il termine di 90 giorni per la proposizione della querela di falso, da parte il medesimo interessato, innanzi al Tribunale competente.

5. - Resta conseguentemente riservata ogni ulteriore statuizione sul rito, sul merito e sulle spese, ivi compresa quella in ordine alla sollevata eccezione di improcedibilità, da esaminarsi alla luce della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della decisione definitiva del gravame.

6. - Da ultimo l'Adunanza plenaria ritiene di dover ribadire la necessità dell'applicazione anche nella sede del giudizio di appello, non essendo prevista alcuna deroga in proposito,

delle disposizioni contenute nel quarto comma del più volte richiamato art. 83/11 del T.U. N. 570 del 1960, secondo cui la parte dispositiva della decisione in materia di elezioni è letta immediatamente all'udienza pubblica dal Presidente.

In tal senso, pertanto, si è proceduto anche nel caso in cui si tratta.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), pronunciando sul ricorso in appello meglio specificato in epigrafe:

- definisce in senso affermativo la questione relativa alla giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine alla causa in esame;
- dichiara ammissibile l'impugnativa proposta dal ricorrente in primo grado sia in veste di candidato che di cittadino elettore;
- dichiara ricevibile il ricorso proposto in primo grado;
- sospende il giudizio per consentire la eventuale proposizione, da parte del medesimo ricorrente, della querela di falso relativamente alle firme dei presentatori delle liste "Insieme per Misterbianco" e "Movimento Italiano Democratico", assegnando a tal fine al medesimo ricorrente il termine di giorni 90 (novanta) dalla comunicazione della presente pronuncia;
- riserva ogni ulteriore statuizione sul rito, sul merito e

sulle spese, ivi compresa quella in ordine alla sollevata eccezione di improcedibilità, da esaminarsi alla luce della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della decisione definitiva del gravame.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 novembre 2005, con la partecipazione di:

Alberto de Roberto	- Presidente del Consiglio di Stato
Mario Egidio Schinaia	- Presidente di Sezione
Paolo Salvatore	- Presidente di Sezione
Raffaele Iannotta	- Presidente di Sezione
Riccardo Virgilio	- Presidente di Sezione
Sabino Luce	- Consigliere
Raffaele Carboni	- Consigliere
Costantino Salvatore	- Consigliere
Filippo Patroni Griffi	- Consigliere
Giuseppe Farina	- Consigliere
Corrado Allegretta	- Consigliere
Giorgio Giaccardi	- Consigliere
Luigi Maruotti	- Consigliere
Carmine Volpe	- Consigliere
Pier Luigi Lodi	- Consigliere - Estensore.

Presidente

Consigliere**Segretario**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....24/11/2005.....
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Dirigente

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Adunanza Plenaria)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa
al Ministero.....
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria