



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 21 e 26 della legge 1034/71 e successive modifiche e integrazioni,
Sul ricorso numero di registro generale 491 del 2010, proposto da:
Roberto Formigoni, in proprio e quale candidato alla Presidenza della Giunta Regionale della Lombardia per la lista “Per la Lombardia”, rappresentato e difeso dall'avv. Beniamino Caravita di Toritto ed e elettivamente domiciliato presso il medesimo in Milano, Foro Bonaparte, 70;

contro

Ufficio Centrale Regionale presso la Corte D'Appello di Milano, in persona del legale rappresentante pro-tempore, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., U.T.G. – Prefettura di Milano, in persona del Prefetto pro tempore, Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e domiciliata per legge in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti di

Marco Cappato, n.c.;

Lista Bonino Pannella, rappresentata e difesa dagli avv. Simona Viola e Mario

Bucello, elettivamente domiciliato in Milano, Via Mozart, 9;
Vittorio Agnoletto, n.c.;
Lista Federazione per la Sinistra, n.c.;
Vito Crimi, n.c.;
Lista Movimento 5 Stelle Lombardia; n.c.;
Lorenzo Lipparini, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Bucello, Simona Viola,
con domicilio eletto presso avv. Mario Bucello in Milano, via Mozart, 9;
Filippo Penati, rappresentato e difeso dagli avv. Guido Ferdinando Ceserani e
Marco Locati, con domicilio eletto presso l'avv. Marco Locati in Milano, via dei
Pellegrini, 24;
Lista Penati Presidente, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco
Cuniberti, Ettore Martinelli, Marilisa D'Amico, Ileana Rosaria Alesso, con
domicilio eletto presso Vittorio Angiolini in Milano, Galleria del Corso, 1;
Savino Pezzotta e lista U.D.C., rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Basile,
Pierluigi Mantini, con domicilio eletto presso Pierluigi Mantini in Milano, via
Morigi 2 A;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

1 - della delibera dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di
Milano del 1 marzo 2010 che, in accoglimento dell'esposto del Sig. Lorenzo
Lipparini - delegato alla presentazione della lista "Bonino-Pannella" - ha deliberato
l'esclusione della lista "Per la Lombardia" dalla competizione elettorale per il
rinnovo della compagine amministrativa della Regione Lombardia fissata per il 28
e 29 marzo 2010;

2 – della delibera del suddetto Ufficio Centrale Regionale del 3 marzo 2010 recante
il rigetto del ricorso presentato dai delegati della lista "Per la Lombardia" teso ad
ottenere la riammissione della lista stessa alla tornata elettorale in questione;

3 – degli atti presupposti e/o connessi;..

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Vista la domanda di sospensione del provvedimento impugnato presentata in via incidentale dal ricorrente;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimete, nonché di Filippo Penati, della Lista Penati Presidente, della lista U.D.C. di Savino Pezzotta, della Lista Bonino Pannella e di Lorenzo Lipparini;

Viste le memorie difensive;

Visti gli artt. 19 e 21 u.c. della Legge 6.12.1971, n.1034;

Udito nella Camera di Consiglio del giorno 6 marzo 2010 il relatore dott. Adriano Leo e uditi, altresì i difensori delle parti come specificato nel verbale, ai quali è stato dato l'avviso della possibilità di una decisione in forma semplificata, come specificato nel predetto verbale;

Vista l'ordinanza 6 marzo 2010, n. 208 di questa Sezione recante l'accoglimento della formulata domanda cautelare ed emessa nell'immediatezza in relazione alla situazione di urgenza, nelle more della stesura della sentenza in forma semplificata atta a definire la controversia in tempi brevi;

Nella predetta Camera di Consiglio del 6.3.2010 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio sia ai fini della pronuncia cautelare sia ai fini di pronuncia della merito sul ricorso in oggetto;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame, ritualmente notificato e depositato, la parte istante ha impugnato, con gli atti presupposti e/o connessi, i provvedimenti in epigrafe

specificati, dei quali ha sostenuto l'illegittimità sotto vari profili ed ha chiesto l'annullamento previa sospensione.

Si sono costituiti in giudizio i soggetti intimati, come in epigrafe indicati, ed hanno sostenuto l'infondatezza del ricorso chiedendone la reiezione.

Nella Camera di Consiglio del 6 marzo 2010, le parti hanno ribadito le rispettive tesi difensive; indi il Collegio ha fatto presente alle parti, ai sensi dell'art. 21, X c., della legge 1034/71 introdotto dalla legge n. 205/2000, che la controversia di cui al ricorso si sarebbe potuta decidere con sentenza in forma semplificata.

Dopo di che la causa è stata assunta in decisione dal Collegio, anche relativamente alla pronuncia sulla formulata istanza cautelare, la quale ultima è stata, poi, accolta 6.3.2010, n. 208.

DIRITTO

I - Come accennato in narrativa, sono stati impugnati in questa sede gli atti in epigrafe specificati, con i quali l'Ufficio Centrale Elettorale presso la Corte d'Appello di Milano, successivamente ad una già disposta ammissione della Lista "Per la Lombardia" alla prossima competizione elettorale del 28-29 marzo 2010 per il rinnovo dell'Amministrazione Regionale Lombarda, ha, a seguito di esposto della Lista Bonino-Pannella, eliminato da tale competizione elettorale la sopra menzionata lista "Per la Lombardia" e non ha ritenuto in prosieguo di riammetterla su reclamo della stessa.

II. Va preliminarmente vagliata la questione dell'ammissibilità o meno della presente impugnativa, vale a dire la questione della impugnabilità immediata dell'atto di non ammissione di lista a competizione elettorale.

Ricollegandosi ad un orientamento già espresso da questa Sezione (con sentenze nn. 3868 e 3869 del 29.5.2009), al riguardo, nota il Collegio quanto segue:

- da un lato, è da rilevare che l'atto amministrativo di non ammissione di lista si appalesa consistere, non già in una mera "operazione" elettorale -come tale non

lesiva-, ma in una vera e propria manifestazione di volontà (atto negativo di ammissione) che proviene da un Organo Amministrativo sia pure temporaneo (nel caso di specie, l'Ufficio Centrale Regionale) e che - per sua natura - è idonea ad arrecare lesioni nella sfera giuridica di soggetti titolari di interessi legittimi in subiecta materia;

- d'altro lato, il detto atto di manifestazione di volontà di Organo della P.A. si connota come atto collocantesi in una fase antecedente a quella elettorale vera e propria, e precisamente in una fase a sé stante (quella preelettorale) che si apre con l'atto di indizione dei comizi e si chiude - appunto - con l'atto di ammissione o di non ammissione alla competizione elettorale.

La fattispecie ne riecheggia altre che sono pur presenti nel campo del diritto amministrativo.

Quella più pregnante è in tema di appalto, dove c'è: a) un bando emesso dalla Amministrazione con cui si indice la gara e si invitano le imprese idonee a parteciparvi; b) la presentazione di domande da parte di tali imprese; c) la disamina delle inoltrate domande ad opera di un Organo Amministrativo; d) da ultimo, l'atto finale di questa fase che reca la pronuncia sull'ammissione o non ammissione delle imprese che hanno presentato domanda.

Orbene, sia nella ipotesi che qui interessa (quella elettorale) e sia nell'altra (quella dell'appalto) la prima fase è completa e a sé stante e si conclude nello stesso modo, vale a dire con un autonomo atto finale che può incidere sulla sfera giuridica di un titolare di interesse legittimo e che, in ragione di ciò, deve poter essere singolarmente impugnato da detto soggetto in via immediata.

Ciò è pacificamente ammesso dalla giurisprudenza in materia di appalto. Altrettanta uniformità di orientamento giurisprudenziale non si riscontra nella materia elettorale.

Al riguardo, per decenni si è statuito che fosse possibile una immediata impugnativa dell'atto de quo alla quale, tuttavia, doveva poi seguire, ad elezioni avvenute ed a pena di improcedibilità, la impugnazione del successivo atto elettorale di proclamazione degli eletti.

Di recente, però, si è affermata una giurisprudenza di segno opposto (Cons. St. , A.P. , 24.11.2005 n. 10), e cioè quella che afferma l'impugnabilità dell'atto di "ricusazione" di lista solo in epoca successiva alle intervenute elezioni: prospettazione che viene ancorata al disposto dell'art. 83/11, primo comma, del T.U. n. 570/1960 (dettato per le elezioni comunali, ma applicabile anche alle elezioni provinciali ed alle elezioni regionali) a mente del quale "contro le operazioni per le elezioni dei consiglieri comunali successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore..., o chiunque altro vi abbia interesse, può proporre impugnativa davanti alla sezione del contenzioso elettorale (ora T.A.R.) con ricorso che deve essere depositato nella segreteria entro il termine di giorni trenta dalla proclamazione degli eletti".

Quest'ultima tesi, alla quale si è adeguata gran parte della giurisprudenza, non è condivisa da altra giurisprudenza amministrativa.

In contrario avviso si pongono talune pronunce del Consiglio di Stato e di T.A.R.: più precisamente, Cons. St., V, 16/5/2006 n. 2368; Cons. St., V, 23/5/2006 nn. 2490, 2491, 2492 e 2493; T.A.R. Sardegna 8/2/2007 n. 89; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 1/12/2008 n. 1267 e n. 1268: tali pronunce affermano la immediata impugnabilità delle esclusioni di liste da competizioni elettorali "in considerazione della necessità più volte sottolineata dalla Corte Costituzionale di assicurare piena tutela alla res integra, in relazione all'art. 24 Cost." (così Cons. St., V, 16/5/2006 n. 2368) e tenuto altresì conto che, "ai sensi dell'art. 113 Cost., contro gli atti della Pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giustizia ordinaria o amministrativa e

tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti” (così, il citato T.A.R. Abruzzo n. 1268/2008).

Ora, con riguardo all'evidenziato problema della impugnabilità immediata o meno degli atti di esclusione di lista da competizione elettorale e, quindi, con riguardo all'immediata impugnabilità degli atti gravati in questa sede, il Collegio ritiene di non potersi pronunciare in conformità alla sopra richiamata decisione - restrittiva - dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.10 del 2005, e ciò sia per le condivisibili ragioni evidenziate dalla successiva giurisprudenza di contrario avviso (richiamo ai principi di cui agli artt. 24 e 113 Cost.) e sia per le seguenti ulteriori considerazioni:

- a) il citato art. 83/11, primo comma, si riferisce solo ad “operazioni” elettorali, e non già ad atti amministrativi inerenti alla materia in questione che sono vere e proprie manifestazioni di volontà dell'Amministrazione;
- b) parimenti si riferisce solo alle operazioni elettorali, e non già ad atti o provvedimenti amministrativi, l'art. 6 L. n. 1034/1971 che assegna alla giurisdizione amministrativa i ricorsi elettorali.

Dalla normativa ora richiamata (interpretata secondo la regola ermeneutica di cui all'art. 12 – c.1 – delle disposizioni preliminari al codice civile) discende, pertanto, a parere del Collegio, che i ricorsi proponibili solo ad elezioni avvenute sono esclusivamente quelli che si dirigono avverso mere operazioni elettorali, e non già gli altri – come quello qui in considerazione- che si dirigono avverso veri e propri provvedimenti emessi nella fase preelettorale.

Né può sostenersi che i provvedimenti di non ammissione di liste elettorali per il solo fatto di collocarsi temporalmente nella fase antecedente alle votazioni elettorali assumano, per ciò stesso, la connotazione di “operazioni elettorali” e, pur

nella diversità della loro valenza, siano solo per questo assoggettate alle regole di impugnabilità successiva di cui alle sopra citate norme.

A parere del Collegio, dovendosi dare risalto alla sostanza delle determinazioni amministrative in questione, deve ribadirsi che gli atti di non ammissione di liste elettorali sono e restano autonomi provvedimenti amministrativi che, ove lesivi di posizioni soggettive, debbono poter essere impugnate con gli ordinari ricorsi proponibili davanti alla giurisdizione amministrativa (cfr., in tal senso, ordinanza Cons. St., V, 1/4/2008 n. 1744).

A completamento delle considerazioni svolte può inoltre osservarsi che, con indirizzo condivisibile, l'immediata impugnabilità degli atti di non ammissione di liste elettorali è stata altresì ancorata ai principi di cui agli artt. 6 e 13 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ed agli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia Europea in tema di tutela dei cittadini avverso atti amministrativi immediatamente lesivi (cfr. T.A.R. Trento 10/10/2008 n. 254 e T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 1/12/2008 n. 1267).

La condivisibilità di siffatto orientamento risulta suffragata da quanto espresso di recente dalla Corte Costituzionale con ordinanza n. 90/2009 con cui la stessa Consulta ha preso atto dell'assenza di un "diritto vivente" (in ordine alla interpretazione fornita dall'Adunanza Plenaria nella citata decisione n. 10/2005) a proposito della non immediata impugnabilità degli atti de quibus.

Per quanto sopra notato, pertanto, il ricorso ordinario in epigrafe è da ritenere pienamente ammissibile.

III – Si può ora passare alla disamina del merito della controversia.

Il ricorso è fondato, dovendosi condividere l'assorbente doglianza (contenuta nel primo motivo di gravame) con cui si assume – in sostanza – che la pronunciata esclusione della lista elettorale "Per la Lombardia" (esclusione direttamente disposta con il primo degli atti impugnati e poi "ribadita" con il secondo di tali atti)

sarebbe illegittima per violazione dell'art. 10 legge 17.2.1968, n. 108 (come modificato dall'art. 1, c. 11, della L. 23 febbraio 1995, n. 43): norma che regola l'attività affidata dal legislatore all'Ufficio Centrale presso la Corte d'Appello ed estrinsecantesi sia per il controllo delle liste che vengono presentate nelle competizioni elettorali, sia per le successive decisioni in ordine all'ammissione o meno di dette liste nelle competizioni medesime.

Ed invero, la testè citata norma, intitolata "Esame ed ammissione di liste o di candidati. Ricorsi contro la eliminazione di liste o di candidati" statuisce quanto segue:

- "L'ufficio centrale circoscrizionale, entro 24 ore dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati", effettua la verifica delle liste (punto 1) ed apporta correzioni alle liste presentate per quanto attiene ai relativi candidati (punti 2, 3 e 4).
- "I delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione, entro la stessa sera, delle contestazioni fatte dall'ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista".
- " L'Ufficio centrale circoscrizionale torna a radunarsi l'indomani alle ore 9 per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti o un nuovo contrassegno e deliberare seduta stante".
- "Le decisioni dell'ufficio centrale circoscrizionale sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati di lista".
- "Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 24 ore dalla comunicazione, ricorrere all'ufficio centrale regionale".
- "Il ricorso deve essere depositato entro detto termine, a pena di decadenza, nella cancelleria dell'ufficio centrale circoscrizionale".
- " Il predetto ufficio, nella stessa giornata, trasmette, a mezzo di corriere speciale, all'ufficio centrale regionale, il ricorso con le proprie deduzioni".

- “ L’ufficio centrale regionale decide nei due giorni successivi”.

.- “ Le decisioni dell’ufficio centrale regionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli uffici centrali circoscrizionali”.

Orbene, al riguardo è da notare quanto segue:

a) anzitutto, a parere del Collegio, va osservato che le disposizioni recate dal citato art. 10 contengono la previsione di una tempistica ben precisa quanto alle singole attività da porsi in essere dall’ufficio centrale, sì da far ritenere che ciascuna di dette attività deve necessariamente essere espletata entro un termine perentorio.

Ed infatti, per quanto attiene ai vari controlli ad esso demandati ai punti 1), 2), 3) e 4), l’ufficio centrale può effettuarli soltanto “entro ventiquattro ore dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati”.

E’, poi, disposto che, entro la sera stessa del giorno in cui si sono concluse le operazioni di cui sopra i delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione delle contestazioni e modificazioni della lista operate dall’ufficio centrale e che, all’indomani degli effettuati controlli, alle ore 9, abbia luogo un’ ulteriore seduta dell’ufficio centrale nella quale solamente ai delegati delle liste contestate o modificate è data la possibilità di essere ascoltati e di produrre documenti; dopodichè l’ufficio centrale è tenuto ad assumere “seduta stante” le determinazioni del caso, le quali ultime devono poi essere “comunicate nella stessa giornata ai delegati di lista”;

b) indi, va osservato che la norma, al n. 5, prevede unicamente un ricorso avverso l’eliminazione di liste o di candidati da proporsi dai delegati delle liste o dei candidati eliminati, e per di più da effettuarsi da tali delegati entro e non oltre le ventiquattro ore dalla comunicazione da loro ricevuta ai sensi del n. 4 della norma in discorso (termine espressamente definito come decadenziale dal punto 6 della norma stessa).

Da quanto sopra evidenziato appare chiaro, a parere del Collegio, che gli unici ricorsi ammissibili avverso determinazioni dell'ufficio centrale sono quelli esperibili dai delegati di liste o di candidati eliminati (cfr. punto 5 della norma) e che, una volta scaduti tutti i termini di legge sopra specificati, i delegati delle liste o dei candidati eliminati non hanno più la possibilità di sollevare contestazioni o proporre ricorsi all'ufficio centrale. Dall'assetto complessivo della norma discende necessariamente che anche l'ufficio centrale regionale non ha più alcun autonomo potere di procedere ad un riesame di profili già fatti oggetto di verifica e non censurati dai soli soggetti legittimati (delegati di liste o di candidati eliminati).

In particolare, quindi, per quel che qui interessa, deve ritenersi che l'ufficio centrale regionale non possa più procedere, neppure di sua iniziativa all'esclusione di una lista già ammessa.

Ora, nel caso di specie, la lista "Per la Lombardia" era stata ammessa alla competizione elettorale di cui trattasi in data 28 febbraio 2010, dopo apposita verifica di congruità, come risulta dal verbale 27/28 febbraio 2010 dell'Ufficio Centrale presso la Corte d'Appello di Milano. Con tale ammissione, pertanto, l'ufficio centrale aveva ormai esaurito il suo potere di controllo e di decisione ex citato art. 10 L. 108/1968 e successive modificazioni. Ciò stante, appare evidente che l'Ufficio Centrale non poteva, né di sua iniziativa, e né su esposti di terzi non legittimati, procedere a nuovi controlli e/o nuove verifiche in ordine alla lista de qua.

Né, in contrario, può assumersi che in subiecta materia sussista un generale potere di autotutela in capo all'Ufficio Centrale posto che la particolarità della materia elettorale non consente incertezze e prevede termini ben precisi per l'adozione di provvedimenti di ammissione o di eliminazione di liste o di candidati, nonché per la risoluzione delle relative controversie in sede amministrativa.

Per le osservazioni fin qui svolte, gli atti impugnati, in quanto – in sostanza – risolvendosi entrambi in una eliminazione della lista “Per la Lombardia”, sono da ritenere inficiati dal denunciato vizio di violazione dell’art. 10 della citata legge n. 108/1968.

Il ricorso va, quindi, accolto (rimanendo assorbite le censure non vagliate) e, per l’effetto, vanno annullati gli atti con esso impugnati.

Per quanto attiene alle spese processuali, si ravvisano giusti motivi per compensarle tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo della Lombardia, Sezione IV, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l’effetto, annulla gli atti con esso impugnati e dichiara “ammessa” la lista “Per la Lombardia” alla competizione elettorale di cui trattasi, come già disposto dall’Ufficio Centrale Regionale nella decisione assunta con il verbale di ammissione datato 27/28 febbraio 2010 indicato in motivazione.

Spese compensate .

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità Amministrativa.

Così deciso in Milano nella Camera di Consiglio del giorno 6 marzo 2010 con l’intervento dei Magistrati:

Adriano Leo, Presidente, Estensore

Concetta Plantamura, Referendario

Antonio De Vita, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO