

Pubblicato il 10/06/2021

N. 00515/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00016/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Vincenzo Battaglia, Fortunato Stelitano, Luigi Catalano, Maurizio Ferraro, Fabrizio Crea e Roberto Castaldo, rappresentati e difesi dall'avvocato Sara Franchino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Reggio Calabria, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Emidio Morabito e Fedora Squillaci, con domicilio eletto presso la sede dell'avvocatura civica in Reggio Calabria, via S. Anna II Tronco Pal Cedir;

nei confronti

di Giuseppe Falcomatà, Vincenzo Marra, Saverio Anghelone, Filippo Burrone, Mario Cardia, Antonino Caridi, Giuseppe Di Biasi,

Francesco Gangemi, Giuseppe Giordano, Nancy Iachino, Filomena Iatì, Giovanni Latella, Antonino Maiolino, Marcantonino Malara, Nicola Malaspina, Demetrio Marino, Giuseppe Marino, Massimiliano Merenda, Federico Andrea Milia, Armano Neri, Giuseppe Nocera, Deborah Novarro, Lucia Anita Nucera, Saverio Pazzano, Filippo Quartuccio, Massimo Antonio Ripepi, Carmelo Romeo, Guido Rulli, Giuseppe Francesco Sera, Carmelo Versace, Antonio Zimbalatti, non costituiti in giudizio;

di Antonino Castorina, rappresentato e difeso dall'avvocato Natale Polimeni, con domicilio eletto presso il suo studio in Reggio Calabria, via Bruno Buozzi, n. 4;

di Antonino Minicuci, rappresentato e difeso dall'avvocato Oreste Morcavallo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della proclamazione degli eletti alle elezioni comunali di Reggio Calabria svoltesi il 20 e 21 settembre 2020 e di ogni atto pregresso, presupposto, successivo, necessario, prodromico e/o consequenziale.

Visti il ricorso principale, i due ricorsi per motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Calabria, di Antonino Castorina e di Antonino Minicuci;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 9 giugno 2021 la dott.ssa Agata Gabriella Caudullo e uditi i difensori mediante collegamento da

remoto ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito con legge n. 176/2020, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 20 e 21 settembre 2020 si svolgevano le consultazioni elettorali per il rinnovo del Sindaco e del Consiglio Comunale di Reggio Calabria.

All'esito del primo turno elettorale nessuno dei candidati alla carica di Sindaco otteneva la maggioranza dei voti rendendosi, pertanto, necessario procedere con il turno di ballottaggio tra i candidati Antonino Minicuci e Giuseppe Falcomatà che avevano ottenuto, al primo turno, il maggior numero di voti, rispettivamente pari a 31.820 e 35.109 voti.

Al turno di ballottaggio il candidato Falcomatà veniva proclamato Sindaco con 44.069 voti.

Le operazioni di voto si concludevano in data 10 ottobre 2020 con la proclamazione degli eletti.

2. Il 14 dicembre 2020 veniva eseguita nei confronti di A. C. (candidato eletto consigliere comunale) e di C. G. (Presidente della sezione n. 184), indagati per i reati di cui agli artt. 76 D.P.R. n. 445/2000 in relazione all'art 483 c.p., agli artt. 90, comma 2, e 97 D.P.R. n. 570/1960, la misura degli arresti domiciliari, disposta dal GIP del Tribunale di Reggio Calabria con -OMISSIS-del 9 dicembre 2020. Veniva contestato, in particolare, agli indagati di aver falsificato le deleghe ai fini del rilascio delle schede elettorali nonché i registri elettorali e veniva, altresì, rilevato che, a seguito di tale falsificazione, 100 elettori (4 dei quali risultavano deceduti alla data delle elezioni),

pur non essendosi mai recati alle urne, risultavano inseriti tra i votanti.

3. Con ricorso depositato il 14 gennaio 2021 i ricorrenti – nella qualità di elettori e candidati (Battaglia, Catalano, Ferraro, Crea e Castaldo) o solo di elettori (Stelitano) alle elezioni del Consiglio Comunale di Reggio Calabria – impugnavano l'atto di proclamazione degli eletti, nonché i verbali di seggio delle sezioni nn. 38, 62, 65, 67, 73, 74, 76, 172, 184 (interessate dalle indagini penali in corso), gli atti di nomina dei presidenti di seggio e dei componenti del seggio nelle suddette sezioni e comunque tutti i verbali e i registri sequestrati dall'Autorità penale.

Puntualizzavano i ricorrenti di aver avuto contezza delle gravi irregolarità che hanno caratterizzato le operazioni elettorali di che trattasi solo in data 14 dicembre 2020 allorché gli organi di informazione avevano dato atto della esecuzione della misura custodiale degli arresti domiciliari disposta a carico degli indagati C. e G. e di aver richiesto in data 5 gennaio 2021 e ottenuto poi in data 13 gennaio 2021 copia dell'ordinanza cautelare n. -OMISSIS-

Da tale circostanza, secondo la prospettazione di parte ricorrente, deriverebbe la tempestività dell'impugnativa secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 130 C.P.A.

In subordine i ricorrenti chiedevano l'applicazione del beneficio dell'errore scusabile e la conseguente rimessione in termini tenuto conto che la tardiva proposizione del ricorso non era loro imputabile.

I ricorrenti ritenevano, altresì, superata anche la prova di resistenza atteso che i cittadini iscritti nelle liste delle sezioni interessate dalle indagini sono 7190, numero di gran lunga superiore rispetto allo

scarto di voti tra il candidato proclamato eletto Sindaco, Giuseppe Falcomatà, ed il candidato non eletto, Antonio Minicuci.

Sostenevano, comunque, che le gravi irregolarità riscontrate fossero tali da travolgere interamente le operazioni elettorali e ne chiedevano, pertanto, l'integrale rinnovazione.

Chiedevano, in subordine, che venisse disposta la rinnovazione delle operazioni elettorali nelle sezioni interessate dalle indagini.

4. Con decreto n. 4 del 15 gennaio 2021 il Presidente della Sezione disponeva la notifica del ricorso e fissava, per la discussione della causa, l'udienza del 12 maggio 2021, ai sensi dell'art. 130 comma 2 c.p.a.

5. I ricorrenti provvedevano al deposito del ricorso notificato al Comune di Reggio Calabria ed ai candidati consiglieri comunali eletti (cfr. depositi del 2, 3 e 4 febbraio 2021).

6. Si costituivano in giudizio (rispettivamente l'8 ed il 9 febbraio 2021) il Comune di Reggio Calabria e Antonino Castorina eccependo, in via preliminare, l'irricevibilità del ricorso e la sua inammissibilità per difetto di legittimazione attiva e per mancato superamento della prova di resistenza.

In ordine alla tardività del ricorso le parti resistenti assumevano che il termine di impugnazione di giorni 30 dovesse farsi decorrere inderogabilmente dall'atto di proclamazione degli eletti, non essendo rilevanti eventuali indagini penali successive. Assumeva, inoltre, l'amministrazione comunale che il ricorso fosse, comunque, da ritenersi tardivo pur assumendo come *dies a quo* l'acquisita notizia della esecuzione degli arresti domiciliari. Gli stessi ricorrenti avevano dato atto, invero, di aver acquisito la suddetta notizia in data 14

dicembre 2020, ovvero 31 giorni prima del deposito del ricorso, effettuato in data 14 gennaio 2021.

7. Con atto notificato e depositato in data 11 febbraio 2021 i ricorrenti proponevano motivi aggiunti ritenendo che l'ordinanza cautelare emessa nei confronti di C. e di G. consentisse di considerare provata la falsità dei voti espressi per conto di soggetti mai recatisi alle urne (in alcuni casi persino deceduti alla data delle elezioni). Tale dimostrazione sarebbe data dalla sovrapposizione di tre distinte fonti di prova, emerse dalla suddetta ordinanza: anomale richieste di duplicazione delle tessere elettorali, analisi dei registri degli elettori, sommarie informazioni testimoniali dei votanti che hanno negato di aver votato e di aver fatto richiesta di duplicato della tessera elettorale.

L'ordinanza cautelare avrebbe, inoltre, dato atto della illegittima designazione dei presidenti di seggio delle sezioni interessate dalle indagini in sostituzione dei presidenti designati dalla Corte d'Appello. Tale sostituzione sarebbe stata, invero, disposta a seguito di false o inesistenti dichiarazioni di impedimento da parte dei soggetti designati e con provvedimenti sottoscritti da C., ma in assenza di apposita delega sindacale.

Ciò premesso, i ricorrenti lamentavano la illegittimità degli atti impugnati per violazione di legge ed eccesso di potere insistendo nelle conclusioni già rassegnate con il ricorso introduttivo e chiedendo che fosse disposta la rinnovazione delle operazioni elettorali o, in subordine, la rinnovazione delle operazioni di voto nelle sezioni interessate dalle indagini.

8. Con memoria del 25 febbraio 2021, il Comune di Reggio Calabria ribadiva ulteriormente le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità

sollevate con la memoria di costituzione, da intendersi riferite anche al ricorso per motivi aggiunti notificato in data 12 febbraio 2021.

9. Con ulteriori motivi aggiunti notificati il 2 aprile 2021 e depositati il successivo giorno 17, proposti a seguito dell'emissione di una nuova ordinanza cautelare del GIP del Tribunale di Reggio Calabria con la quale era stata applicata la misura degli arresti domiciliari a carico di ulteriori indagati, parte ricorrente contestava la illegittimità della composizione della Commissione elettorale del Comune di Reggio Calabria e degli atti di nomina degli scrutatori e dei presidenti di seggio nonché di aggiornamento degli elenchi degli elettori dalla stessa Commissione adottati.

Assumevano i ricorrenti che solo dalle indagini fosse emerso come la suddetta Commissione risultasse presieduta, alla data di adozione dei provvedimenti sopra elencati, da A.C., nonostante lo stesso non fosse mai stato eletto dal Consiglio Comunale quale componente della Commissione stessa, ai sensi degli artt. 12 -16 del DPR 223/1967 e dell'art. 12 della legge n. 1058/1947.

10. All'udienza del 12 maggio 2021, tenuta con le modalità di cui all'art. 25 del d.l. n. 137/2020 come convertito con legge 176/2020 e sentiti i difensori con collegamento da remoto, il Collegio sottoponeva alle parti plurime questioni rilevate d'ufficio assegnando loro un termine di dieci giorni per la presentazione di memorie vertenti essenzialmente su tali questioni ed un ulteriore termine di cinque giorni per eventuali memorie di replica e fissando, contestualmente, per la prosecuzione del giudizio l'udienza del 9 giugno 2021.

Le questioni rilevate d'ufficio attenevano ai motivi aggiunti e riguardavano, in particolare, l'omessa notifica sia dei primi che dei

secondi motivi aggiunti ai procuratori costituiti, così come prescritto dall'art. 43, comma 2, cpa, e la mancanza in atti della prova della notifica dei primi motivi aggiunti al consigliere comunale Armando Neri.

11. Con memoria depositata in data 14 maggio 2021 Antonio Minicuci dichiarava di aderire al ricorso principale ed ai motivi aggiunti e concludeva per il loro accoglimento, previa ammissione al beneficio dell'errore scusabile.

12. Con memoria depositata il 21 maggio 2021 il Comune di Reggio Calabria rilevava che la nullità della notifica dei due motivi aggiunti, effettuata presso la sede dell'ente e non presso i procuratori costituiti, non potesse ritenersi sanata dalla costituzione dell'amministrazione comunale determinando, conseguentemente, l'inammissibilità dei motivi aggiunti.

13. Parte ricorrente, con memoria depositata il 24 maggio 2021, contestava che l'irritualità della notifica dei due ricorsi per motivi aggiunti nei confronti delle parti costituite potesse comportarne l'inammissibilità avendo il Comune sanato l'eventuale nullità con la costituzione in giudizio e potendo essere disposta, ai sensi dell'art. 44 c.p.a., l'integrazione del contraddittorio nei confronti di Castorina e Minicuci.

In merito alla mancanza di prova della notifica dei primi motivi aggiunti nei confronti di un altro consigliere comunale, Armando Neri, parte ricorrente osservava che si era trattato solo di una svista in sede di deposito del ricorso notificato, essendo la notifica ritualmente e tempestivamente perfezionata anche nei confronti dello stesso, come da documento allegato alla memoria.

Chiedeva, infine, di essere autorizzata ad integrare la notifica, anche per pubblici proclami, ove necessario.

13.1. Con la stessa memoria difensiva contestava, altresì, le eccezioni di tardività sollevate dalle controparti evidenziando come le gravi violazioni denunciate imponessero una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 130 c.p.a., preclusiva della possibilità di configurare alcuna decadenza a fronte del mero decorso del termine di trenta giorni dall'atto di proclamazione degli eletti, potendosi anche far riferimento al termine di 180 giorni di cui all'art. 31 c.p.a. per l'accertamento della nullità. I ricorrenti osservavano, inoltre, che la necessità di una tale lettura dell'art. 130 c.p.a. dovesse, poi, ritenersi ulteriormente avvalorata dalla natura di diritto soggettivo perfetto delle posizioni da tutelare attenendo le domande proposte “direttamente alla difesa del diritto democratico” (p. 8). A fronte degli accertamenti contenuti nelle ordinanze cautelari del GIP del Tribunale di Reggio Calabria -OMISSIS- sussisterebbe, poi, un dovere di conformazione da parte dell'amministrazione comunale la cui violazione comporta l'esperibilità del rimedio del giudizio di ottemperanza *ex* art. 112 c.p.a. per il quale non sono previsti termini decadenziali.

14. Il Comune di Reggio Calabria, con memoria di replica depositata il 29 maggio 2021, eccepiva la tardività della memoria di parte ricorrente in quanto depositata dopo le h. 12:00 dell'ultimo giorno ed insisteva per la declaratoria di inammissibilità dei motivi aggiunti non potendo ricollegarsi alcun effetto sanante alla propria costituzione, né ammettersi alcuna forma di integrazione del contraddittorio, né di rinnovazione della notifica.

In ordine alla ricevibilità del ricorso, la difesa dell'amministrazione comunale contestava l'assunto secondo il quale l'azione proposta dai ricorrenti fosse da ricondurre nell'alveo dell'azione di nullità *ex art.* 31, comma 4, c.p.a. o dell'ottemperanza *ex art.* 112 c.p.a.

15. All'udienza del 9 giugno 2021, tenuta con le modalità di cui all'art. 25 del d.l. n. 137/2020 come convertito con legge n. 176/2020 e sentiti i difensori con collegamento da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

16. Ritiene il Collegio di poter prescindere dalla valutazione dei presupposti per disporre l'integrazione del contraddittorio o la rinnovazione della notifica nei confronti delle parti costituite, attesa la manifesta irricevibilità del ricorso introduttivo, depositato oltre il termine decadenziale di 30 giorni dalla proclamazione degli eletti previsto dall'art. 130, comma 5, CPA, e la conseguente inammissibilità dei motivi aggiunti.

16.1. Parte ricorrente afferma che “la conoscibilità delle deprecabili azioni di cui si controverte, ... non era possibile per i cittadini prima che emergessero le prime frammentarie notizie sulle investigazioni della Procura della Repubblica di Reggio Calabria, ancora oggi celate dal segreto istruttorio. Convintamente si ritiene pertanto che il termine di proposizione dell'azione non possa che decorrere dall'emersione di tali elementi dell'indagine avviata dall'Inquirente, che tuttora non sono tecnicamente conoscibili dai ricorrenti, non essendo ancora stato depositato l'avviso di chiusura indagini *ex art.* 415 bis c.p.c., che consente la *discovery* dei relativi atti” (p. 4-5 del ricorso).

Tale assunto non può essere condiviso alla luce di un consolidato orientamento giurisprudenziale dal quale il Collegio non ritiene di

discostarsi e che si fonda sulla peculiare natura del giudizio elettorale e sulle esigenze di celerità ad esso inevitabilmente sottese.

È stato chiarito, invero, che “nel giudizio elettorale, si possono contestare i risultati delle operazioni elettorali solo nel rispetto dei termini perentori previsti dalla legge, specificando quali illegittimità siano state commesse (per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 28 dicembre 1996, n. 1618). Infatti, il legislatore non ha previsto una giurisdizione di diritto obiettivo, con la quale si debba accertare quale sia stato l'effettivo responso delle urne elettorali, poiché il giudice amministrativo non può riesaminare (direttamente o tramite suoi incaricati) tutta l'attività amministrativa svoltasi durante le operazioni. Il legislatore, invece, anche al fine di contemperare tutti gli interessi in conflitto, ha inteso dare rilievo al principio di certezza dei rapporti di diritto pubblico (che ha uno specifico rilievo nella materia elettorale), prevedendo la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo e il rigoroso termine di decadenza di trenta giorni, entro il quale gli atti vanno posti in contestazione e decorso inutilmente il quale i risultati elettorali diventano inattaccabili (per la parte che non è stata oggetto di tempestiva contestazione). [...] la Sezione ha più volte pure osservato che la legge (tenuto anche conto della complessità delle operazioni e della molteplicità delle sezioni e pure quando una sola sia la sezione elettorale) considera irrilevante la circostanza che l'elettore o il soggetto leso, intenzionato a proporre un ricorso giurisdizionale, abbia percepito tardivamente la sussistenza di specifici vizi delle operazioni ovvero non abbia avuto la concreta possibilità di essere a conoscenza di tutti i vizi delle operazioni elettorali: l'impugnazione del verbale di proclamazione degli eletti ha rilevanza giuridica nei limiti in cui, entro il termine

perentorio previsto dalla legge, sono state proposte censure avverso di esso. Il ricorso elettorale, dunque, delimita i poteri istruttori e decisorio del giudice amministrativo nell'ambito delle specifiche censure tempestivamente formulate: ciò vale sia per il ricorso 'principale' del ricorrente, che per quello 'incidentale' del 'controinteressato' (per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 11 luglio 2002, n. 3924; Sez. V, 5 maggio 1999, n. 519; Sez. V, 10 marzo 1997, n. 247), e non può ammettersi l'ampliamento *sine die* del *thema decidendi* dopo la scadenza del termine di decadenza, ad esempio dimostrando che la conoscenza di vizi delle operazioni elettorali è conseguita a indagini od informative, ovvero è derivata dalla cura con la quale si sia seguito l'andamento di un procedimento penale. In altri termini, le modifiche o il sovvertimento del risultato elettorale non possono dipendere dalla effettiva conoscibilità dei vizi eventualmente sussistenti, in quanto l'obiettivo decorso del tempo rende immutabili i risultati, così come ufficializzati nell'atto di proclamazione: la delimitazione dell'oggetto del giudizio elettorale ha luogo mediante l'indicazione tempestiva degli specifici vizi di cui sono affette le operazioni” (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 755 del 17 febbraio 2014, richiamata anche nella sentenza n. 610 dell'11 febbraio 2016).

16.2. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, la tardiva proposizione del ricorso, nel caso di specie, sarebbe giustificata, dal fatto che i “gravissimi brogli” sarebbero stati resi noti solo il 14 dicembre 2020, con l'esecuzione della misura cautelare degli arresti domiciliari disposta nei confronti di alcuni indagati.

Come già chiarito, tuttavia, tale assunto non può essere condiviso non essendo ammissibile, nemmeno in conseguenza di indagini

penali in corso, né uno spostamento del termine decadenziale né, tanto meno, un ampliamento del *thema decidendi*, che si presenta incompatibile con un rito dai forti connotati di specialità, che prevede termini ridotti non solo per la sua proposizione, ma anche e soprattutto per la sua definizione (basti pensare alle disposizioni in tema di fissazione dell'udienza o di deposito della sentenza).

16.2.1. Occorre osservare, peraltro, che, come eccepito dall'amministrazione comunale, il ricorso sarebbe irricevibile anche assumendo quale *dies a quo* la data in cui i ricorrenti affermano di avere avuto notizia delle indagini penali (14 dicembre 2020), risultando il ricorso depositato sul sistema informatico solo il 14 gennaio 2021, ovvero nel trentunesimo giorno successivo a quella data.

Ai sensi dell'art. 7, comma 5, del Decreto del Segretariato Generale della Giustizia Amministrativa, All. 3, infatti, ai fini del rispetto dei termini processuali, il deposito si considera effettuato nel momento in cui è stata generata la ricevuta di accettazione della PEC.

La difesa di parte ricorrente, tuttavia, pur a fronte di una puntuale eccezione sollevata dalla resistente amministrazione, non ha dimostrato che il deposito, ai sensi della disposizione appena richiamata, è stato effettuato il 13 gennaio 2021, essendosi limitata ad assumere di aver compilato, firmato e trasmesso il ricorso ed il relativo modulo in data 13 gennaio 2021 e a versare in atti *la prova della prima pec inviata per il deposito del ricorso* alle h. 23:59 del 13 gennaio 2021, ma non ha anche provato che nella stessa data è stata generata la ricevuta di accettazione della suddetta PEC di invio.

16.3. L'accoglimento della tesi prospettata da parte ricorrente implicherebbe, d'altra parte, quale ulteriore paradosso, l'impossibilità

di individuare un ben preciso momento da qualificare, una volta per tutte, quale *dies a quo* del termine decadenziale di giorni 30 per la proposizione del ricorso.

Non si tratterebbe, infatti, solo di ammettere che il termine decadenziale sia spostato in avanti, in corrispondenza, ad esempio, dell'acquisita notizia dell'applicazione della prima misura cautelare, bensì di riconoscere che il suddetto termine decadenziale possa ricominciare a decorrere in conseguenza degli ulteriori sviluppi delle indagini penali.

E questo è proprio ciò che si è verificato nel caso di specie.

Parte ricorrente, infatti: a) ha depositato il ricorso introduttivo assumendo quale *dies a quo* il 14 dicembre 2020, allorché ha acquisito la notizia dell'applicazione della misura custodiale nei confronti di C. e G.; b) ha notificato il primo ricorso per motivi aggiunti assumendo, quale ulteriore *dies a quo*, la data dell'invio da parte della Procura della Repubblica della PEC con cui è stata trasmessa l'ordinanza cautelare n. -OMISSIS- c) ha notificato il secondo ricorso per motivi aggiunti assumendo, quale ulteriore *dies a quo*, la data della nuova ordinanza cautelare n. -OMISSIS-

Risulta evidente, pertanto, come l'adesione alla tesi sostenuta da parte ricorrente implicherebbe, quale inammissibile conseguenza, l'individuazione di un *dies a quo* "mobile" e suscettibile di plurimi spostamenti in avanti legati agli sviluppi delle indagini penali.

Riconoscere la fondatezza di una simile prospettazione significa non già disquisire intorno all'applicabilità del beneficio dell'errore scusabile e della rimessione in termini, bensì sovvertire l'intero impianto del giudizio elettorale, neutralizzando la previsione di un termine decadenziale per l'impugnazione dell'atto di proclamazione

degli eletti ed ammettendo anche la possibilità di proporre – in correlazione agli eventuali sviluppi delle indagini penali – motivi aggiunti destinati ad ampliare, potenzialmente all’infinito, il *thema decidendi*.

Ed è ciò che, di fatto, è pure accaduto nel caso in esame, in cui al già tardivo deposito del ricorso introduttivo è seguita la tardiva proposizione di ben due ricorsi per motivi aggiunti. Il secondo di tali motivi aggiunti, avente ad oggetto la nomina della commissione elettorale e gli atti dalla stessa adottati a monte delle operazioni elettorali, ha comportato, peraltro, un significativo ed inammissibile ampliamento del *thema decidendi*.

È appena il caso di ricordare come una compatta giurisprudenza in materia elettorale, avvertendo la necessità di conciliare il principio di effettività della tutela giurisdizionale con quello della celerità e speditezza che deve caratterizzare il rito elettorale per permettere il corretto funzionamento delle istituzioni, non solo – come già rilevato – considera “rigoroso” il termine di decadenza di trenta giorni, ma restringe i motivi aggiunti deducibili, in questo settore, a quelli che costituiscono solo un'esplicitazione, puntualizzazione o svolgimento delle censure già ritualmente dedotte, escludendo invece la relativa possibilità quando si tratterebbe di introdurre nuovi motivi di ricorso derivanti da ulteriori vizi emersi (cfr. ad es. Cons. St., V, 27 novembre 2015, n. 5379; 10 settembre 2014, n. 4589; 22 marzo 2012, n. 1630; 22 settembre 2011, n. 5345; 23 marzo 2011, n. 1766).

16.4. Non è nemmeno ipotizzabile, come prospettato da parte ricorrente, uno spostamento del *dies a quo* del termine decadenziale di cui all'art. 130, comma 5, c.p.a., ad una data successiva alla chiusura delle indagini penali *ex art. 415 bis c.p.p.* In tal modo non solo si

escluderebbe in radice la previsione e conoscibilità di un momento iniziale cui ancorare il termine decadenziale di proposizione del ricorso, ma, legando il predetto termine ad una circostanza esterna al procedimento amministrativo che si intende censurare, si finirebbe per riversare *sic et simpliciter* nel giudizio amministrativo le risultanze dell'attività d'indagine della Procura della Repubblica, quasi il giudizio elettorale non avesse regole proprie di forme e termini processuali da osservare, ma fosse solo una sorta di contenitore destinato a recepire automaticamente il materiale del procedimento penale a guisa di vaso comunicante (così Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 610/2016, cit.).

Il Consiglio di Stato ha chiarito sul punto che “il giudizio amministrativo è naturalmente indipendente da quello penale; e tanto più è tale rispetto alle semplici indagini preliminari che precedono il secondo, le quali, oltretutto, non potrebbero di per sé mettere capo alla creazione di alcun grado di certezza giuridica (il che è prerogativa del giudizio vero e proprio). Ne consegue che tra giudizio amministrativo e indagini penali preliminari alcuna forma di pregiudizialità è ipotizzabile. Occorre poi evidenziare che la disciplina specifica del giudizio amministrativo in materia elettorale è connotata dall'art. 130 C.P.A. in termini di marcata celerità: basti dire che il relativo ricorso va proposto nel termine di trenta giorni; l'udienza di discussione della causa deve essere fissata in via d'urgenza; la sentenza di primo grado deve essere pubblicata, di regola, entro il giorno successivo alla decisione della causa; la generalità dei termini processuali è dimezzata. Orbene, è di tutta evidenza l'incompatibilità di un regime siffatto, univocamente improntato a snellezza e rapidità, funzionali alla superiore esigenza di

certezza e stabilità del risultato elettorale, rispetto alla presunta regola, sottesa al motivo di parte appellante, secondo la quale la trattazione di un giudizio elettorale dovrebbe essere rinviata per il solo fatto che delle indagini preliminari siano in corso -evenienza tutt'altro che straordinaria-, e che il loro futuro esito potrebbe, in via solo eventuale, ispirare elementi utili per la successiva formulazione di motivi aggiunti di ricorso” (Cons. St., V, n. 610/2016).

16.5. Ritiene altresì il Collegio che l'interpretazione dell'art. 130 c.p.a. appena prospettata non sia in contrasto con i principi costituzionali dovendosi richiamare il criterio generale più volte affermato dalla Corte Costituzionale secondo cui se dai principi del giusto processo discende il diritto ad un "equo vaglio giurisprudenziale", ciò non toglie che il processo debba esser governato, per esigenze di certezza e ragionevole durata, da scansioni temporali, il cui mancato rispetto va assoggettato alla sanzione della decadenza dal compimento di determinate attività (sentenze nn. 163/2010, 11/2008 e 462/2006).

La Corte ha, altresì, osservato che “l'ordinamento già conosce numerose leggi che, avvertendo l'esigenza di una rapida definizione del giudizio, in particolari e delicate materie, e di tempestiva salvaguardia dei relativi interessi (individuali e collettivi) coinvolti, [...] prevedono la riduzione a metà di tutti i termini processuali”, ed ha, pertanto, ritenuto che una scelta legislativa siffatta - come, più in generale, tutte quelle a favore di modalità celeri di definizione del giudizio amministrativo - non siano incompatibili con il dettato costituzionale” (sentenze nn. 237/2007 e 427/1999).

E, soprattutto, la Corte ha puntualizzato (sentenza n. 161/2000), delineando così un'impostazione suscettibile di estensione anche ad altre particolarità processuali, da un lato, che “per valutare la

congruità di un termine in relazione al principio sancito dall'art. 24, occorre comparare non soltanto l'interesse di chi è onerato dal rispetto di esso, ma anche il generale interesse dell'ordinamento al celere compimento dell'attività processuale soggetta al termine di decadenza"; dall'altro, che l'irrazionalità di un termine ritenuto eccessivamente breve non può essere stabilita in astratto, "ma deve essere valutata caso per caso, considerando le speciali caratteristiche di ogni singolo procedimento".

16.6. Nel caso in esame, tanto più alla luce di quanto sarà di seguito osservato (cfr. § 18), le argomentazioni di parte ricorrente non valgono a giustificare, nell'ottica di una pretesa lettura costituzionalmente orientata dell'art. 130 c.p.a. o di una sua presunta illegittimità costituzionale, il sovvertimento del rito elettorale e degli interessi allo stesso sottese.

I ricorrenti, invero, hanno riversato nel ricorso *ex art. 130 c.p.a.* e nei successivi motivi aggiunti le risultanze delle indagini penali così come, allo stato, confluite nelle due ordinanze cautelari -OMISSIS- evidenziando la gravità delle condotte ivi rappresentate, asseritamente tali da travolgere le operazioni elettorali e la volontà popolare così come emersa dai risultati delle stesse.

Tuttavia, come si è già avuto modo di chiarire, il giudizio amministrativo, anche quello elettorale, è naturalmente indipendente da quello penale ed è proprio guardando alla combinazione delle diverse tecniche di tutela, nel contesto di una unità funzionale della giurisdizione, che va escluso il contrasto dell'art. 130 c.p.a. con la Carta costituzionale.

D'altronde l'esistenza di indagini penali in corso – pur quando, come nel caso di specie, attengano a condotte di rilevante gravità - non vale

di per sé a dimostrare la illegittimità dell'atto amministrativo impugnato dovendo, al riguardo, dimostrarsi se ed in che misura la condotta presuntivamente illecita abbia portato all'adozione di un provvedimento che sarebbe stato diverso per forma e contenuti.

Non va dimenticato, infatti, che il rito relativo alle operazioni elettorali è pur sempre un giudizio di legittimità retto dal principio della domanda e che oggetto di impugnazione è l'atto di proclamazione degli eletti, sia pure unitamente agli atti presupposti (quali, nel caso specifico, i verbali delle sezioni elettorali interessati dalle indagini). Parte ricorrente, pertanto, premessi i fatti oggetto delle indagini penali, avrebbe dovuto dar conto, attraverso censure formulate in modo specifico e determinato ai sensi dell'art. 40 c.p.a., di come quegli stessi fatti e quelle stesse condotte si fossero tradotti in profili di illegittimità degli atti impugnati.

Nulla di tutto questo traspare, tuttavia, dal ricorso e dai motivi aggiunti che, va ribadito, si limitano a riversare nel giudizio amministrativo le attuali risultanze delle indagini penali e a formulare censure generiche e indeterminate.

Né vale rilevare – come riaffermato dalla difesa di parte ricorrente nel corso della discussione orale - che le ordinanze applicative delle misure cautelari abbiano già individuato le norme violate e, dunque, i possibili vizi degli atti impugnati, attesa la innegabile differenza tra le due giurisdizioni (quella penale da una parte e quella amministrativa dall'altra) che operano su piani distinti e non sovrapponibili.

In merito al secondo ricorso per motivi aggiunti, nella cornice del ragionamento qui sviluppato, va pure riconosciuto un ulteriore profilo di inammissibilità, trattandosi non di mera esplicitazione o puntualizzazione delle censure già dedotte ma di un vero e proprio

ampliamento del *thema decidendi* attraverso la denuncia di vizi diversi ed ulteriori riguardanti atti anch'essi diversi ed ulteriori rispetto a quelli che costituiscono oggetto del ricorso principale.

16.7. Neppure è condivisibile il rilievo secondo cui la gravità delle condotte contestate agli indagati implicherebbe la nullità degli atti impugnati e, dunque, la tempestività dell'azione ai sensi dell'art. 31, comma 4, c.p.a..

Come più volte affermato dal Consiglio di Stato (cfr. ancora sez. V, sentt. n. 755/2014 e n. 610/2016) “la commissione di un reato di per sé non determina la nullità del conseguente provvedimento autoritativo”.

Le ipotesi di nullità dei provvedimenti amministrativi - incidendo sul principio generale per cui ogni violazione di legge comporta l'annullabilità dell'atto – hanno, infatti, carattere tassativo e, come stabilito dall'art. 21 *septies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, si verificano nei casi di nullità testuale, di difetto assoluto di attribuzione o di violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge, tutte ipotesi che non ricorrono nel caso di specie (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5671; sez. VI, 7 agosto 2013, n. 4167).

16.8. Del tutto destituita di fondamento è, infine, la tesi secondo cui l'odierno giudizio debba essere ricondotto nell'alveo del giudizio di ottemperanza, al fine di escluderne la tardività, non ravvisandosi nel caso di specie alcun giudicato da eseguire ai sensi dell'art. 112 c.p.a..

Nessun valore di giudicato eseguibile innanzi al giudice amministrativo può, infatti, essere attribuito alle ordinanze cautelari emesse dalla sezione GIP del Tribunale di Reggio Calabria -OMISSIS-, con le quali è stata applicata a taluni degli indagati la

misura degli arresti domiciliari, né, tanto meno, può dirsi sussistente un preciso obbligo conformativo a carico dell'amministrazione comunale resistente.

17. In conclusione, alla luce di quanto sin qui rilevato, il ricorso principale è irricevibile in quanto depositato oltre il termine decadenziale di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti prescritto dall'art. 130, comma 1, lett. a) c.p.a., non potendo essere condivise le difese spiegate dai ricorrenti al fine di sostenere, da una parte, lo spostamento del *dies a quo* del suddetto termine decadenziale, dall'altra, la qualificazione dell'azione proposta, ai sensi dell'articolo 31, comma 4, in termini di nullità dei provvedimenti impugnati, o, ancora, ai sensi degli articoli 112 e ss. c.p.a., in termini di ottemperanza ad un preteso giudicato costituito dalle ordinanze cautelari della sezione GIP del Tribunale di Reggio Calabria, -OMISSIS-.

18. Ciò posto, ritiene opportuno ancora il Collegio evidenziare che, in ogni caso, né il ricorso principale né i motivi aggiunti contengono la dimostrazione del superamento della prova di resistenza, risultando, conseguentemente, fondate le ulteriori eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti resistenti e ribadite in sede di discussione.

Pur essendo indubbia la gravità delle condotte ad oggi contestate agli indagati, non può condividersi, invero, il rilievo secondo cui la gravità dei brogli elettorali emersi in sede di indagini penali fosse tale da implicare necessariamente la decisione da parte del giudice amministrativo di far rinnovare le operazioni elettorali.

Non appare a tal fine conducente la giurisprudenza richiamata da parte ricorrente che attiene alla ben diversa fattispecie in cui, non

essendovi corrispondenza tra le schede autenticate, quelle utilizzate per il voto e quelle non utilizzate, non sia possibile risalire alla effettiva volontà popolare.

Neppure conducente è il richiamo fatto in sede di discussione orale alla natura di giurisdizione estesa al merito esercitata in materia dal giudice amministrativo o alla sussistenza di diritti soggettivi perfetti.

Il giudizio elettorale è, infatti, un giudizio di legittimità sulle operazioni elettorali e la giurisdizione estesa al merito ex art. 134 lett.

b) c.p.a. è prevista solo in funzione della correzione dei risultati elettorali e della sostituzione dei candidati illegittimamente proclamati (v. art. 130, comma 9), ma senza alcuna apprezzamento dell'interesse pubblico, trattandosi di attività totalmente vincolate ai vizi accertati, in cui una valutazione di opportunità da parte del giudice non è neppure astrattamente configurabile.

18.1. Nel caso di specie le doglianze che controparte enuncia, sia pure attraverso il rinvio alle indagini penali in corso, riguardano piuttosto un numero determinato di schede elettorali che avrebbe imposto *ab initio* la dimostrazione del superamento della prova di resistenza.

Il principio della prova di resistenza nel giudizio elettorale consente, infatti, di ottenere il giusto temperamento tra “l'esigenza di reintegrare la legittimità violate nel corso delle operazioni elettorali e quella di salvaguardare la volontà espressa dal corpo elettorale dovendo escludersi, pertanto, la possibilità di disporre l'annullamento dei voti in contestazione, qualora le illegittimità denunciate al riguardo non abbiano influito in concreto sui risultati elettorali” (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. III, 2 novembre 2019, n. 7485).

Non rileva a tal fine che non sia possibile risalire alla concreta individuazione delle schede elettorali “falsificate”, trattandosi, comunque, di un numero complessivo di 100 voti (come emerge dall’ordinanza di applicazione della misura degli arresti domiciliari n. 288/2020 e come rilevato dalla stessa parte ricorrente con il primo ricorso per motivi aggiunti) la cui concreta incidenza sui risultati elettorali avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e puntuale dimostrazione da parte ricorrente.

Né può assumersi a fondamento del preteso travolgimento dell’intera tornata elettorale l’assunto secondo il quale le indagini sono ancora in corso o, ancora, il riferimento ad *“altri delitti della stessa specie oggetto di ulteriore accertamento”*, che renderebbero *“l’idea dell’ampiezza e diffusione delle irregolarità che hanno inficiato le operazioni di voto del comune di Reggio Calabria”* (cfr. pag. 7 del secondo ricorso per motivi aggiunti).

Una simile affermazione, invero, ben lontana dal poter costituire il presupposto per il travolgimento delle operazioni elettorali a fronte di una contestazione che attiene ai voti di 100 elettori, finisce per mettere ancora più in evidenza l’indeterminatezza e la genericità delle censure sollevate con il ricorso e con i motivi aggiunti e l’intento esplorativo delle stesse nelle more di eventuali sviluppi delle indagini penali ancora in corso.

Come appena prima rammentato, la regola secondo cui i motivi d’impugnazione debbano essere “specifici”, posta dall’art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., è una regola generale del sistema processuale amministrativo posta a pena di inammissibilità del ricorso, da applicarsi, pertanto, anche al giudizio elettorale. Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale dal quale non vi è ragione di discostarsi, il ricorrente deve, pertanto, individuare *ab*

origine non solo i vizi e le irregolarità ma anche le schede e gli atti in cui essi si annidano non essendo consentito che tali contenuti, indeterminati e generici *ab origine*, vengano specificati in corso di causa, né a seguito di eventuali verificazioni disposte dal giudice amministrativo né, come preteso nel caso di specie da parte ricorrente, all'esito di eventuali indagini penali.

19. Ne consegue che il ricorso principale ed i motivi aggiunti sono, pertanto, oltre che irricevibili, anche inammissibili, non dando atto del superamento della prova di resistenza ovvero della reale incidenza dei vizi sui risultati elettorali e non sussistendo, altresì, in ragione di quanto sopra dedotto, i presupposti per l'annullamento delle operazioni elettorali nel loro complesso o limitatamente alle sezioni interessate dalle indagini.

20. Alla luce di quanto sin qui osservato il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere dichiarati irricevibili.

Data la complessità delle questioni trattate, le spese della lite possono essere interamente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara irricevibili.

Spese compensate.

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente sentenza sia trasmessa al Sindaco e al Prefetto di Reggio Calabria.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento di ogni riferimento alle ordinanze della Sezione GIP del Tribunale di Reggio Calabria -OMISSIS-.

Così deciso in Reggio Calabria, nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021, con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Referendario, Estensore

Alberto Romeo, Referendario

L'ESTENSORE
Agata Gabriella Caudullo

IL PRESIDENTE
Caterina Criscenti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.