

N. 04993/2014REG.PROV.COLL.

N. 07868/2014 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7868 del 2014, proposto dal signor Enrico Bertelli, in qualità di delegato e rappresentante della lista “Partito Socialista Italiano”, nonché dai signori Leonardo Buselli, Giovanni Longinotti, Giancarlo Casotti, Alessandra Colombo, Angela Simonelli, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Sergio Menchini e Marcello Clarich, con domicilio eletto presso quest’ultimo, in Roma, viale Liegi 32;

contro

Provincia di Massa Carrara, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Merusi e Giuseppe Toscano, con domicilio eletto presso quest’ultimo, in Roma, corso Vittorio Emanuele II 18; Ufficio elettorale provinciale presso la Provincia di Massa Carrara; U.T.G. - Prefettura di Massa Carrara;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. TOSCANA, SEZIONE II, n. 1498/2014, resa tra le parti, concernente la ricusazione della lista denominata "partito socialista italiano"

alle elezioni del consiglio provinciale e del presidente della Provincia di Massa Carrara fissate per il 12 ottobre 2014

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Massa Carrara;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza del giorno 6 ottobre 2014 il Cons. Fabio Franconiero e uditi per le parti l'avvocato Clarich e l'avvocato De Tilla, per delega dell'avvocato Toscano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli appellanti in epigrafe contestano l'esclusione della lista "partito socialista italiano", del quale sono candidati, tranne il sig. Enrico Bertelli che ne è rappresentante, dalle elezioni del consiglio provinciale e del presidente della provincia di Massa - Carrara, previste per il giorno 12 ottobre 2014, e per la prima volta da effettuarsi in base al sistema elettorale "di secondo grado", introdotto per le elezioni degli organi "politici" della provincia dalla l. n. 56/2014 ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni").

L'esclusione è stata disposta dall'ufficio elettorale provinciale perché 3 delle 12 sottoscrizioni di presentazione della lista sono state apposte da altrettanti consiglieri di comuni della provincia a loro volta candidati a consigliere provinciale (cioè dagli odierni appellanti sig.ri Leonardo Buselli, Giovanni Longinotti e Giancarlo Casotti). Richiamando la circolare del Ministero dell'interno n. 32/2014, recante le "linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale" *ex lege* citata, ed il regolamento organizzativo del procedimento elettorale di secondo grado della Provincia di Massa - Carrara, l'ufficio ha perciò ritenuto che le

sottoscrizioni fossero state apposte <<da soggetti non legittimati>>, accertando conseguentemente il mancato raggiungimento del numero minimo di 12 sottoscrizioni, pari al 5% del corpo elettorale provinciale.

2. Gli odierni appellanti contestano sotto vari profili che per elezioni di secondo grado le sottoscrizioni di presentazione delle liste debbano necessariamente essere apposte da soggetti non candidati e quindi chiedono la riforma della sentenza del TAR Toscana, indicata in epigrafe, che ha giudicato legittimo l'operato dell'ufficio, respingendo il loro ricorso di primo grado.

3. Si è costituita in resistenza la sola Provincia di Massa Carrara.

DIRITTO

1. Il presente contenzioso scaturisce dalla prima applicazione della l. n. 56 del 2014, che ha “trasformato” le province in enti territoriali “di secondo grado”, e cioè aventi organi ‘politici’ non più eletti direttamente dal popolo, ma, a loro volta, dagli organi elettivi dei comuni compresi nella circoscrizione provinciale. Più precisamente, in conseguenza di tale trasformazione l'elettorato attivo e passivo è attribuito ai sindaci ed ai consiglieri dei comuni della provincia (art. 1, comma 69), e l'elezione avviene sulla base di liste, composte da un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri eleggere e non inferiore alla metà degli stessi, sottoscritte da almeno il 5% degli aventi diritto al voto (comma 70 dell'art. 1 citato).

Gli appellanti sostengono che la legge in esame non vieta ai candidati a consigliere provinciale di sottoscrivere le liste e che, anche a voler ammettere che nelle elezioni di primo grado la rappresentatività delle liste debba necessariamente essere accertata attraverso un numero di sottoscrizioni di elettori, esclusi i candidati, un simile meccanismo non si estende automaticamente alle elezioni di secondo grado; ed anzi – soggiungono - lo stesso meccanismo deve essere escluso, in considerazione del fatto che la rappresentatività <<è assicurata dai soggetti

candidabili>>, già eletti a sindaco o consiglieri comunali. Pertanto, secondo gli appellanti il silenzio sul punto della citata legge non può essere inteso come una lacuna da colmare mediante il rinvio ai principi generali applicabili per i sistemi elettorali tradizionali, come ritenuto dal TAR, ma come espressivo di una precisa opzione del legislatore, la quale, inoltre, non può essere derogata da fonti normative di rango secondario, né tanto meno da circolari ministeriali. Sul punto, gli appellanti segnalano anche l'esigenza di tutelare i diritti dei partiti di minoranza all'interno dei consigli comunali, i quali potrebbero non avere la consistenza numerica minima per presentare una lista ai sensi del citato comma 70 dell'articolo 1 l. n. 56/2014, sottoscritta da soggetti non candidati.

2. Tanto premesso l'appello è infondato.

3. Non è condivisibile la premessa su cui la presente impugnazione si impernia, e cioè che il silenzio della più volte citata l. n. 56/2014 sul procedimento elettorale di secondo grado per l'elezione dei presidenti e dei consiglieri provinciali costituisca una consapevole scelta legislativa ed impedisca conseguentemente il richiamo alle regole generali del procedimento elettorale preparatorio, ed in particolare alla verifica di rappresentatività delle liste partecipanti a competizioni elettorali.

Se fosse vero quanto affermano gli appellanti, il legislatore non avrebbe preteso una simile verifica, come invece ha fatto con la previsione di cui al comma 70, che impone che le liste di candidati alla carica di consigliere provinciale siano <<*sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto*>>.

4. Se ne deve quindi desumere che anche in seguito alla trasformazione delle province in enti di secondo grado, ma comunque a base elettiva, la rappresentatività delle liste concorrenti deve comunque essere dimostrata, pur nell'ambito del ristretto corpo elettorale formato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni compresi nella provincia, attraverso la sottoscrizione delle liste medesime da soggetti non candidati.

5. Va rilevato che, in linea generale, il procedimento elettorale preparatorio si fonda proprio sulla verifica di rappresentatività delle liste di candidati, da effettuarsi attraverso la raccolta di un numero minimo di sottoscrizioni degli elettori a sostegno di queste ultime (cfr. gli artt. 18-*bis* e 20 d.p.r. n. 361/1957, sulle elezioni alla Camera dei deputati, 9 d.lgs. n. 533/1993, sulle elezioni del Senato della Repubblica, 9 l. n. 108/1968, per le elezioni regionali, 28 e 32 d.p.r. n. 570/1960 e 3 l. n. 83/1991 per le elezioni comunali).

A questa verifica è dunque consustanziale l'alterità soggettiva tra elettori e candidati, e cioè tra il corpo elettorale e coloro che esercitano l'elettorato passivo (e si spiega il divieto di sottoscrizioni plurime).

6. Per contro, la tesi propugnata dagli appellanti renderebbe del tutto inutile questo fondamentale snodo del procedimento.

E' infatti solo il corpo elettorale che può attribuire la rappresentatività ai soggetti che, accettando la candidatura, aspirano a formare la rappresentanza politica del primo in seno alle istituzioni democratiche. Tuttavia, non vi sarebbe rappresentanza, ma cooptazione - quanto meno a livello di designazione preliminare - e pura autoreferenzialità, se le liste fossero sottoscritte dai soggetti che le compongono attraverso l'accettazione della candidatura: la rappresentanza è l'antitesi della cooptazione, e cioè di un sistema di designazione non democratica, in cui i cooptati non sono espressione di un gruppo sociale esterno all'istituzione ma rappresentativi dello stesso.

7. Naturalmente, un simile problema non si pone per le elezioni dirette o di primo grado, data l'estensione del corpo elettorale.

Ma la ristrettezza di quest'ultimo non costituisce un argomento valido per introdurre una deroga ad un sistema di designazione della rappresentanza che comunque esige una doverosa verifica preliminare, a garanzia della genuinità della competizione elettorale e della rispondenza delle liste a forze politiche di cui sia

riscontrato il seguito presso la base elettorale.

Ne consegue che, contrariamente a quanto sostengono gli appellanti, l'eccezione alla regola generale valevole per le elezioni a base democratica richiede un'espressa previsione normativa (come nel caso della regione autonoma del Friuli-Venezia-Giulia: art. 16, comma 5 l. n. 2/2014 "Disciplina delle elezioni provinciali e modifica all'articolo 4 della legge regionale 3/2012 concernente le centrali di committenza").

Per contro, la legge n. 56/2014, con cui è stata disposta la trasformazione delle province in enti di secondo grado, si colloca nell'ambito della regola generale, perché ne richiama il sistema di verifica di rappresentatività e la contrapposizione tra candidati ed elettori.

8. Non è poi condivisibile la tesi degli appellanti secondo cui la verifica nei termini finora esposti non è necessaria, perché la rappresentatività è già stata accertata in capo agli elettori degli organi della provincia, in quanto a loro volta già eletti nei comuni in essa compresi.

Anche questa deroga al principio generale avrebbe richiesto una previsione normativa espressa, nel caso di specie mancante, come invece avvenuto per i partiti costituiti in gruppo parlamentare per le elezioni del Senato (art. 9, comma 3, d.lgs. n. 533/1993, sopra citato) o per le liste che abbiano presentato una dichiarazione di collegamento a gruppi consiliari nel caso delle elezioni regionali in Piemonte [art. 1, comma 1, lett c), della legge regionale del Piemonte 29 luglio 2009, n. 21, recante "Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali"; esaminato da questa Sezione nella sentenza 6 maggio 2014, n. 2331].

9. Inoltre, diversamente da quanto si paventa nell'appello, per effetto del sistema elettorale prefigurato dalla l. n. 56/2014 non risultano lesi i diritti delle minoranze, e precisamente dei partiti rappresentati nei consigli comunali in misura non sufficiente a presentare una lista di candidati ed al contempo di sottoscrittori

minimi ai sensi del comma 7 dell'art. 1.

L'assunto è inficiato da una petizione di principio, secondo cui l'elezione di secondo grado degli organi della provincia deve riprodurre l'organizzazione politica della società espressa dai partiti e dunque ricalcare rigidamente gli equilibri raggiunti da questi ultimi negli organi elettivi dei comuni.

Nessuna norma prevede (né potrebbe farlo) che le liste concorrenti all'elezione di secondo grado degli organi della provincia debbano necessariamente essere espressione di un singolo partito e che le relative sottoscrizioni debbano essere conseguentemente state apposte da consiglieri comunali del partito medesimo.

Del resto, nulla esclude che un candidato di una lista sottoscriva la presentazione di una lista concorrente, come avviene per le elezioni di primo grado.

10. Le doglianze degli appellanti richiamano inoltre un *tertium comparationis* che non può valere nel caso di specie e cioè la tesi che, anche in seguito alle profonde modifiche introdotte dalla l. n. 56/2014 alla struttura organizzativa delle province, il consiglio provinciale sia l'organo titolare esclusivo dell'indirizzo politico – amministrativo dell'ente e di competenza decisionale per gli atti fondamentali.

In realtà, ai sensi dell'art. 1, comma 55, l. n. 56/2014, la potestà decisionale sugli atti fondamentali dell'ente non è attribuita in via esclusiva al consiglio provinciale, ma è ripartita tra questo e l'altro organo dell'ente, vale a dire l'assemblea dei sindaci. Infatti, è a quest'ultimo che spetta l'approvazione dello statuto, su proposta del consiglio, oltre che di condizionare l'approvazione dei bilanci, invece devoluta a quest'ultimo, attraverso l'espressione di un parere favorevole di tanti sindaci che rappresentino la maggioranza << *della popolazione complessivamente residente* >> nella provincia.

11. Alla stregua di tutto quanto considerato, l'esclusione qui contestata si fonda legittimamente sull'articolo 13, comma 2, del regolamento organizzativo delle elezioni provinciali della provincia di Massa Carrara, richiamato nel provvedimento

di esclusione impugnato.

12. Per le ragioni che precedono, l'appello va respinto.

Sussistono nondimeno giusti motivi per compensare le spese di causa, stante la novità della questione (ipotesi che, unitamente alla soccombenza reciproca ed al mutamento di giurisprudenza costituirà, una volta divenuto applicabile l'art. 13 del d.l. n. 132/2014, di modifica dell'art. 92 cod. proc. civ., l'unica ragione per derogare al criterio della soccombenza).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 7868/2014, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado di giudizio tra le parti costituite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il **06/10/2014**

IL SEGRETARIO

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