



**REPUBBLICA ITALIANA**

**N. 0629/06 Reg. Sent.**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**N. 0837/06 Reg. Gen.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia  
-Sezione staccata di Catania PRIMA SEZIONE adunato  
in Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori  
Magistrati:

**Dr. VINCENZO ZINGALES** **Presidente**  
**Dr.ssa ROSALIA MESSINA** **Consigliere**  
**Dr. PANCRAZIO MARIA SAVASTA** **Consigliere rel. est.**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 837/06 R.G. proposto da: **RIZZO Gaetano**, **SANTAGATI Arcangelo**, nella qualità di delegati effettivi nella Lista di candidati nella circoscrizione n. 26, Sicilia 2 sottoscritta dal Segretario Nazionale Luca Romagnoli per l'elezione alla Camera dei Deputati che si svolgerà nei giorni 9 e 10 aprile 2006, nel partito avente il contrassegno acronimo di goccia con cuspidi a tre colori verde, bianco e rosso, compresa fra le diciture "Fiamma" e "Tricolore", intervenendo Rizzo Gaetano anche in proprio e quale candidato nella lista predetta dalla quale risulta escluso, nonché **ROMAGNOLI Luca**, quale sottoscrittore della predetta lista, nonché quale segretario nazionale del Movimento Sociale Fiamma Tricolore e candidato capolista escluso, **ZURLO**

**Roberto**, quale Commissario regionale Sicilia del Movimento Sociale Fiamma Tricolore e candidato escluso della stessa lista, **CONDORELLI CAFF Francesco**, quale presentatore della detta lista e candidato della stessa, tutti rappresentati e difesi da: CONDORELLI CAFF AVV. Francesco con domicilio eletto in CATANIA L.go Rosolino Pilo n. 14 presso CONDORELLI CAFF AVV. Francesco.

**contro**

**UFFICIO CENTRALE ELETTORALE PER L'ELEZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI XXV CIRCOSCRIZIONE - SICILIA 2 PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI CATANIA**

rappresentato e difeso da:

*AVVOCATURA DELLO STATO*

*con domicilio eletto in CATANIA*

*VIA VECCHIA OGNINA, 149*

*presso la sua sede*

**MINISTERO DELL'INTERNO**

rappresentato e difeso da:

*AVVOCATURA DELLO STATO*

*con domicilio eletto in CATANIA*

*VIA VECCHIA OGNINA, 149*

*presso la sua sede*

**e nei confronti di**

SANTELLI Maria Grazia, LUPO Stefano, NATARELLA Bruno, TESTA

Antonino, COLETTI Ugo,

**per l'annullamento**

del provvedimento emesso dall'Ufficio Centrale Circostrizionale della XXV circoscrizione Sicilia 2, per l'elezione alla Camera dei Deputati, in data 7.3.2006, con il quale ha disposto l'esclusione dalla ammessa lista del Movimento Sociale Fiamma Tricolore dei candidati Rizzo Gaetano, Romagnoli Luca, Zurlo Roberto, Bazzano Pietro, Migliore Antonio e Franceschi Luciano, di cui ha disposto la cancellazione dalla lista; nonché, implicitamente (per come si evince dalla esposizione in fatto), della decisione del 13.3.2006, adottata dall'Ufficio Centrale Nazionale;

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimiate;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la Camera di Consiglio del 6.4.2006 il Consigliere Dr. Pancrazio Savasta;

Udita l'Avvocatura dello Stato per le amministrazioni resistenti.

Nessuno è presente per le parti ricorrenti;

Visto l'art. 21 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, nel testo modificato dall'art. 3 della L. 21 luglio 2000, n. 205, in base al quale, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare, il Tar può definire il giudizio nel merito, a norma dell'art. 26 della stessa legge n. 1034/1971 (nel testo modificato dalla L. n.205/2000);

Accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria e sentite sul punto l'Avvocatura dello Stato per le Amministrazioni resistenti;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### **FATTO E DIRITTO**

I. Con il ricorso in esame, i ricorrenti lamentano l'illegittimità delle decisioni del 7.3.2006 e 13.3.2006 adottate rispettivamente dall'Ufficio Centrale Elettorale e dall'Ufficio Nazionale Elettorale con le quali si è stabilito e confermato la loro esclusione dalla lista del Movimento Sociale Fiamma Tricolore, a sua volta ammessa dai predetti Organi alla competizione elettorale del 9 e 10 aprile 2006 nella XXV Circoscrizione - Sicilia 2.

Questa stessa Sezione ha recentemente avuto modo di chiarire che la questione in esame, così come, più genericamente, tutte quelle relative agli atti preparatori del procedimento elettorale per il rinnovo del Parlamento, ed in particolare alla ammissione o esclusione delle liste di cui all'art. 22 del D.P.R. N. 361/1957, sono sottratte alla giurisdizione del Giudice amministrativo (cfr. TAR Catania, I, Ord. 24.3.2006, n. 548).

La conclusione non è stata condivisa dal Giudice di seconde cure (cfr. C.G.A. per la Sicilia, Ord. 6.4.2006, n. 218), che ha riformato la decisione cautelare n. 547/2006, resa anch'essa da questa Sezione ed avente, per espresso rinvio, l'identico supporto motivazionale della citata pronuncia n. 548/2006.

Occorre premettere che sulla medesima vicenda della giurisdizione relativa al procedimento di ammissione delle liste, contestualmente alle due ordinanze rese da questa Sezione, si sono avute le seguenti pronunce:

**1) Ordinanza T.A.R. Lazio** - Roma - Sez. II bis - n. 1573 del 16.3.2006, con la quale è stato ritenuto che la questione in esame riguarda il "procedimento elettorale relativo alla formazione di un organo costituzionale, materia che l'ordinamento non attribuisce al giudice amministrativo (cfr. art. 66 Cost. e art. 87 D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361)";

**2) Ordinanza del Consiglio di Stato**, n. 1386 del 21.3.2006, che ha confermato in appello la predetta decisione di cui al punto 1), rilevando che la "sfera di attribuzione descritta dagli artt. 66 della Costituzione e 87 D.P.R. n. 361/57, pur nelle incertezze interpretative indotte dal tenore letterale delle disposizioni, sembra doversi intendere, anche per necessità di completezza del sistema, come comprensiva di tutte le fasi del procedimento relativo alle elezioni politiche (ivi compresa anche la cognizione della legittimità dei provvedimenti di ammissione e di esclusione delle liste elettorali)". Inoltre, la "riferita esegesi" sarebbe "anche giustificata, se non imposta, dalla esigenza di soddisfare l'evidente finalità, sottesa alla normativa di riferimento, di riservare in via esclusiva alla Camera dei Deputati il potere di sindacare la regolarità e la validità degli atti pertinenti alla sequenza procedimentale che, dalla presentazione delle liste, conduce alla proclamazione degli eletti."

**3) Comunicazione del Presidente della Giunta delle Elezioni alla Camera dei Deputati** del 20.3.2006, con la quale si è ritenuto che i ricorsi volti all'ammissione delle liste "alla luce degli artt. 23 ed 87 del testo unico n. 361 del 1957 concernono materia che - come dimostra anche la totale assenza di precedenti - esula del tutto dalla competenza della Giunta delle elezioni della corrente legislatura, le cui funzioni sono evidentemente finalizzate alla sola verifica dei poteri per le elezioni politiche del 2001". Con detta comunicazione, inoltre, il Presidente ha fatto salve tutte le "determinazioni che, ove investita della questione, volesse assumere la Giunta delle elezioni della prossima legislatura".

**4) Ordinanza della Corte Costituzionale** del 23.3.2006, n. 117, che ha così statuito: "considerato che il ricorso in questione - in gran parte riprodotto di note depositate in sede di appello proposto dal ricorrente davanti al Consiglio di Stato avverso varie ordinanze emesse dal TAR del Lazio in sede cautelare - è volto ad affermare la sussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica (ed in particolare, alla presentazione delle liste) delle elezioni politiche, ed a negare quella della Camera dei deputati, che esisterebbe solo relativamente alla verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti;

che, pertanto, la «definitiva dichiarazione di volontà», declinatoria della sua giurisdizione, è stata emessa dalla Camera dei Deputati (Giunta per le elezioni) quale organo avente natura

giurisdizionale, ed altrettanto deve dirsi, evidentemente, di quella espressa dal Giudice amministrativo;

che a questa Corte non compete risolvere conflitti negativi (o positivi) di giurisdizione (art. 362 cod. proc. civ.) e, pertanto, come richiesto dal ricorrente, «stabilire il potere giurisdizionale del Giudice amministrativo sulla materia»;

che tale rilievo è assorbente di ogni altro, e quindi anche di quello relativo alla carenza di legittimazione attiva a sollevare conflitti di attribuzione ai sensi dell'art. 37 legge n. 87 del 1953 (ordinanza n. 79 del 2006)".

**5) Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1463 del 28.3.2006**, sempre sul medesimo ricorso deciso dalle pronunce sub 1) e 2) e sostenuto da ulteriore richiesta di sospensione dipendente dalla presentazione presso le SS.UU. della Cassazione di analogo gravame, che, per quanto qui più strettamente interessa, ha confermato le dette precedenti decisioni cautelari, considerando, per altro, che "secondo il diritto vivente (cfr. SS.UU. n. 5135 del 1997, Corte Cost. ord.za n. 512 del 2000) la concessione di una misura cautelare avverso le decisioni dell'Ufficio centrale inciderebbe sull'autodichia costituzionale di cui godono le Camere, esorbitando dal limite esterno delle attribuzioni giurisdizionali del G.A.".

**6) Ordinanze della Cassazione Civile SS.UU. nn. 8118-8119 del 6.4.2006** rese proprio sul regolamento di giurisdizione, con le quali è stato riaffermato il difetto assoluto di giurisdizione sia del Giudice Amministrativo che di quello Ordinario.

Hanno osservato le Sezioni Unite che, ai sensi dell'art. 87 del d.p.r. 30.3.1957, n. 361, la Camera pronuncia giudizio definitivo su tutti i reclami presentati all'Ufficio Centrale elettorale durante la "sua attività o posteriormente" e, quindi, "anche sulle ricusazioni pronunciate ai sensi dell'art. 22 dello stesso Testo unico, in tal modo riservando alla cognizione della Giunta per le elezioni della Camera stessa la convalida di tutte le operazioni elettorali comprese quelle di ammissione delle liste".

Ed ancora: "si deve quindi escludere che le posizioni soggettive fondamentali che hanno rilievo in questa fase preparatoria delle elezioni (così il titolo III del T.U. sulle elezioni) siano prive di tutela nel disegno costituzionale che rimette a ciascuna Camera la convalida delle proprie elezioni e quindi delle operazioni elettorali che le hanno precedute con un giudizio definitivo avverso le ricusazioni delle liste e sugli effetti di questi provvedimenti in ordine alla convalida delle elezioni".

Come si vede, nel breve volgere di alcuni giorni la stessa questione è stata portata, in sostanza, innanzi a tutte le Giurisdizioni possibili, senza che alcuna, tranne il C.G.A. per la Sicilia, abbia ritenuto, in atto, di avere giurisdizione sulla materia (cfr. Ord. n. 218/06, cit.).

Ad avviso di quest'ultimo Giudicante, la giurisdizione sarebbe da incardinare presso il G.A., in quanto, il Giudice delle Leggi, con l'Ordinanza del 23.3.2006, n. 117, di cui al punto 4), avrebbe ormai superato "il consolidato orientamento giurisprudenziale da ultimo espresso da Cass. Sez. Un., 9 giugno 1997, n. 5137", in

quanto ha qualificato come conflitto negativo di giurisdizione quello risultante dalle declinatorie, appunto, di giurisdizione rese dal Consiglio di Stato e dalla Giunta per le elezioni.

Ha asserito, inoltre, detto Giudice che, "mancando una specifica normativa", . . . e "trattandosi di controversie aventi ad oggetto atti amministrativi, la giurisdizione (nelle forme e nei limiti propri di quella generale di legittimità)" spetterebbe al Giudice amministrativo.

**II.** La Sezione, coerentemente con tutte le altre pronunce citate, intanto, non può non riaffermare il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo.

In ordine alla decisione sopra indicata del C.G.A. per la Sicilia, e più specificamente alla prima motivazione fornita "per relationem" rispetto alla decisione della Corte Costituzionale n. 117/2006, il Collegio rileva che la declinatoria della competenza a dirimere conflitti negativi di giurisdizione ivi contenuta non sembra poter condurre in alcun modo, neanche implicitamente, ad affermare che vi sia stata una decisione di qualunque segno in ordine alla giurisdizione di uno dei due organi giurisdizionali in conflitto.

In altri termini, la declaratoria di incompetenza a decidere sui conflitti negativi consiste (ed è consistita nel caso di specie) nella semplice riaffermazione della Corte circa la mancanza di una sua competenza a decidere, non già in una presa di posizione sulla legittima competenza a conoscere della materia di uno dei due Organi giurisdizionali ambedue declinatori della giurisdizione.

In ordine alla seconda motivazione adottata dal Giudice di seconde cure, il Collegio non può non riaffermare il principio secondo il quale la mancanza di una giurisdizione (esclusiva) del Tribunale amministrativo sulla materia in esame non può aprire la "finestra" di una sua giurisdizione generale di legittimità.

Invero, l'assenza di un'attribuzione specifica della cognizione esclusiva al Giudice amministrativo soltanto in tema di elezioni al Parlamento risulta davvero ingiustificabile, ove si consideri che la stessa sussiste, invece, per tutti gli altri procedimenti elettorali.

E ciò ovepiù la procedura in esame, come sarà chiarito, non sembra potersi considerare oggettivamente e soggettivamente amministrativa.

Occorre chiedersi, dunque, se vi sia in detta materia un diverso e specifico progetto costituzionale del Legislatore.

Certo è che la vicenda in esame stigmatizza la necessità di regole inequivoche in punto di giurisdizione, scoprendo il nervo di un notevole disagio decisorio, riaffermato dalla comunicazione del Presidente della Giunta elettorale di cui al punto 3), che, in sostanza, in parziale difformità da tutte le altre decisioni sopra individuate (che rimandano *tout court* alla Camera la decisione finale in tema di ammissione di liste) ritiene l'insussistenza di una tutela cautelare e, quindi, la possibilità che il giudizio avvenga "a bocce ferme", essendo necessario l'insediamento del nuovo Parlamento.

E ciò in una zona della legislazione dove non sussiste, diversamente che per le elezioni amministrative e come riaffermato di recente dal Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, A.P. n. 10/2005), una norma che impone l'obbligo di ricorrere comunque solo dopo la proclamazione degli eletti (cfr. art. 83/11 del D.P.R. 16.5.1960. n. 570, così come modificata dall'art. 2 l.n. 23.12.1966, n. 1147).

Gli effetti devastanti di una siffatta interpretazione, implicitamente preconizzati da questa stessa Sezione con le ordinanze nn. 547 e 548/2006, sono oggi (dopo la consultazione elettorale del 9 e 10 aprile) prepotentemente evidenti, ove la ridiscussione successiva alla formazione delle Camere dell'ammissione di una lista può facilmente condurre (specialmente in caso di avvenuta esclusione ritenuta in seguito illegittima) alla necessità di ripetizione della competizione elettorale nella circoscrizione di interesse e, quindi, al possibile ribaltamento delle elezioni in tutto il territorio nazionale, con gravissimo *vulnus*, come meglio sarà evidenziato, al principio di sovranità popolare, fondamento dello stesso Stato Repubblicano e non a caso espresso all'articolo 1 della Costituzione.

In altri termini, come già chiarito nell'Ordinanza n. 548/2006, siffatto modo di concepire il procedimento può condurre alla modifica successiva degli schieramenti parlamentari di seguito alla necessità di riedizione della competizione elettorale in sede periferica (dove, però, la periferia consiste in circoscrizioni aventi dimensioni regionali o subregionali), con grave nocumento

**dei principi costituzionali che presiedono alla stessa forma parlamentare dello Stato italiano.**

Nel procedimento elettorale, infatti, l'interesse primario consiste nella salvaguardia della volontà popolare così come cristallizzata al momento delle elezioni (cfr. T.A.R. Catania, I, 17.11.2005, n. 2067), **per cui occorre valorizzare ogni ricostruzione od opzione interpretativa sistematica che ne eviti la modifica o che presti il fianco a pericolose riconfigurazioni del panorama dei soggetti eleggibili**, anche per effetto di interventi degli stessi parlamentari eletti.

L'esigenza di cui il Legislatore, quindi, non ha potuto non tener conto, al fine di salvaguardare la forma parlamentare ed il corretto dispiegarsi delle regole di democrazia, consiste nella necessità che alle elezioni partecipino schieramenti immodificabili, con garanzia assoluta della corretta esternazione del voto individuale.

Il Collegio, per concludere la necessaria premessa relativa alla ricostruzione del sistema, non può non stigmatizzare che l'unanime assimilazione nell'alveo delle operazioni elettorali di quelle preliminari di ammissione delle liste e dei simboli con quelle di scrutinio non appare corretta, ove non supportata da espressa disposizione di legge.

Sul piano degli effetti, infatti, altro è la valutazione delle schede, dei verbali, delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità, altro è l'ammissione delle liste.

Invero, mentre la **correzione** della illegittima assegnazione delle preferenze conduce a riaffermare la **correttezza** del voto costituzionalmente garantita (e, quindi, il **corretto** esercizio della sovranità popolare) e la rimozione dal Parlamento di candidati incompatibili o ineleggibili elimina le possibili distorsioni del sistema, la rilevata illegittimità successiva della ammissione della lista conduce soltanto alla riedizione della competizione elettorale, con la possibile influenza su tutto il territorio nazionale, dove, per altro, le operazioni elettorali si sono svolte regolarmente.

Il Collegio osserva, infine, che neanche l'ammissione di una tutela cautelare presso un giudice, sia esso ordinario o amministrativo (come ritenuto dal C.G.A. con l'ordinanza n. 218/2006), consente la stabilizzazione del risultato, stante l'appellabilità della decisione e la modificabilità, altresì, della stessa nei due successivi gradi di merito.

Per non parlare, poi, della possibilità di modificare la composizione del Parlamento per effetto dell'intervento giudiziale, con una soluzione che, a tacer d'altro, non appare prevista nel nostro sistema e che sarebbe comunque lesiva della indipendenza dei poteri dello Stato.

**In conclusione, sia l'intervento giudiziale, sia una verifica parlamentare ex post della stessa Camera, come ventilato dal provvedimento della Giunta delle elezioni del 20.3.2006, non consentono di salvaguardare il corretto dispiegarsi del principio della sovranità popolare.**

Occorre, dunque, analizzare il sistema, per comprendere se la procedura sia informata a detti principi.

III. Le controversie relative alle operazioni preliminari allo scrutinio sono affidate dal predetto D.P.R. n. 361/1957 esclusivamente alla cognizione dell'Ufficio Centrale Circostrizionale e dell'Ufficio Centrale Nazionale, i quali, per effetto della loro composizione soggettiva e del doppio grado di giudizio (**sconosciuto negli analoghi procedimenti elettorali relativi alle Amministrazioni locali**), assicurano la necessaria imparzialità e competenza.

Ed invero le due norme così esattamente si esprimono:

- **art. 22.** *L'Ufficio centrale circostrizionale entro il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati:*

1) *ricusa le liste presentate da persone diverse da quelle designate all'atto del deposito del contrassegno ai sensi dell'art. 17;*

2) *ricusa le liste contraddistinte con contrassegno non depositato presso il Ministero dell'interno, ai termini degli artt. 14, 15 e 16;*

3) *verifica se le liste siano state presentate in termine e siano sottoscritte dal numero di elettori prescritto, dichiarandole non valide se non corrispondono a queste condizioni; riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 2 dell'art. 18-bis, cancellando gli ultimi nomi e dichiara non valide le liste contenenti un numero di*

candidati inferiore a quello stabilito al comma 3 dell'articolo 18-bis;

4) cancella dalle liste i nomi dei candidati, per i quali manca la prescritta accettazione;

5) cancella dalle liste i nomi dei candidati che non abbiano compiuto o che non compiano il 25° anno di età al giorno delle elezioni, di quelli per i quali non sia stato presentato il certificato di nascita; o documento equipollente, o il certificato d'iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica;

6) cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione;

7) omissis.

I delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione, entro la stessa giornata, delle contestazioni fatte dall'ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista.

L'ufficio centrale circoscrizionale si riunisce nuovamente il giorno successivo alle ore 12 per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti nonché correzioni formali e deliberare in merito.

- **art. 23.** Le decisioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale, di cui all'articolo precedente, 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 48 ore dalla comunicazione, ricorrere all'Ufficio centrale nazionale.

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 nazionale, il **ricorso** con le proprie deduzioni.

Ove il numero dei **ricorsi** presentati lo renda necessario, il Primo presidente della Corte di Cassazione, a richiesta del Presidente dell'Ufficio centrale nazionale, aggrega all'Ufficio stesso, per le operazioni di cui al presente articolo, altri consiglieri.

L'Ufficio centrale nazionale decide nei due giorni successivi.

Le decisioni dell'Ufficio centrale nazionale sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli Uffici centrali circoscrizionali.

I due Organi in esame sono previsti dagli artt. 12 e 13 del medesimo D.P.R. n. 361/1957, che, rispettivamente, stabiliscono che "presso la Corte di Cassazione è costituito, entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, l'Ufficio elettorale centrale nazionale, composto da un Presidente di sezione e quattro consiglieri scelti dal Primo Presidente" e che "presso la Corte d'appello o il Tribunale nella cui giurisdizione è il Comune capoluogo della circoscrizione è costituito, entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, l'Ufficio centrale circoscrizionale, composto da tre magistrati, dei quali uno con funzioni di presidente, scelti dal Presidente della Corte d'appello o del Tribunale".

Ad avviso del Collegio, il procedimento previsto dagli artt. 22 e 23 del citato D.P.R. n. 361/1957, per contenuti e termini, delinea un sistema compiuto, a carattere e natura paragiurisdizionale, di verifica delle operazioni preparatorie del procedimento elettorale, avente natura tipica e come tale non integralmente inquadrabile in tipologie o categorie predeterminate o generali (amministrative o giurisdizionali).

In altri termini, ritiene il Collegio, che il sistema di controllo delle operazioni preliminari, in quanto affidato ad Organi altamente specializzati (composti da collegi di magistrati di Corte d'Appello e di Cassazione) ed in quanto scandito in tempi rapidissimi e, nonostante ciò, assistito da un duplice grado di giudizio, è concepito, coerentemente con i principi sopra esposti, in maniera tale da consentire di arrivare al momento delle operazioni di scrutinio con gli schieramenti politici imm modificabili.

Detto sistema, si ribadisce, ove così interpretato, impedisce eventuali alterazioni successive della composizione delle Camere Parlamentari, che, ove configurabili, stravolgerebbero il corretto funzionamento di un Organo costituzionale fondamentale per l'attuale forma di Stato, che pone come principio costitutivo della Repubblica la sovranità popolare (ex art. 1 Cost.).

Ne deriva che il controllo così come delineato, in quanto compiuto ed esaustivo, consente di ritenere che la giurisdizione sull'ammissibilità o meno delle liste non appartenga neanche al Parlamento.

Secondo la prospettazione contenuta nella comunicazione del Presidente della Giunta elettorale della Camera del 20.3.2006, invece, la competenza a giudicare sull'ammissione delle liste, al più, potrebbe appartenere al nuovo Organo giuntale insediatosi dopo la competizione elettorale.

L'assunto, ad avviso del Collegio, non é confortato dalla normativa in materia.

Infatti, come si evince dall'art. 17 del Regolamento della Camera dei Deputati, la sua funzione consiste nel riferire al Parlamento sulla regolarità delle **operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei deputati e sulle cause di ineleggibilità, di incompatibilità e di decadenza**, non oltre diciotto mesi dalle elezioni.

Il che significa, per un verso, che la Giunta Elettorale della Legislatura scaduta, pur restando transitoriamente in carica, non ha (come dalla stessa ammesso) alcuna competenza sulla materia in esame; mentre, per un altro verso, significa che, per quanto di interesse, anche nella sua nuova composizione, così come risulta dal complesso normativo dell'art. 66 Cost., dell'art. 17 del Regolamento della Camera dei Deputati e dall'art. 87 del d.p.r. n. 361/1957, è chiamata a sindacare soltanto la fase delle operazioni elettorali, ma non quella delle ammissioni delle liste.

Invero, le prime non trovano nel sistema alcuna diversa possibilità di sindacato o di giudizio, e, quindi, di controllo alcuno, mentre le seconde, come chiarito, sono riservate ai

predetti Organi istituiti presso la Corte d'Appello e la Cassazione.

Infatti, come evidenziato da questa Sezione con la citata Ordinanza n. 548/2006, lo stesso art. 66 della Costituzione riserva il controllo parlamentare, per altro verso, ai soli titoli di ammissione dei suoi **componenti**.

Nessun esplicito riferimento vi è alle operazioni elettorali e meno che mai alla fase preliminare di esse.

Le norme in esame vanno coordinate con la successiva contenuta nell'art. 87 del d.p.r. n. 361/1957, la quale stabilisce che *"alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente.*

*I voti delle sezioni, le cui operazioni siano annullate, non hanno effetto.*

*Le proteste ed i reclami non presentati agli Uffici delle sezioni o all'Ufficio centrale devono essere trasmessi alla Segreteria della Camera dei deputati entro il termine di venti giorni dalla proclamazione fatta dall'Ufficio centrale. La Segreteria ne rilascia ricevuta.*

*Nessuna elezione può essere convalidata prima che siano trascorsi venti giorni dalla proclamazione".*

Sotto il profilo ermeneutico, intanto, non si può non osservare che mentre gli artt. 22 e 23 del d.p.r. n. 361/1957 sono inseriti

nel titolo III relativo al "procedimento elettorale preparatorio", l'art. 87, che affiderebbe alla Camera anche la giurisdizione sull'ammissione delle liste, è collocato nel titolo V, concernente "lo scrutinio".

Sul piano semantico, inoltre, la norma che viene fuori dal combinato disposto degli artt. 23 e 87 D.P.R. n. 361/1957 stabilisce che la cognizione attribuita alla Camera dei Deputati è limitata soltanto alle **"contestazioni, (al)le proteste ed, in generale, . . . (a) tutti i reclami . . ."** senza alcun riferimento anche ai "ricorsi", espressamente invece indicati dall'art. 23 quali modalità tipiche per eccitare il rimedio, altrettanto tipico, del giudizio sull'ammissione delle liste.

La terminologia utilizzata dalla richiamata disposizione di cui all'art. 87, anzi, appare coerente soltanto con le previsioni contenute nel titolo V della fonte normativa sopra richiamata, relative, come già detto, alle sole operazioni di scrutinio.

Analizzando la sequenza delle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 361/1957, invero, è previsto quanto segue:

a) un primo controllo di dette operazioni da parte del Presidente della sezione elettorale, in quale, ai sensi dell'**art. 71**, *"pronunzia in via provvisoria, facendolo risultare dal verbale, salvo il disposto dell'art. 87 sopra i reclami anche orali, le difficoltà e gli incidenti intorno alle operazioni della sezione, nonché sulla nullità dei voti e decide, in via provvisoria, sull'assegnazione o meno dei voti contestati per qualsiasi causa"*

e, nel dichiarare il risultato dello scrutinio, dà atto del numero dei voti di lista contestati";

b) Un riesame, ex **art. 76**, da parte dell'Ufficio Centrale Circostrizionale, per ogni sezione, delle schede contenenti voti contestati e provvisoriamente non assegnati e, tenendo presenti le annotazioni riportate a verbale e le proteste e reclami presentati in proposito, decide, ai fini della proclamazione, sull'assegnazione o meno dei voti relativi;

c) l'Ufficio centrale circostrizionale, ex **art. 79**, pronuncia provvisoriamente sopra qualunque incidente relativo alle operazioni ad esso affidate, salvo il giudizio definitivo degli organi di verifica dei poteri.

Ad eccezione di quanto previsto dal n. 2) dell'art. 76, circa il riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati, è vietato all'Ufficio centrale circostrizionale di deliberare, o anche di discutere, sulla valutazione dei voti, sui reclami, le proteste e gli incidenti avvenuti nelle sezioni, di variare i risultati dei verbali e di occuparsi di qualsiasi altro oggetto che non sia di sua competenza.

d) "di tutte le operazioni dell'Ufficio Centrale Circostrizionale", ai sensi dell'**art. 81**, si redige processo verbale in duplice copia. "L'organo di verifica dei poteri accerta anche, agli effetti dell'art. 86, l'ordine di precedenza dei candidati non eletti e pronuncia sui relativi reclami".

e) Su tutte dette questioni decide, quindi, come da riserva sopra indicata, ex **art. 87**, la Camera dei Deputati.

Pertanto, nessun giudizio viene affidato all'Ufficio Centrale Nazionale (al quale è riservato soltanto quello sull'ammissione delle liste ex artt. 22 e 23) e, soprattutto, la Camera è chiamata a pronunciarsi proprio e soltanto su quei reclami (e, si ribadisce, non sui ricorsi) che caratterizzano, anche per l'espressa terminologia utilizzata, soltanto la fase di scrutinio. Ne deriva, ulteriormente, che, secondo una interpretazione logico-sistematica, il riferimento valorizzato dalla Cassazione SS.UU. con le ordinanze nn. 8118-8119/2006, di cui sopra sub I, n. 6), circa l'affidamento - ex art. 87 - alla Camera della pronuncia definitiva sui rilievi presentati all'Ufficio Centrale Elettorale durante la "sua attività o posteriormente", intanto, non concerne affatto i ricorsi ed, inoltre, si riferisce solo alle pronunce dell'Ufficio Elettorale costituito presso la Corte d'Appello e non presso la Cassazione, il quale ultimo, è invece "giudice d'appello" solo per le fasi preliminari alle operazioni elettorali concernenti le ammissioni delle liste.

**IV.** La mancata cognizione del Parlamento della fase prodromica delle elezioni appare altresì confermata dalla circostanza che il richiamato art. 17 del vigente Regolamento della Camera dei Deputati, nel prevedere un termine per il controllo delle operazioni elettorali in diciotto mesi, stabilisce un lasso temporale effettivamente lungo, del tutto incompatibile non solo con il *dictum* contenuto nell'art. 66 della Costituzione, ma anche con la rapidissima sequenza temporale (meno di una settimana per ambedue i gradi di giudizio, addirittura ridotta di un giorno per

effetto dell'art. 1, l. 23 aprile 1976, n. 136), collegata all'esigenza di certezza e rapidità, stabilita dagli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 361/1957 per la fase paragiurisdizionale di controllo della procedura di presentazione delle liste, finalizzata a garantire che le operazioni di scrutinio si rivolgano a schieramenti imm modificabili.

In alti termini, non avrebbe alcun senso prevedere un controllo iniziale, in due gradi di giudizio, in soli sei giorni, se poi il Parlamento avesse ben diciotto mesi per rimettere in discussione l'ammissione delle liste, con possibilità, come già evidenziato, di sconvolgere il voto popolare, posto a fondamento della stessa forma parlamentare.

E non avrebbe avuto parimenti senso stabilire una procedura compiuta di valutazione della ammissione delle liste affidata a "due gradi di giudizio", sconosciuta per le altre fasi elettorali parlamentari, per poi unificare tutti i giudizi in una fase "contenziosa" innanzi al Parlamento, ove, si ribadisce, non è stata prevista alcuna valutazione sui "ricorsi".

Inoltre, non avrebbe altresì senso riservare alla sola procedura di ammissione delle liste un triplo grado di giudizio, aggiungendo a quello previsto dagli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 361/1957 (presso i due Uffici Elettorali Centrali) quello di cui al combinato disposto del successivo art. 87 con l'art. 17 del Regolamento della Camera dei Deputati.

E ciò ovepiù si osservi che la procedura di ammissione delle liste, rispetto a quelle di scrutinio, non appare caratterizzata da valutazioni su fatti dubbi (come può essere la validità o meno

di una scheda elettorale), ma al rigido rispetto delle norme preposte a regolare il relativo procedimento (in verità, sotto alcuni aspetti, migliorabile soprattutto in riferimento al concetto di "nuovi documenti" esibibili anche dopo la chiusura del termine di presentazione delle liste, che il Legislatore farebbe bene a meglio precisare).

La normativa in esame, quindi, prevede un procedimento più articolato, in quanto previsto su due gradi di giudizio, per la fattispecie più semplice, quasi certificativa, notarile, di valutazione del rispetto delle regole normative preposte alla regolarizzazione dell'ammissione delle liste; ed uno meno articolato per le operazioni di scrutinio, la cui valutazione finale, però, viene affidata di certo al Parlamento, unico soggetto che, nel nostro sistema, può controllare la regolarità dell'elezione dei propri componenti (ex art. 66 Cost.).

Solo nella fase della concreta individuazione della legittimità dei voti espressi o dei requisiti soggettivi dei "membri eletti" al Parlamento appare congrua la riaffermazione della autodichia di detto Organo. Nella fase antecedente, è la salvaguardia del sistema parlamentare, quale principio informatore della stessa esistenza della forma di governo dello Stato, che assume preminente rilievo costituzionale, richiedendo la garanzia del voto degli elettori e, quindi, il rispetto della sovranità popolare, che, una volta espressa, non può essere modificata da nessuno, neanche dallo stesso Parlamento.

V. Non è inutile rammentare che anche in tema di elezioni amministrative, ai sensi dell'art. 33 del D.P.R. 16.5.1960, n. 570, esiste un organo chiamato a sindacare l'ammissione delle liste.

In questo caso, però, la commissione elettorale circondariale, a ciò preposta, decide "in unico grado", essendo possibile soltanto, entro il ventiseiesimo giorno antecedente la data della votazione, l'audizione dei delegati delle liste contestate o modificate, l'ammissione di nuovi documenti e la deliberazione sulle modificazioni eseguite, nonché la ricusazione altresì delle liste per le quali non si sia provveduto a ripristinare il rapporto percentuale.

Quindi, non è previsto l'ulteriore grado presso un Ufficio Elettorale sovraordinato, ma la possibilità, preclusa nel caso in esame, in assenza di espressa normativa, di proporre impugnazione presso il Tribunale Amministrativo Regionale.

In altri termini, tutte le volte in cui il Legislatore ha ritenuto di diversamente normare l'impugnazione della fase preliminare delle elezioni si è espresso in maniera non equivoca, affidando espressamente la giurisdizione della fase processuale al Giudice Amministrativo.

Ed invero ciò è avvenuto per tutte le altre competizioni elettorali, come nel caso della procedura per le elezioni amministrative comunali (cfr. art. 83/11 D.P.R. 16.5.1960, n. 570, come modificato dall'art. 2 della l.n. 23.12.1966, n. 1147), per quelle provinciali (cfr. art. 7 dell'ultima fonte normativa

citata, che estende la predetta disciplina ai consigli provinciali) e per quelle regionali (cfr. l'art. 19 della l.n. 17.2.1968, n. 108, che, per le regioni, rinvia al medesimo art. 2 l.n. 1147/1966 cit.).

In tutti questi casi, la giurisdizione dei tribunali amministrativi viene conferita "contro le operazioni per l'elezione dei Consigli comunali", ed in virtù delle predette estensioni, anche per quelle dei consigli provinciali e delle assemblee regionali, "successive all'emanazione del decreto di convocazione dei comizi".

Analoga previsione è stabilita per le elezioni al Parlamento europeo, ove detta cognizione, per tutte le operazioni decorrenti dalla indizione dei comizi, viene conferita dall'art. 42 della l.n. 24.1.1979, n. 18 al T.A.R. Lazio.

In definitiva, quindi, tutto quanto concerne il procedimento elettorale, senza distinzione alcuna, purché successivo all'indizione dei comizi elettorali (e, quindi, espressamente anche l'ammissione delle liste), viene affidato alla giurisdizione di un Tribunale amministrativo.

Risulta chiaro che, **essendo quelle appena esaminate norme processuali attributive di giurisdizione al G.A., non è possibile alcuna loro applicazione o estensione analogica rispetto a fattispecie elettorali non previste** e, quindi, al procedimento elettorale di rinnovo del Parlamento, cui, invece, è riservato il controllo altrettanto tipico sopra rappresentato.

**VI.** Resta da approfondire la funzione dell'Ufficio Elettorale Nazionale, che, come il Collegio ha precisato, non è chiamato a giudicare in tema di operazioni di scrutinio.

Il Collegio ritiene di dover premettere che già la giurisprudenza aveva avvisato della "particolarità" del sistema delineato (cfr. T.A.R. Lazio, Ord. 11.1.1996).

Ed invero con la appena citata decisione, il Giudice capitolino ha investito la Corte Costituzionale della questione di legittimità di un procedimento (quello di ammissione delle liste) che viene concluso con una decisione dell'Ufficio Centrale Nazionale, per la quale non solo non è prevista alcuna giurisdizione di controllo dell'atto (ordinaria o amministrativa), ma, di più, alcuna cognizione anche da parte della Camera dei Deputati, posto che, in quest'ultimo senso, verrebbe conclamata la violazione dell'art. 66 della Costituzione che non estende il sindacato parlamentare al procedimento elettorale preparatorio, limitandolo ai componenti della stessa.

La Corte, sul punto, si è limitata a dichiarare l'inammissibilità della questione così come prospettata, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe indicato, secondo la ricostruzione della decisione di rinvio, neanche il Decidente cui affidare la giurisdizione. Per cui risulta inconferente il riferimento contenuto in alcune decisioni già passate in rassegna nei prodromi della presente decisione (cfr., da ultimo, Cass. SS.UU. Ord. nn. 8118-8119/06 cit.).

Altrettanta inconferenza appare emergere, in ultimo, dalla decisione richiamata (Cass. SS.UU. 9.6.1997 n. 5135) nei predetti arresti giurisprudenziali del Giudice della Giurisdizione, che, diversamente da quanto in essi evidenziato, riconosce l'autodichia parlamentare soltanto in riferimento alla diversa fattispecie della verifica dei titoli di ammissione dei componenti delle assemblee (ed, invero, in punto di fatto, la questione riguardava l'asserita errata distribuzione dei seggi).

Tanto premesso, il predetto Ufficio Elettorale Nazionale, come già chiarito, è un Organo chiamato a decidere soltanto della fase precedente alle operazioni di scrutinio e di convalida degli eletti (art. 23), e quindi anche, per quanto qui rileva, della fase concernente l'ammissione e/o l'esclusione delle liste.

E tale Ufficio, come già più volte accennato, è istituito presso la Corte di Cassazione (art. 12).

Diversamente, è bene rammentare, rispetto alle fasi di scrutinio, secondo il combinato disposto degli artt. 79, 81 e 87, la decisione provvisoria sulle correlate operazioni è adottata dall'Ufficio Centrale Circostrizionale, istituito presso la Corte d'Appello, mentre la decisione definitiva viene demandata alle Camere.

All'Ufficio Centrale Nazionale è riservata, ex art. 83, soltanto la complessa fase di distribuzione dei seggi.

**Se così è, occorre analizzare la possibilità che detto Organo abbia funzioni paragiurisdizionali ovvero giurisdizionali in senso proprio.**

La questione attiene alla possibilità che si tratti di una sezione specializzata del G.O. chiamata a pronunciarsi, per utilizzare la condivisibile terminologia adoperata di recente dalla Giurisprudenza (cfr. Cass. SS.UU. n. 8119/06, cit.), su "posizioni giuridiche fondamentali che hanno rilievo" . . . nella "fase preparatoria delle elezioni (così il titolo III del T.U. sulle elezioni)".

Intanto, diversamente da quanto ventilato più volte in giurisprudenza (cfr. TAR Lazio, II bis, 3.6.2005, n. 4343) sempre con riferimento a casi diversi (erroneamente assimilati) ed a procedimenti elettorali non afferenti l'elezione del Parlamento, non sembra possibile che l'attività svolta da questo Organo sia meramente amministrativa, in quanto avente effettivo contenuto decisorio di un ricorso volto a chiarire la legittimità di provvedimenti involgenti diritti fondamentali.

Sembra al Collegio che l'assunto, reiteratamente ed acriticamente presente in Giurisprudenza (anche in alcune decisioni richiamate sub I) debba essere chiarito.

La Sezione non ha alcun dubbio che la fase di scrutinio e di proclamazione degli eletti debba essere ricondotta nell'alveo dell'attività amministrativa.

Ed in tal senso la decisione della Cassazione SS.UU. 22.3.1999, n. 172, più volte richiamata da parecchie successive pronunce si limita ad una assimilazione delle procedure elettorali, per concludere che "non alle Camere, ma all'apparato amministrativo dello Stato vanno poi ricondotti gli organi costituiti per operare

nel procedimento configurato dalle leggi che disciplinano le elezioni politiche e non alle Camere, ma alla Pubblica Amministrazione dello Stato vanno imputati i relativi atti. A ciò si perviene considerando il complesso della legislazione che regola la materia delle elezioni, politiche, regionali ed amministrative.

Il quale mostra come il rinnovo degli organi elettivi avvenga attraverso un procedimento, che ha il suo atto terminale nella proclamazione degli eletti.

Attribuzione questa che, per l'elezione della Camera dei deputati, la legge assegna all'ufficio centrale circoscrizionale (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 78 all'epoca vigente ed ora abrogato dall'art. 4.1 lett. d della L. 4 agosto 1993, n. 277; D.P.R. 30 marzo 1957, n. 363 (NDR: così nel testo), art. 77 e 84 nel testo sostituito dagli artt. 4.1 lett. c e 5.1. lett. b della L. 4 agosto 1993, n. 277); per l'elezione del Senato della Repubblica, a tale ufficio ed a quello elettorale regionale (L. 6 febbraio 1948, n. 29, artt. 17 e 19; D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, artt. 15 e 17); per le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, ancora all'ufficio centrale circoscrizionale ed a quello centrale regionale (L. 17 febbraio 1968, n. 108, art. 15).

I risultati di tale procedimento sono soggetti a verifica. La verifica, che rispetto alle elezioni regionali ed a quelle amministrative, è demandata alla giurisdizione ordinaria od a quella amministrativa, alla prima quando si discute di

eleggibilità (L. 23 dicembre 1966, n. 1147; L. 17 febbraio 1968, n. 108) alla seconda quando si controverte in materia di operazioni elettorali (L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 6), nelle elezioni politiche è riservata alle Camere (art. 66 Cost.). Le elezioni politiche, nell'ambito del complesso della disciplina della materia elettorale, si caratterizzano però solo per questo specifico tratto: sicché non si giustifica che agli organi che operano nel procedimento elettorale ed agli atti che pongono in essere sia data, nelle elezioni politiche, una qualificazione diversa, da quella che essi hanno nell'ambito degli altri procedimenti elettorali.

La proclamazione degli eletti, che è l'atto terminale del procedimento elettorale (Corte cost. 26 marzo 1993 n. 113), è volto a realizzare uno specifico interesse pubblico, quello alla pronta costituzione delle assemblee elettive, sia pure in una forma provvisoria, che potrà subire in seguito mutamenti (Corte cost. 30 dicembre 1972 n. 216).

Strumentale rispetto alla realizzazione di questo interesse pubblico è l'attività di natura amministrativa (Sez. Un. 31 luglio 1967 n. 2036), che i diversi organi svolgono nel procedimento per rendere possibile l'esercizio dei diritti politici dei cittadini, di voto (art. 48 Cost.) e di accesso alle cariche elettive (art. 51 Cost.).

La dimostrazione che nel procedimento elettorale si sia in presenza non solo dell'esercizio di una funzione amministrativa, ma di una funzione amministrativa svolta da organi da considerare

parte della pubblica amministrazione, è data, in negativo, dalla pacifica loro estraneità al potere giurisdizionale (Sez. Un. 31 luglio 1967 n. 2036; Corte cost. 30 dicembre 1972 n. 216), in positivo, da ciò, che, con l'eccezione delle elezioni politiche, giudice della legittimità delle operazioni elettorali è quello amministrativo.

È bensì vero che l'ordinamento conosce casi (un esempio appare esserne l'art. 33.2. lett. d, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80) in cui la giurisdizione amministrativa si configura a prescindere dalla provenienza degli atti da un'autorità amministrativa (R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 26; L. 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 2 e 3), ma, a proposito dei procedimenti elettorali, non è profilabile l'ipotesi ricostruttiva di una funzione amministrativa esercitata da altri soggetti che non siano lo Stato o gli altri enti territoriali, Regioni Province o Comuni, cui si riferisce l'effetto prodotto dal provvedimento che chiude il procedimento, ovverosia la ricostituzione delle rispettive assemblee elettive. Dunque, con riguardo alle elezioni per la Camera dei deputati, agli uffici elettorali di sezione (art. 34 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), alle operazioni ed agli atti che pongono in essere nel corso delle fasi del procedimento costituite dalla votazione (artt. 42 e 66 del D.P.R. 361) e dallo scrutinio (artt. 67 e 75), ed in particolare con riguardo al verbale delle operazioni in cui è dichiarato il risultato dello scrutinio (artt. 74 e 75), si deve affermare che l'attività posta in essere dagli uffici elettorali di sezione è attività amministrativa di organi amministrativi

*temporanei facenti parte della Pubblica Amministrazione dello Stato e che si imputa allo Stato la responsabilità derivante dal fatto dei componenti di tali uffici compiuta in violazione del diritto soggettivo pubblico a ricoprire il mandato parlamentare".*

Come si vede, dal percorso argomentativo non emerge mai un riferimento ad una funzione amministrativa per la fase preliminare dell'ammissione delle liste per le elezioni al Parlamento, se non in sede di assimilazione con le elezioni amministrative.

Identificazione, questa, invero acritica (inserita, per altro, come *obiter dictum*), che non tiene conto né della diversa procedura prevista per le due fattispecie, né della troncante circostanza che nel primo caso (l'elezione al Parlamento) non è affatto prevista l'impugnativa presso il Giudice Amministrativo.

Come già affermato da questa Sezione, in altri termini, a parte l'inesistenza nell'Ordinamento di una specifica disposizione che affidi per l'elezione al Parlamento la giurisdizione a chicchessia, se non all'Ufficio Centrale Nazionale, ad un organo, cioè, sicuramente composto da magistrati di Cassazione, in tutti i diversi casi di procedura elettorale per il rinnovo degli Organi territoriali minori non esiste il duplice giudizio stabilito per la procedura nazionale.

In questo senso non sussistono neanche i dubbi espressi dalla sentenza della Corte Cost. 30.12.1972. n. 216, la quale, intanto, si rivolge alle sole procedure elettorali amministrative e considera fase giurisdizionale quella tipica di decisione dei ricorsi.

Il novero delle attività amministrative consiste, continua la detta decisione del Giudice delle Leggi nella "serie di attività materiali e di conteggio, che, com'è stato anche recentemente ritenuto dalla Corte di cassazione, in relazione agli analoghi uffici istituiti per le elezioni politiche, sono semplici operazioni amministrative, dalle quali esula un momento suscettibile di configurarsi come propriamente decisorio".

Nel caso in esame, invece, non vengono in rilievo i procedimenti di scrutinio implicanti le suddette "attività materiali di conteggio", che più direttamente si concludono con la proclamazione degli eletti e modificabili in sede di correzione dei risultati dallo stesso Parlamento. Inoltre, per come chiarito, non è possibile parlare, nel caso che occupa il Collegio, di Organi preposti a statuire risultati modificabili, caratteristica, questa, che è riferibile ai soli uffici elettorali circoscrizionali (privi di alcuna funzione giudicante e caratterizzati da una composizione soggettiva incerta) ed ai quali esclusivamente si riferisce la predetta decisione del Giudice delle Leggi.

Detto percorso argomentativo apre la prospettiva secondo la quale le medesime operazioni elettorali, a seconda della fase e del contenuto, possono assumere il diverso significato o di pura attività amministrativa ovvero di attività giurisdizionale.

La verità è che, ad avviso del Collegio, il relativo giudizio dell'Ufficio Centrale Nazionale, diversamente che per l'Ufficio costituito presso la Corte d'Appello e per gli analoghi che

presiedono alle operazioni elettorali nelle competizioni per il rinnovo degli Organi territoriali ( o Europei ), non riceve alcuna espressa indicazione circa la sua possibile impugnabilità, tant'è che tutte le decisioni che si sono occupate della questione in esame o si contraddicono nel tentativo di trovare un ulteriore giudice preposto dal Legislatore, o si riferiscono a diverse fattispecie già esplorate ed effettivamente regolamentate da norme ben precise che esattamente individuano un Organo competente a decidere.

Sembra necessario arrendersi all'evidenza della definitività del giudizio emesso dall'Ufficio Centrale Nazionale presso la Cassazione, in quanto il vigente sistema lo configura, implicitamente ma sicuramente, quale atto conclusivo espressivo di una funzione giurisdizionale.

**VII.** Del resto il nostro Ordinamento riconosce una procedura assimilabile a quella in esame: quella tenuta presso l'Ufficio Centrale per il referendum costituito ai sensi dell'art. 12 della l.n. 25.5.1970, n. 352.

Anche detto Organo è composto esclusivamente da giudici togati della Cassazione, che esercitano un giudizio su questioni altamente istituzionali (la conformità, ex art. 12 richiamato, della richiesta di referendum alle norme dell'articolo 138 della Costituzione ed alla legge, nonché, ex art. 32 della medesima l.n. 352/1970, alle disposizioni di cui all'art. 75 della costituzione), secondo un sistema, quindi, che esclude un qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine meramente giuridico.

Inoltre, detta verifica formale (che non si rivolge anche alla ammissibilità ex se del referendum, la cui competenza appartiene, sempre secondo le norme richiamate, alla Corte Costituzionale) conosce un procedimento "contenzioso", posto che detto Organo, dopo aver rilevato eventuali irregolarità, le comunica ai presentatori del referendum, i quali possono presentare deduzioni entro cinque giorni. Dopo di che, l'Ufficio, in tempi rapidi (ex art. 12 della l.n. 352/1970, le identiche 48 ore previste dall'art. 23 del d.p.r. n. 361/1957), è chiamato a pronunciarsi con ordinanza definitiva.

Ritiene il Collegio che le analogie procedurali e funzionali di detto organo con l'Ufficio Centrale Nazionale siano del tutto evidenti.

Ambedue, invero, sono organi che, data la loro composizione (collegi di magistrati di Cassazione) appaiono rigorosamente neutrali; sono chiamati, inoltre, a svolgere attività particolari di pubblico interesse, in funzione dell'Ordinamento generale dello Stato in vista di interessi relativi al funzionamento dello stesso.

Infine, svolgono una duplice funzione.

a) Una amministrativa, che, per quanto riguarda l'Ufficio Centrale per il referendum, è normata dagli artt. 21 - 23 della l.n. 352/1970 ed è relativa alla proclamazione del risultato referendario ed al riesame delle sole proteste e dei soli reclami afferenti le operazioni di voto provenienti dagli uffici provinciali per il referendum (appare evidente anche l'analogia

distribuzione delle competenze, con la creazione degli uffici provinciali per il referendum, anch'essi chiamati ad una prima scrematura contenziosa della fase di voto e composti da Collegi di magistrati, questa volta di Tribunale e non di Corte d'Appello); mentre, la funzione dell'Ufficio Centrale Nazionale, come già evidenziato, ex art. 83 del d.p.r. n. 361/1967, attiene, in questo senso, alla determinazione della cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, di ciascuna coalizione di liste collegate ed alla complessa redistribuzione dei seggi a livello nazionale.

b) L'altra "contenziosa". Sotto quest'ultimo aspetto emerge la già rappresentata competenza dell'Ufficio Centrale per il referendum ad adottare le ordinanze decisorie in tema di legittimità delle richieste di referendum e, appunto, quella dell'Ufficio Centrale Elettorale nell'ambito dell'ammissione delle liste.

Ora, anche a non voler accedere alla tesi della funzione paragiurisdizionale ed atipica di quest'ultimo Organo, sembra al Collegio che dalla prospettata assimilazione di funzioni e procedure appena delineata emerga la possibilità di considerare lo stesso quale sezione specializzata del G.O., secondo i dettami dell'art. 102 Cost..

In altri termini, ove si tenga distinta la funzione "amministrativa", tipica del controllo delle operazioni di scrutinio e di proclamazione dei risultati, da quella "contenziosa" diversamente procedimentalizzata e finalizzata alla ammissione dei quesiti e delle liste, è possibile ipotizzare una altrettanto diversa "veste" giuridica del medesimo Organo.

Tanto premesso, come già cennato, i detti organi:

1) sono composti da collegi formati esclusivamente da magistrati di cassazione, senza che ciò pregiudichi la specialità della sezione per l'assenza di altri giudicanti non togati, posto il chiaro tenore dell'art. 102 Cost. che consente (utilizzando la congiunzione "anche") la presenza di questi ultimi, ma non li ritiene necessari;

2) i due Uffici sono istituiti presso la Corte di Cassazione;

3) quali unità organizzative svolgono uno specifico compito di controllo dei procedimenti di ammissione preliminari alla competizione elettorale;

4) i provvedimenti decisori, quindi, sono emanati da organi rigorosamente neutrali, **non esercenti poteri amministrativi quale necessario riflesso della necessità di raggiungere scopi di pubblico interesse, ma in funzione della tutela dell'ordinamento generale dello Stato e della realizzazione di esso, con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia esclusivamente giuridico.**

Sembra confermato, pertanto, che in quest'area del procedimento elettorale non si sia in presenza di atti oggettivamente e soggettivamente amministrativi (cfr. Cons. Stato, IV, 2.4.1997, n. 333).

Non ostacola la prospettata configurazione il rilievo che le funzioni spettanti a detti Uffici non possano qualificarsi strettamente come di giurisdizione contenziosa.

Invero, il quadro delle funzioni pubbliche non è ristretto alla diade funzioni di giurisdizione contenziosa - funzioni

amministrative, sicché, esclusa la sussistenza delle prime, la natura delle funzioni esercitate sia qualificabile necessariamente come amministrativa (cfr. Cons. Stato ult. cit.).

Secondo quanto affermato dal Supremo Consesso Amministrativo con la decisione appena citata "costituisce acquisizione consolidata, invece, l'esistenza nell'ordinamento giuridico di funzioni pubbliche "neutrali", intermedie tra l'Amministrazione e la giurisdizione, da parte di soggetti in posizione di terzietà ed indipendenza: tale la giurisdizione volontaria.

Come la giurisdizione volontaria realizza un controllo giudiziale di legalità nel diritto privato, così funzioni di controllo esterno esercitate da organi inseriti nell'organizzazione della giurisdizione possono concorrere nel procedimento legislativo" ovvero, nel caso che occupa il Collegio, in quello partecipativo volto alla formazione dell'Organo principale dell'espressione organizzativa dello Stato, quale è il Parlamento.

In conclusione, non sembra che la funzione di sezione specializzata possa essere negata per i sopra indicati Uffici nella loro funzione contenziosa. Ciò in quanto, per un verso, sono articolazioni della Cassazione (composta da Magistrati ordinari incardinati presso di essa) e, per altro verso, costituiscono una sezione anomala quanto a composizione e competenza rispetto alle sezioni normali dello stesso Organo.

Inoltre, la garanzia dell'imparzialità, corroborata da una precisa procedura, oltre che dalla composizione soggettiva del Giudicante,

indipendente da qualunque Amministrazione, conforta la suddetta tesi.

Né appare ostare alla predetta configurazione l'ipotizzabile violazione dell'art. 24 della Cost., in tema di diritto di difesa. Invero, rispetto al particolare procedimento, è possibile che gli interessati presentino ricorsi e memorie a difesa delle proprie posizioni, venendosi così ad instaurare un utile contraddittorio, eventualmente eccitato dalle stesse osservazioni dell'organo decidente ed alle quali viene fornita la possibilità di adeguata replica (seppur circoscritta nel tempo, stante la premessa della necessità di assoluta celerità dell'intero procedimento).

Infine, la qualificazione dell'Organo in questione come dotato di soggettività propria e quindi "esterno" all'amministrazione connota l'attività dallo stesso svolta, escludendo che la decisione dal medesimo adottata possa ricollegarsi alla forma del ricorso amministrativo gerarchico (e, quindi, non giurisdizionale), proprio perché quest'ultimo richiede un rapporto di gerarchia esterna da individuarsi nell'ambito della medesima organizzazione.

Ora, se non si vuole negare la realtà, non può dirsi che, in assenza di un'attività tipicamente amministrativa e di una correlata immedesimazione organica, la Cassazione, nella sua composizione quale Ufficio Centrale Elettorale, sia autorità amministrativa sovraordinata rispetto agli organi chiamati a concretamente realizzare la procedura in esame.

Conclusivamente, sia che si configuri un'attività paragiurisdizionale ed atipica, ma sicuramente compiuta, sia che si qualifichi l'Ufficio Centrale Nazionale come Sezione specializzata, si perviene alla medesima conclusione di una compiutezza del sistema che, per un verso, garantisce un giudizio sulla materia in esame, per un altro lo sottrae sicuramente dalla giurisdizione del Giudice amministrativo.

Alla stregua, quindi, del suesposto itinerario argomentativo, ritiene il Collegio di poter affermare con sufficiente sicurezza che la cennata ricostruzione del sistema di tutela giurisdizionale in materia - pur tra le evidenziate "peculiarità" o, se si vuole, "aporie" e "discrasie" - perviene sostanzialmente ad una interpretazione in senso conforme alla Costituzione (c.d. interpretazione adeguatrice), nella misura in cui viene ad escludersi ogni contrasto della normativa vigente in tema di ammissione di liste alle elezioni politiche nazionali con i principi costituzionali di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi (artt. 24, 103 e 113 della Carta), rendendosi inconfigurabile un vuoto di tutela ed il conseguente difetto assoluto di giurisdizione.

Conseguentemente, deve anche escludersi la possibilità giuridica di ipotizzare e sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale della predetta normativa nella parte in cui non prevederebbe espressamente una tutela giurisdizionale avverso l'illegittima ammissione o esclusione di una lista dalla competizione elettorale nazionale, posto che, secondo il pacifico

orientamento dottrinario e della giurisprudenza costituzionale, il giudice, nell'operare la ricognizione del contenuto normativo delle disposizioni di legge da applicare, deve essere costantemente guidato dalla preminente esigenza del rispetto dei precetti e principi costituzionali e, quindi, ove un'interpretazione si rilevi confliggente con alcuni di essi, è tenuto ad adottare le possibili letture od opzioni interpretative ritenute aderenti al parametro costituzionale, altrimenti vulnerato (cfr., fra le numerose pronunce in materia, Corte Cost., sent. 11/12/1995, n. 499; Ordinanze 23/12/1994, n. 451 e 16/7/1999, n. 314; cfr. anche Cassazione SS.UU. 30/3/2000, n. 72). E ciò anche perché, in base all'ulteriore e correlato corollario interpretativo costantemente elaborato dalla Corte, una questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice "a quo" senza la doverosa previa verifica della possibilità di una interpretazione adeguatrice del dato normativo sospettato di incostituzionalità, viene ritenuta, più o prima ancora che infondata, addirittura inammissibile (cfr., ex multis, Corte Cost. 23/12/1994, n. 443)

Per le suesposte considerazioni, il ricorso in esame va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione di questo Tribunale.

La complessità, e la parziale novità, sia della questione prospettata che della ricostruzione interpretativa sistematica ed adeguatrice del Tribunale inducono a ritenere equa l'integrale compensazione delle spese giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia - Sezione staccata di Catania - Sezione Prima - dichiara l'inammissibilità del ricorso in epigrafe per difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania, nella Camera di consiglio del 6.4.2006.

L'ESTENSORE

**Dr. Pancrazio Maria Savasta**

IL PRESIDENTE

**Dr. Vincenzo Zingales**

Depositata in Segreteria il 22 aprile 2006