Bur n. 88 del 02/07/2021

(Codice interno: 451377)

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto. Ric n. 1117/2020 proposto da Palmerini Loris c/ Regione Veneto ed altri. Sentenza n. 127/2021.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1117 del 2020, proposto da

Loris Palmerini, rappresentato e difeso dall'avvocato Giorgio Suppiej, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Venezia, Cannaregio 6025;

contro

Regione del Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Franco Botteon e Chiara Drago, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ufficio Elettorale Centrale Regionale non costituitosi in giudizio;

nei confronti

Pietro Dalla Libera, Tancredi Turco, Ivaldo Vernelli, Matteo Stradiotto e Gianluca Rossi, non costituitisi in giudizio;

Tomas Piccinini, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Sartori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Verona, via Scrimiari n. 10;

per l'annullamento

- dell'atto di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale nelle elezioni 20 e 21 settembre 2020 e della intera procedura elettorale;

nonché per l'accertamento della ineleggibilità sopravvenuta di diversi consiglieri regionali ricandidati e rieletti;

e per la conseguente riforma della proclamazione dell'eletto a Presidente della Regione del Veneto, il commissariamento dell'ente e la proclamazione dell'avente diritto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione del Veneto e di Tomas Piccinini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2021 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori in modalità videoconferenza come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Sig. Loris Palmerini, in qualità di elettore, con il ricorso in epigrafe impugna l'atto di proclamazione degli eletti al Consiglio regionale della Regione Veneto per illegittimità derivata da vizi che inficiano la procedura elettorale.

Secondo il ricorrente sono state infatti erroneamente ammesse alle elezioni delle liste che hanno illegittimamente goduto dell'esenzione dall'obbligo di presentazione delle firme necessarie alla partecipazione alla competizione elettorale.

Con il ricorso viene altresì richiesto l'accertamento dell'ineleggibilità sopravvenuta dei consiglieri regionali ricandidati che, grazie all'utilizzo della predetta esenzione, si sono avvantaggiati della propria funzione per essere rieletti.

Le censure proposte sono affidate ad un unico ed articolato motivo con il quale si lamenta la violazione dell'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, dell'art. 14, lett. a) e b), della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 5, degli articoli 2 e 3 della legge 2 luglio 2004, n. 165, e la nullità degli atti emessi in carenza di potere e nell'esercizio di funzioni cessate.

Per meglio comprendere il tenore delle doglianze proposte è necessario ricordare che l'art. 14, comma 4, della legge regionale 16 gennaio 2012, n. 5, prescrive che sono esonerate dall'obbligo di dover presentare le sottoscrizioni:

> *"a) le liste dei candidati espressione dei gruppi consiliari o delle componenti politiche costituite in seno al gruppo consiliare Misto, presenti in Consiglio regionale;*
>
> *b) le liste dei candidati che abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento con gruppi consiliari o con componenti politiche costituite in seno al gruppo consiliare Misto, presenti in Consiglio regionale da almeno il 365° giorno antecedente la data di convocazione dei comizi elettorali. La dichiarazione di collegamento è conferita dal Presidente del gruppo consiliare, informata la Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari, per una sola lista e può essere effettuata anche a favore di lista con denominazione e simbologia diversa da quella del gruppo consiliare o della componente politica di collegamento".*

Secondo il ricorrente le dichiarazioni di collegamento effettuate dai Consiglieri regionali uscenti in favore di liste che si sono presentate alla competizione elettorale ed hanno eletto dei candidati, sono nulle o inesistenti e comunque illegittime perché poste in essere durante il periodo di *prorogatio* dell'organo, in cui i poteri devono intendersi limitati ai soli provvedimenti urgenti ed indifferibili, ovvero agli atti dovuti o costituzionalmente indifferibili, categorie entro le quali non sono in alcun modo riconducibili le dichiarazioni di collegamento.

Da tale circostanza, prosegue il ricorrente, consegue in via derivata l'annullabilità della proclamazione degli eletti perché è risultata falsata la competizione elettorale. Dal punto di vista cronologico il ricorrente rileva che le elezioni sono state indette per il 20 ed il 21 settembre 2020, che il 21 agosto scadeva il termine per la presentazione delle liste, e che le dichiarazioni di collegamento sono state effettuate il 18 agosto 2020 come risulta dal verbale della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Consiliari n. 188 di pari data, durante il periodo di *prorogatio*.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Veneto ed il Consigliere regionale Tomas Piccinini eletto nella lista "Veneta Autonomia" esentata dalla presentazione delle firme per effetto della dichiarazione di collegamento resa dal Consigliere regionale uscente Piero Dalla Libera della componente politica "Veneti Uniti", presente nel Gruppo Misto del Consiglio Regionale nella consiliatura uscente.

Le controparti eccepiscono l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione con riguardo alla domanda di accertamento dell'ineleggibilità dei Consiglieri eletti e chiedono il rigetto della domanda di annullamento per l'infondatezza delle relative censure.

All'udienza del 27 gennaio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è in parte infondato ed in parte inammissibile.

La premessa da cui muovono le censure proposte, secondo cui le dichiarazioni di collegamento alle liste effettuate in data 18 agosto 2020 sono state rese nel periodo di *prorogatio*, non è corretta, perché non tiene conto della recente modifica legislativa che, per effetto della pandemia, ha disposto l'accorpamento della data dello svolgimento delle competizioni elettorali, rinviando in via eccezionale e straordinaria lo svolgimento delle elezioni regionali.

Il legislatore - con l'art. 1, comma 1, lett. d), del decreto legge 20 aprile 2020, n. 26, convertito in legge 19 giugno 2020, n. 59 - ha stabilito che *"in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, gli organi elettivi delle*

regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 durano in carica cinque anni e tre mesi".

Per effetto di tale norma statale - che in quanto equiordinata è idonea a derogare alla legge n. 108 del 1968 - alla data del 18 agosto 2020 il Consiglio regionale operava nella pienezza dei suoi poteri e non in regime di *prorogatio.*

Infatti è necessario tener distinta la fattispecie della proroga dei poteri (ovvero la *prorogatio* cui si riferisce il ricorrente) - la quale riguarda l'esercizio dei poteri del Consiglio regionale nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, del mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto - dalla diversa fattispecie della proroga dell'organo, che incide invece direttamente sulla durata del mandato e comporta che questo possa continuare ad operare senza subire alcuna attenuazione (si tratta della medesima differenza che intercorre tra la proroga ordinaria dei poteri delle due Camere del Parlamento, prevista dall'art. 61, secondo comma, della Costituzione - ai sensi del quale *"finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti"* - e la proroga della durata di ciascuna Camera che l'art. 60, secondo comma, della Costituzione consente in via eccezionale *"per legge e soltanto in caso di guerra"*).

L'art. 122, primo comma, della Costituzione prevede una riserva di legge statale con riguardo alla determinazione della durata degli organi elettivi regionali. In attuazione di tale previsione l'art. 5, comma 1, della legge n. 165 del 2004, dispone che tali organi durino in carica per cinque anni decorrenti dalla data della elezione. In base a questa disposizione la scadenza naturale del Consiglio regionale del Veneto era prevista alla data del 31 maggio 2020. Per effetto della norma sopravvenuta la durata della legislatura regionale è stata invece prolungata al 31 agosto 2020, con conseguente pienezza dei poteri fino a questa data.

Che la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lett. d), del decreto legge n. 26 del 2020 debba essere interpretata in questo modo, trova pieno riscontro nei lavori parlamentari. La relatrice on. Anna Bilotti al disegno di legge di conversione del decreto legge A.C. 2471-A, come risulta dal resoconto stenografico dell'Assemblea della seduta n. 349 del 28 maggio 2020, ha infatti precisato che *"l'articolo 1, comma 1, lettera d) dispone in primo luogo che gli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 durano in carica cinque anni e 3 mesi in luogo dei cinque anni previsti in via ordinaria dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 165 del 2004.*

La disposizione opera in conformità con l'articolo 122, comma 1, che assegna alla sicura competenza statale la durata degli organi regionali. In tal modo gli organi regionali resteranno in carica nella pienezza dei poteri senza che si debba ricorrere all'istituto della prorogatio, che, comunque, indebolirebbe la capacità reattiva delle istituzioni regionali nei confronti della pandemia".

Pertanto, con riguardo al caso in esame, deve ritenersi che alla data del 18 agosto 2020 il Consiglio regionale operasse nella pienezza dei propri poteri e non in regime di prorogatio.

Vengono così meno i presupposti fattuali sui quali si fondano le censure proposte con il ricorso che devono pertanto essere disattese.

Per completezza va soggiunto che in ogni caso la dichiarazione di collegamento che i Consiglieri regionali uscenti possono effettuare nei confronti di una lista che si presenta alle elezioni ai fini dell'esonero dall'obbligo di presentazione delle firme, ben difficilmente potrebbe essere annoverata tra gli atti che non possono essere posti in essere durante il regime di *prorogatio* in quanto:

- la *prorogatio* costituisce un contemperamento fra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale dell'organo;

- in base a tale secondo principio è da escludere che il depotenziamento dei poteri dell'organo possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dello stesso (cfr. Corte Cost. n. 515 del 1995, punto 3 in diritto);

- ci sono diverse categorie di atti che possono essere adottati anche nel periodo di *prorogatio* nell'esercizio dei poteri attenuati confacenti alla condizione di organo in scadenza (cfr. Corte Costituzionale n. 468 del 1991; Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2304), dato che, nonostante l'immediata vicinanza al momento elettorale, il Consiglio regionale resta ancora il legittimo titolare della rappresentanza del corpo elettorale;

- la *ratio* della *prorogatio* è stata individuata nella necessità che gli organi in scadenza debbano *"comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori (sentenza n. 68 del 2010)"* (cfr. Corte Cost. n. 55 del 2015) e nell'esigenza di non condizionare, mediante l'approvazione di atti con effetti obbligatori, le nuove assemblee rappresentative da parte di quelle precedentemente in carica;

- la dichiarazione di collegamento ad una lista prevista dall'art. 14, comma 4 della legge regionale n. 5 del 2012, non è un atto imputabile all'organo assembleare del Consiglio regionale, ma costituisce una prerogativa del singolo consigliere priva di una valenza generale, perché esaurisce la sua efficacia all'interno del procedimento elettorale al momento della presentazione delle liste;

- la predetta dichiarazione produce infatti l'unico effetto di esentare dall'obbligo di raccolta delle firme la presentazione di liste elettorali che siano dotate di sufficienti indici presuntivi di rappresentatività secondo le valutazioni discrezionali del legislatore regionale (per una ricostruzione della *ratio* di tale normativa regionale cfr. la sentenza di questa Sezione 31 agosto 2020, n. 780);

- la dichiarazione di collegamento alla lista per sua natura deve necessariamente avvenire a ridosso della competizione elettorale, perché presuppone che siano già state svolte tutte le attività preparatorie di carattere politico, di tipo materiale ed amministrativo prodromiche alla presentazione della lista elettorale con la quale realizzare il collegamento.

In tale contesto sembra pertanto ragionevole affermare che la dichiarazione di collegamento di cui all'art. 14, comma 4, della legge regionale n. 5 del2012 - che non è un atto dell'assemblea, non eccede l'ordinaria amministrazione e per sua natura non è idoneo a comportare una *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori - non rientra tra gli atti che non potrebbero essere adottati nel periodo di *prorogatio* dell'organo.

Le censure volte all'annullamento della proclamazione degli eletti per vizi del procedimento elettorale sono pertanto infondate.

La domanda di accertamento dell'ineleggibilità è invece inammissibile.

Infatti in materia di contenzioso elettorale, spettano al giudice amministrativo solo le controversie in tema di operazioni elettorali, la cui regolarità è stabilita nel pubblico interesse, vertendosi in tema di tutela di posizioni d'interesse legittimo.

Sono invece devolute al giudice ordinario le controversie concernenti l'ineleggibilità, la decadenza e l'incompatibilità, in quanto volte alla tutela del diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato passivo; né la giurisdizione del giudice ordinario incontra limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità sia introdotta mediante impugnazione del provvedimento perché, anche in tale ipotesi, la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo o passivo (*ex pluribus*, cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 27 settembre 2019, n. 208; T.A.R. Umbria, 5 novembre 2018, n. 578; Cass. Sez. Un. 26 maggio 2017, n. 13403; i*d*. 6 aprile 2012, n. 5574).

In definitiva il ricorso deve essere in parte respinto, ed in parte dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

Le peculiarità della controversia e la novità di alcune delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo respinge ed in parte lo dichiara inammissibile nel senso precisato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio tenutasi da remoto il 27 gennaio 2021 in modalità videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente
Stefano Mielli, Consigliere Estensore
Filippo Dallari, Referendario

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE