
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 - 13 giugno 2014 Giovanni Giardino, Gianguido D'Alberto - Regione Abruzzo Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

GIURISPRUDENZA DI MERITO DI INTERESSE REGIONALE

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 - 13 giugno 2014 Giovanni Giardino, Gianguido D'Alberto - Regione Abruzzo Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

CONSIGLIO DI STATO 06 MAGGIO 2014, N. 2331, IN TEMA DI ESONERO DELLE SOTTOSCRIZIONI PER LA PRESENTAZIONE DI LISTE ELETTORALI¹

1. Premessa. I termini della questione e la pronuncia di primo grado.

La sentenza in esame merita di essere segnalata nella misura in cui, pronunciandosi su una questione attinente l'esonero delle sottoscrizioni per la presentazione di liste elettorali per le competizioni nella Regione Piemonte, fornisce un ulteriore contributo al chiarimento del complesso rapporto tra liste elettorali, partiti politici e gruppi consiliari (parlamentari).


In particolare, sotto il profilo normativo, la presente fattispecie è regolata dalla normativa regionale del Piemonte, ed, in particolare, dall'art. 1, comma 1, lett. c) della legge regionale 29 luglio 2009, n. 21 recante Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali, a tenore del quale "La presentazione delle liste dei candidati di cui dall' articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e delle liste regionali di cui all' articolo 1, comma 3, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario) non richiede alcuna sottoscrizione nel caso di: ...c) liste contraddistinte da contrassegno singolo o composito che abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento con gruppi consiliari già presenti in Consiglio regionale al momento della 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 diversa da quella del gruppo consiliare di collegamento. La presente fattispecie è alternativa a quella prevista dalla lettera b)".

La pronuncia che qui si richiama trae le mosse dall'appello formulato dai rappresentanti della lista del Partito Pensionati Pichetto, già ricorrenti in primo grado, ai sensi dell'art. 129 c.p.a., contro il provvedimento di esclusione della predetta lista dalla consultazione elettorale del 25 maggio 2014 nell'ambito della circoscrizione provinciale di Cuneo di cui al verbale di adunanza dell'Ufficio centrale regionale per il Piemonte in data 29 aprile 2014.

La ricusazione era stata motivata sulla base dell'indebita partecipazione della suddetta lista alla competizione elettorale del 2010, circostanza questa ritenuta ostativa alla possibilità per il gruppo consiliare presente in Consiglio e derivante dalla predetta lista, di beneficiare dell'esenzione dalla raccolta delle firme (di cui agli artt. 9 L. 107/1968 e 1 L. 43/1995) prevista dall'art.1, comma 1, lett. c), della legge regionale Piemonte 21/2009. In particolare, l'Ufficio centrale ha rilevato che la "dichiarazione di collegamento" è stata resa da un organo elettivo regionale (il Presidente del gruppo consiliare) privo di legittimazione per effetto dell'accertata falsità documentale all'origine dell'annullamento dell'esito complessivo delle elezioni regionali del 2010.

Secondo il TAR Piemonte (sentenza n. 746 del 25.05.2014) l'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni costituisce un'eccezione al principio generale che contempla tale adempimento quale requisito indefettibile per la presentazione delle liste e che rinvia il

¹ La presente relazione è stata redatta con il contributo della Dott.ssa Marialaura Simeoni.


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 - 13 giugno 2014 Giovanni Giardino, Gianguido D'Alberto - Regione Abruzzo Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

suo fondamento, alla luce del combinato disposto delle lettere b) e c) dell'art. 1 L.r. n. 21/2009, dalla "presenza" del partito nel Consiglio regionale al momento della indizione delle elezioni regionali.

A tal riguardo, nella medesima sentenza il Tar richiama alcune sue precedenti pronunce rese su casi simili a quello in esame nell'ambito delle quali, in merito al significato da attribuire alla presenza "di fatto" di gruppi consiliari in Consiglio regionale, all'indomani della sentenza di annullamento delle elezioni regionali del 2010 e alla data di convocazione dei nuovi comizi elettorali, ha fatto riferimento al dato storico del consenso elettorale "legittimamente" raccolto in precedenti competizioni.

Nello specifico, partendo dall'assunto secondo cui il "collegamento" con gruppi consiliari già presenti in seno al consiglio regionale uscente costituisce un indice presuntivo di rappresentatività, o di radicamento politico e sociale, che in sé giustifica l'esenzione dalla raccolta delle firme (cfr. Cons. St., 23 ottobre 2010, n. 8145), il giudice amministrativo di prime cure ha ulteriormente precisato che - a fronte dell'invalidazione dell'esito complessivo delle precedenti elezioni - la rilevanza indiziaria dell'indice di rappresentatività permane e risulta apprezzabile, quale dato storico e presuntivo, unicamente con riguardo a liste che legittimamente abbiano partecipato a precedenti tornate elettorali, originando una autonoma rappresentanza in consiglio regionale. Di contro, qualora la formazione e la partecipazione di una lista alle precedenti elezioni venga riconosciuta illegittima, non potrebbe invocare o trarre ulteriori conseguenze legali di favore da tale irrituale condotta, ove anche la stessa le avesse consentito di raccogliere (appunto illegittimamente) un consenso popolare (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. I, 2 maggio 2014, n. 723). Nel peculiare contesto determinatosi a seguito dell'annullamento giurisdizionale delle elezioni regionali del 2010 - tale lettura interpretativa è parsa l'unica in grado di assegnare efficacia all'art. 1 comma 1 lett. c) della L.R. n. 21/2009, in termini coerenti con i basilari criteri di legalità posti a tutela della regolare espressione del consenso popolare. Negli stessi precedenti sopra citati, il Tar Piemonte aveva altresì chiarito la natura di atto non amministrativo della dichiarazione di collegamento, in quanto espressione di "scelta politica", recante mera attestazione della sussistenza delle condizioni di fatto legittimanti la relazione di collegamento. Ad essa, pertanto, non si attagliano i limiti operativi che circoscrivono, viceversa, l'attività del consiglio regionale privato della sua legittimazione a cagione dell'annullamento degli esiti della competizione elettorale (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. I, 6 marzo 2014 n. 392 e 2 maggio 2014, n. 723).

Secondo l'orientamento del Giudice di prima istanza, il caso di specie si inquadra nel solco dei criteri di distinguo sopra segnalati, venendo qui in rilievo un atto di collegamento espresso dal presidente di un gruppo consiliare originato da una lista illegittimamente ammessa alle elezioni e invalidata in sede giurisdizionale. La sentenza n. 66/2014, disponendo l'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti adottato in esito alle elezioni del 2010, ha infatti annullato anche gli atti presupposti oggetto di impugnativa, inclusi tra questi il provvedimento di ammissione della lista "Pensionati per Cota" collegata al candidato presidente per la coalizione di centrodestra, onorevole Roberto Cota; e il provvedimento dell'Ufficio Circoscrizionale per il Piemonte istituito presso il Tribunale di Torino, recante la proclamazione del consigliere Giovine Michele. L'illegittimità della partecipazione di tale lista alla corsa elettorale, ad avviso del Tar Piemonte, ha quindi certamente riverberato i suoi effetti sulla legittimità della presenza

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 - 13 giugno 2014 Giovanni Giardino, Gianguido D'Alberto - Regione Abruzzo Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

del partito rappresentato nel Consiglio regionale e, conseguentemente, sulla formazione del relativo gruppo consiliare, con una radicalità di riflessi estranea alle altre formazioni politiche concorrenti.


2. La decisione del Consiglio di Stato e la riforma della sentenza di primo grado.

I ricorrenti ribadiscono in appello la violazione della citata legge regionale 21/2009, oltre ai vizi di incompetenza ed eccesso di potere, sostenendo che il Consiglio regionale del Piemonte in carica alla data dell'indizione delle elezioni regionali, anche alla luce delle pronunce del giudice amministrativo, era un Consiglio regionale legittimo a tutti gli effetti, anche se esistente solo di fatto, al cui interno il gruppo Pensionati con Cota operava al pari e con la medesima legittimità degli altri gruppi consiliari. Pertanto, si contesta l'Ufficio Centrale circoscrizionale nella misura in cui non si è attenuto al mero dato letterale della "presenza" in Consiglio regionale, alla stregua di quanto affermato dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 8145/2010. In quell'occasione, infatti, il Consiglio di Stato ebbe modo di precisare, pronunciandosi a margine sulla modalità di interpretazione della legge suddetta, che "proprio la rigida applicazione della norma secondo il suo stretto tenore letterale rappresenta lo strumento più sicuro per assicurare effettivamente il perseguimento degli obiettivi fissati dal legislatore ed il pieno rispetto del principio della par condicio di tutti i partecipanti alla competizione elettorale; l'eventuale travisamento della norma non consente automaticamente il sindacato giurisdizionale sugli atti che ne costituiscono applicazione, quando si tratti di effetti non manifestamente configgenti con il dato letterale e la ratio della norma stessa", privilegiando, così, un'esegesi strettamente letterale della norma.

In sostanza, il Consiglio di Stato era chiamato a chiarire se l'annullamento del provvedimento di ammissione della lista alle elezioni del 2010 potesse riverberare i suoi effetti negativi anche sulla legittimità della presenza del partito rappresentato dalla lista medesima nel Consiglio regionale e, conseguentemente, sulla possibilità che il gruppo consiliare espressione dalla lista medesima potesse esprimere, attraverso il suo Presidente, una dichiarazione di collegamento ai sensi della più volte citata norma regionale. In altre parole occorre verificare se fosse sufficiente a radicare l'eccezione prevista dalla citata lettera c) la mera presenza di fatto del gruppo consiliare al quale è riferibile la dichiarazione di collegamento o se fosse all'uopo necessario che tale presenza richiedesse anche la legittima partecipazione alla competizione elettorale della lista che abbia espresso il gruppo consiliare.

Il Consiglio di Stato accoglie il ricorso, ritenendo che la tesi sostenuta dagli appellanti sia suffragata da argomenti sia di ordine letterale che teleologico-sistematico e che vengono di seguito sintetizzati:

1) sul piano letterale, ad avviso dell'organo giudicante, la norma considera quale unico presupposto per l'operatività dell'eccezione la "presenza" del gruppo interessato dalla dichiarazione di collegamento, senza richiedere ulteriori requisiti quale, nel caso di specie, quello aggiuntivo della derivazione del gruppo da una lista che abbia partecipato in modo legittimo alla procedura elettorale. Nelle intenzioni del legislatore regionale l'esonero dall'obbligo della raccolta delle firme di presentazione si giustifica in virtù di una presunzione *iuris et de iure* circa la sussistenza di adeguati indizi di rappresentatività, o di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 - 13 giugno 2014 Giovanni Giardino, Gianguido D'Alberto - Regione Abruzzo Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	---

radicamento politico e sociale, della nuova lista di candidati che intende partecipare alla competizione, configurandosi, pertanto, il collegamento della nuova lista ad una realtà politica già beneficiaria di consenso elettorale, quale presupposto di mero fatto.

Nella ricostruzione fornita dal Collegio l'argomento letterale è suffragato, in termini decisivi, dall'argomento teleologico; al riguardo si osserva, infatti, che la *ratio* dell'esonero dalla produzione delle sottoscrizioni autenticate di sostegno alle liste è imperniata sul rilievo che il "collegamento" con gruppi consiliari già presenti in seno al consiglio regionale uscente costituisce un indice presuntivo di rappresentatività (cfr. Cons. St., sez. V, 23 ottobre 2010, n. 8145), fondato sul dato oggettivo e quantitativo dei voti ricevuti e che trova idoneo fondamento giustificativo nel mero elemento fattuale del conseguimento del consenso elettorale necessario per l'elezione dei consiglieri regionali, a prescindere dalla legittimità del provvedimento che ha disposto l'ammissione alla procedura della lista da cui è nata la formazione del gruppo.

2) sotto il profilo teleologico-sistematico, il Collegio, richiamando un orientamento giurisprudenziale costituzionale (Corte Cost. 22 dicembre 1988, n. 1130; 12 aprile 1990, n. 187; 10 febbraio 1993, n. 43) ed amministrativo (Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2010, n. 8145), consolidato nel tempo, secondo cui viene affermata una significativa differenza concettuale tra le nozioni di "gruppo consiliare" e di "lista" da cui deriva l'impossibilità di far derivare il primo dalla seconda, ribadisce che i gruppi consiliari sono organi del Consiglio regionale caratterizzati da una posizione di autonomia rispetto ai partiti politici ed alle liste elettorali. *"Il gruppo, lungi dall'essere un'appendice del partito politico di cui è esponenziale, gode infatti di una specifica configurazione istituzionale quale articolazione organizzativa del consiglio regionale. Tale autonomia, letta alla luce del principio di continuità istituzionale degli organi elettivi, implica il duplice precipitato che l'annullamento delle elezioni, anche nel caso in cui il vizio genetico riguardi l'ammissione della lista che abbia poi espresso il gruppo, non incide sull'attività pregressa svolta dal gruppo dall'atto del proprio insediamento fino alla sentenza di annullamento e non pregiudica, anche nell'arco temporale successivo, lo svolgimento di talune, specifiche, funzioni, ivi compresa la legittimazione a rendere, attraverso il rappresentante legittimato, la dichiarazione di collegamento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 21/2009"*.