

Consiglio di Stato, sez. V, 22 settembre 2011 n. 5345

N. 05345/2011REG.PROV.COLL.

N. 00495/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 495 del 2011, proposto da:

CAPPATO MARCO E LIPPARINI LORENZO, rappresentati e difesi dagli avv. Mario Bucello, Renato D'Andrea, Giovanni Pesce e Simona Viola, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Pesce in Roma, via XX Settembre, n. 1;

contro

UFFICIO CENTRALE REGIONALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI MILANO, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Beniamino Caravita Di Toritto, Maria

Emilia Moretti, Dario Vivone e Fabio Cintioli, con domicilio eletto presso l'avv. Beniamino Caravita Di Toritto in Roma, via di Porta Pinciana, n. 6;

nei confronti di

GIANCARLO ABELLI, ALESSANDRO ALFIERI, AGOSTINO ALLONI, MARIO BARBONI, CARLO BORGHETTI, ENRICO BRAMBILLA, GIULIO CAVALLI, ARIANNA CAVICCHIOLI, GIUSEPPE CIVATI, ANGELO COSTANZO, ELISABETTA FATUZZO, GIANBATTISTA FERRARI, LUCA GAFFURI, GIAN ANTONIO GIRELLI, MAURIZIO MARTINA, FRANCESCO PATITUCCI, GIOVANNI PAVESI, FILIPPO LUIGI PENATI, FABIO PIZZUL, FRANCESCO PRINA, FABRIZIO SANTANTONIO, GABRIELE SOLA, CARLO SPREAFICO, STEFANO TOSI, SARA VALMAGGI, GIUSEPPE VILLANI, STEFANO ZAMPONI, CHIARA CREMONESI, FRANCO MIRABELLI, CARLO MACCARI, MASSIMO PONZONI, GIORGIO POZZI, non costituiti in giudizio; ROBERTO FORMIGONI, rappresentato e difeso dagli avv. Marcello Collevocchio, Domenico Ielo, con domicilio eletto presso l'avv. Marcello Collevocchio in Roma, via di Porta Pinciana, n. 6; ROBERTO ALBONI, RIENZO AZZI, GIULIO BOSCAGLI, MASSIMO BUSCEMI, STEFANO CARUGO, RAFFAELE CATTANEO, ALESSANDRO COLUCCI, GIUSEPPE ANGELO GIAMMARIO, ROMANO MARIA LA RUSSA, STEFANO MAULLU, NICOLE MINETTI, FRANCO NICOLI CRISTIANI, MAURO PAROLINI, VITTORIO PESATO, MARGHERITA PERONI, GIORGIO PURICELLI, MARCELLO RAIMONDI, GIANLUCA RINALDIN, DORIANO RIPARBELLI, GIOVANNI ROSSINI, CARLO SAFFIOTI, MARIO SALA, PAOLO VALENTINI PUCCITELLI, DOMENICO ZAMBETTI, SANTE ZUFFADA, rappresentati e difesi dagli avv. Ernesto Stajano, Elisabetta Cicigoi, Luca Giuliente, Bruno Santamaria, con

domicilio eletto presso l'avv. Ernesto Stajano in Roma, via di Villa Albani, n. 12/A;

DANIELE BELOTTI, DARIO BIANCHI, DAVIDE BONI, RENZO BOSSI, CLAUDIO BOTTARI, CESARE BOSSETTI, FABRIZIO CECCHETTI, ANGELO CIOCCA, JARI COLLA, GIOSUE' FROSIO, ANDREA GIBELLI, STEFANO GALLI, GIANGIACOMO LONGONI, ALESSANDRO MARELLI, MASSIMILIANO ORSATTI, ROBERTO PEDRETTI, UGO PAROLO, LUCIANA RUFFINELLI, MASSIMILIANO ROMEO, PIERLUIGI TOSCANI, rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Sutti e Stefano Marzano, con domicilio eletto presso l'avv. Stefano Marzano in Roma, via Fulceri Paulucci Dè Calboli, n. 60;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA – MILANO, Sez. IV, n. 7592 del 20 dicembre 2010, resa tra le parti, concernente DISAMINA LISTE ELETTORALI E PROCLAMAZIONE ELETTI - ELEZIONI REGIONALI LOMBARDIA;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Milano, della Regione Lombardia e dei signori Roberto Formigoni, Roberto Alboni, Rienzo Azzi, Giulio Boscagli, Massimo Buscemi, Stefano Carugo, Raffaele Cattaneo, Alessandro Colucci, Giuseppe Angelo Giammario, Romano Maria La Russa, Stefano Maullu, Nicole Minetti, Franco Nicoli Cristiani, Mauro Parolini, Vittorio Pesato, Margherita Peroni, Giorgio Puricelli, Marcello Raimondi, Gianluca Rinaldin, Dorian Riparbelli, Giovanni Rossini, Carlo Saffioti, Mario Sala, Paolo Valentini Puccitelli, Domenico Zambetti, Sante Zuffada, Daniele Belotti, Dario Bianchi, Davide Boni, Renzo Bossi, Claudio Bottari, Cesare Bossetti, Fabrizio Cecchetti, Angelo Ciocca, Jari Colla, Giosue'

Frosio, Andrea Gibelli, Stefano Galli, Giangiacomo Longoni, Alessandro Marelli, Massimiliano Orsatti, Roberto Pedretti, Ugo Parolo, Luciana Ruffinelli, Massimiliano Romeo e Pierluigi Toscani;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 maggio 2011 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati Bucello, Viola, Caravita di Toritto, Cintioli, Stajano, Pizzini, su delega dell' avv. Sutti, Collevicchio e l' avv. dello Stato Natale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. IV, con la sentenza n. 7592 del 20 dicembre 2010, nella resistenza della Regione Lombardia, dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Milano e dei signori Giancarlo Abelli, Alessandro Alfieri, Agostino Alloni, Mario Barboni, Carlo Borghetti, Enrico Brambilla, Giulio Cavalli, Arianna Cavicchioli, Giuseppe Civati, Angelo Costanzo, Chiara Cremonesi, Elisabetta Fatuzzo, Giambattista Ferrari, Luca Gaffuri, Giuseppe Angelo, Gian Antonio Girelli, Maurizio Martina, Franco Mirabelli, Francesco Patitucci, Giovanni Pavese, Filippo Penati, Fabio Pizzul, Francesco Prina, Luciana Ruffinelli, Fabrizio Santantonio, Gabriele Sola, Carlo Spreafico, Stefano Tosi, Sara Valmaggi, Giuseppe Villani, Stefano Zamponi, Sante Zuffada e Roberto Alboni; Rienzo Azzi, Giulio Boscagli, Massimo Buscemi, Stefano Carugo, Raffaele Cattaneo, Alessandro Colucci, Romano Maria La Russa, Carlo Maccari, Stefano Maullu, Nicole Minetti, Franco Nicoli Cristiani, Mauro Parolini, Margherita Peroni, Massimo Ponzoni, Giorgio Pozzi, Giorgio Puricelli, Marcello Raimondi, Gianluca Rinaldin, Dorianò Riparbelli, Giovanni Rossoni, Carlo Saffioti, Mario Sala, Paolo Valentini Puccitelli, Domenico Zambetti,

Giuseppe Angelo Giammario e Vittorio Pesato; Danile Belotti, Dario Bianchi, Davide Boni, Cesare Bossetti, Renzo Bossi, Claudio Bottari, Fabrizio Cecchetti, Angelo Ciocca, Jari Colla, Giosue' Frosio, Stefano Galli, Giangiacomo Longoni, Alessandro Marelli, Massimiliano Orsatti, Massimiliano Romeo e Pierluigi Toscani; Valerio Bettoni, Enrico Marcora e Gianmarco Quadrini, nonché Roberto Formigoni, Ugo Parolo e Roberto Pedretti, Carlo Saffioti; definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto dai signori Marco Cappato e Lorenzo Lipparini per l'annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti per le elezioni per il rinnovo dell'Amministrazione regionale della Lombardia svoltesi il 28 e 29 marzo 2010, nonché del verbale delle operazioni espletate il 27 e 28 febbraio 2010 dall'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Milano, relativamente alla disamina e all'ammissione alle elezioni della lista "Per la Lombardia" e di ogni altro atto presupposto o connesso, ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio e irricevibili i motivi aggiunti.

In particolare, secondo il predetto tribunale, l'unico articolato motivo del ricorso principale era generico, come eccepito dagli intimati, essendosi i ricorrenti limitati a dedurre pretesi vizi nelle operazioni di raccolta delle firme di presentazione della lista "Per la Lombardia", senza fornire al riguardo alcuna allegazione di nullità, né alcuna prova e tanto meno indizio delle dedotte irregolarità (a nulla rilevando che la fondatezza degli asseriti vizi fosse ricavabile dal provvedimento del 1° marzo 2010 dell'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Milano, trattandosi di atto annullato dallo stesso Tribunale amministrativo regionale di Milano, sez. IV, con le sentenze n. 559 e 560 del 9 marzo 2010, passate in giudicato, la prima addirittura in quanto confermata dalla decisione del Consiglio di Stato, sez. V, n. 1640 del 13 marzo 2010); le censure spiegate con i motivi aggiunti erano poi tardive, in quanto non traevano origine da fatti e documenti conosciuti

dopo la proposizione del ricorso, ma da fatti e documenti ben noti ai ricorrenti, esponenti della lista “Marco Pannella” fin dal febbraio 2010.

Di conseguenza il tribunale ha respinto anche la richiesta di sospensione del giudizio in attesa dell’esito dei processi pendenti davanti all’autorità giudiziaria ordinaria per la dedotta falsità delle firme in questione”.

2. Con rituale e tempestivo atto di appello i predetti signori Marco Cappato e Lorenzo Lipparini hanno chiesto la riforma della predetta sentenza, lamentando “Erroneità del capo III.A. della sentenza, relativo alla inammissibilità del ricorso introduttivo per presunta mancanza di un principio di prova” ed “Erroneità del capo II.B. della sentenza, relativo alla irricevibilità dei motivi aggiunti per tardività”, con cui hanno contestato la correttezza della declaratoria di inammissibilità del ricorso e di irricevibilità dei motivi aggiunti, riproponendo poi tutti i motivi di censura spiegati in primo grado col ricorso introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti e chiedendo la previa sospensione del giudizio ai sensi dell’art. 77 c.p.a. per l’incidente di falso..

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lombardia nonché i signori Roberto Formigoni (difeso dagli avvocati Domenico Ielo e Marcello Collevicchio), Roberto Alboni, Rienzo Azzi, Giulio Boscagli, Massimo Buscemi, Stefano Carugo, Raffaele Cattaneo, Alessabdro Colucci, Giuseppe Angelo Gianmario, Romano Maria La Russa, Stefano Maullu, Nicole Minetti, Franco Nicoli Cristiani, Mauro Parolini, Vittorio Pesato, Margherita Peroni, Giorgio Puricelli, Marcello Raimondi, Gianluca Rinaldin, Dorianò Riparbelli, Giovanni Rossoni, Carlo Saffioti, Mario Sala Paolo Valentini Puccitelli, Domenico Zambetti, Sante Zuffada (difesi dagli avvocati prof. Ernesto Stajano, Bruno Santamaria, Elisabetta Cicigo e Luca Giuliantè), Pierluigi Toscani, Daniele Belotti, Dario Bianchi, Davide Boni, Cesare Bossetti, Renzo Bossi, Claudio Bottari, Fabrizio Cecchetti, Angelo Ciocca, Jari Colla, Giosuè Frosio, Stefano Galli, Andrea Gibelli, Giangiacomo Longoni,

Alessandro Marelli, Massimiliano Orsatti, Ugo Parolo, Roberto Pedretti, Massimiliano Romeo, Luciana Ruffinelli (difesi dagli avvocati Stefano Sutti e Stefano Marzano), che tutti hanno dedotto la inammissibilità e l'infondatezza dell'avverso gravame, chiedendone il rigetto anche richiamando tutte le eccezioni e difese svolte negli atti difensivi di primo grado.

Ha resistito al gravame anche l'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte d'Appello di Milano.

3. Nell'imminenza della discussione di merito tutte le parti hanno illustrato le proprie tesi difensive con apposite memorie difensive.

Alla pubblica udienza del 17 maggio 2011, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. I primi due motivi di gravame, con i quali gli appellanti hanno lamentato l'erroneità della sentenza per aver dichiarato, rispettivamente, inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed irricevibili i motivi aggiunti, sono fondati.

4.1. Con riguardo alla questione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, per essere esso caratterizzato da una mera prospettazione dei vizi che avrebbero inficiato molte (senza ulteriore specificazione) firme di presentazione della lista "Per la Lombardia", "...senza alcuna allegazione di nullità, alcun principio di prova o, quanto meno, un qualsivoglia elemento indiziario riferito a precisi fatti concreti, in grado di orientare il convincimento del giudice verso una sostanziale alterazione del risultato elettorale nel caso di specie", così come motivato dai giudici lombardi, la Sezione osserva quanto segue.

4.1.1. Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è motivo di discostarsi, l'inammissibilità dell'impugnazione per genericità dei motivi sussiste solo quando il giudice non sia posto in grado di comprendere quali vizi il

ricorrente deduca per sostenere l'invalidità del provvedimento impugnato, così che, fuori da questi stretti limiti, è dovere del giudice stesso interpretare il gravame ed esaminare le censure ancorché non organicamente articolate, ricavandole dal contesto del ricorso e della richiesta avanzata (C.d.S., sez. IV, 7 giugno 2005, n. 2930; 17 febbraio 2009, n. 912).

Peraltro è stato più volte ribadito che ai fini della regolarità ed ammissibilità dei motivi del ricorso, è sufficiente che siano sufficientemente specificate le questioni che si intendono proporre al giudice, in modo da permettere l'identificazione dei vizi del provvedimento che si vuole denunciare e la individuazione delle norme ritenute violate, ancorché gli uni e le altre non siano precisamente ed espressamente specificati, poiché la formulazione alquanto sintetica dei motivi non impedisce al giudice ed alle parti resistenti di coglierne il contenuto, considerato anche che l'art 156 c.p.c. esclude la dichiarazione della nullità per inosservanza di forme di un atto processuale che abbia raggiunto il suo scopo (C.d.S., sez. V, 24 marzo 2011, n. 1792); d'altra parte è stato ripetutamente sottolineato che i motivi di ricorso devono considerarsi muniti di adeguata consistenza e specificazione (che ne impone l'esame da parte del giudice) non già quando descrivono le conclusioni cui essi sono indirizzati, ma se e quando indicano pure le ragioni che vengono poste a base di siffatte conclusioni e danno dimostrazione, secondo l'intendimento del ricorrente, del titolo e della causa delle richieste e delle norme che le giustificano (laddove invece, in presenza di motivi generici, non può essere invocato il principio "iura novit curia", perché la conoscenza che il giudice ha e deve avere delle norme dell'ordinamento non esonera il ricorrente dallo specificare adeguatamente le sue richieste, né il principio può essere interpretato nel senso che il giudice debba prestare la sua opera ovviando con la sua attività all'incapacità delle parti di reperire un qualunque fondamento per le loro pretese (C.d.S., sez. V, 13 luglio 2006, n. 4419; 08 febbraio 2011, n. 854).

Nel giudizio elettorale, poi, il principio della specificità dei motivi di censura e dell'onere della prova è da considerarsi attenuato, ancorché si richieda sempre, ai fini dell'ammissibilità del ricorso o delle singole doglianze, che l'atto introduttivo indichi la natura dei vizi denunziati, il numero delle schede contestate e le sezioni cui si riferiscono le schede medesime (tutto ciò non in termini astratti, ma con riferimento a fattispecie concrete, C.d.S., sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6411, onde evitare inammissibili azioni volte al mero riesame delle operazioni svolte, C.d.S., sez. V, 11 luglio 2008, n. 3430, ovvero meramente esplorative, C.d.S., sez. V, 4 maggio 2010, n. 2439): ciò in considerazione della peculiare situazione di (obiettiva) difficoltà in cui si trova il soggetto che ha interesse ad aggredire le operazioni elettorali illegittime, sulla base di semplici informazioni, pur formalmente dichiarate ed acquisite agli atti del giudizio, ma necessariamente indiziarie, e tenendo conto dell'indefettibile esigenza di assicurare, tuttavia, l'effettività della tutela giurisdizionale, sancita dagli art. 24 e 113 Cost., così che possono ritenersi ammissibili censure anche parzialmente generiche o che risultino poi affette da errata individuazione del fatto che ha provocato la determinazione illegittima (C.d.S., sez. V, 4 marzo 2008, n. 817).

4.1.2. Sulla scorta di tali condivisibili orientamenti giurisprudenziali deve negarsi che l'unico articolato motivo del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado possa essere considerato inammissibile.

4.1.2.1. Invero i ricorrenti, dopo aver esposto in punto di fatto che le firme di presentazione della lista "Per la Lombardia" erano in numero inferiore (3.872) a quelle effettivamente dichiarate (3.935), ha rilevato che 514 autenticazioni si presentavano difformi dallo schema legale tipico (136 per mancanza del timbro di sottoscrizione, 121 per mancanza di data dell'autentica, 229 per mancanza del luogo dell'autentica e 28 per mancanza della qualifica dell'autenticante), mentre 244 firme erano invalide, così che in definitiva il numero delle firme di

presentazioni utilizzabili era di 3.114, inferiore a quello richiesto dalla legge (3.500) per l'ammissibilità della lista alla competizione elettorale.

Essi hanno anche aggiunto, sempre in punto di fatto, che a seguito del loro esposto l'Ufficio Elettorale Regionale presso la Corte di Milano aveva effettivamente escluso la lista "Per la Lombardia" dalla tornata elettorale, ma il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (con la sentenza n. 559 del 9 marzo 2010, confermata dal Consiglio di Stato, sezione Quinta, con la sentenza n. 1640 del 13 marzo 2010), aveva annullato il provvedimento di esclusione sul (solo) rilievo che il predetto Ufficio Elettorale Regionale non aveva il potere di rivedere le proprie precedenti determinazioni in materia di ammissione delle liste, così che, come precisato dal Consiglio di Stato, sezione Quinta, con la sentenza n. 1640 del 13 marzo 2010, la sede del sindacato giurisdizionale sulle decisioni di ammissione della liste era soltanto il giudizio elettorale successivo alla proclamazione degli eletti.

Nella parte in diritto, imperniata su due paragrafi, rubricati rispettivamente, il primo "I. Quanto ai requisiti di forma prescritti per l'autenticazione delle sottoscrizioni" ed il secondo "II. Sui singoli profili di invalidità", i ricorrenti hanno poi evidenziato le ragioni della indispensabilità dei requisiti formali relativi alla autenticazione delle firme di presentazioni di una lista elettorale, concludendo nel senso della rilevanza dei relativi vizi nel caso in esame e nella conseguente lacuna della documentazione a supporto dell'ammissione della lista "Per la Lombardia"-

4.1.2.2. Dalla lettura necessariamente coordinata dell'esposizione del "fatto" e del "diritto" del ricorso introduttivo del giudizio, coerente col rispetto dei fondamentali principi costituzionali di cui agli articoli 24, 111 e 113 (che impongono di assicurare effettività alla tutela giurisdizionale e vietano di sottrarre al sindacato giurisdizionale gli atti della pubblica amministrazione), emergono in modo sufficiente chiaro il petitum e la causa petendi della domanda giudiziale

proposta dai ricorrenti, volta ad ottenere l'annullamento dell'ammissione alle elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010 della lista "Per la Lombardia" a causa di vizi relativi ad alcune firme dei suoi presentatori, tal che la relativa inutilizzabilità avrebbe fatto scendere il numero dei presentatori al di sotto di quello (3500) fissato dalla legge.

E' irrilevante la circostanza che i motivi di censura non siano precisamente rubricati con l'indicazione delle norme violate e/o con l'individuazione dei vizi di legittimità del provvedimento di ammissione, così come è del tutto ininfluyente che nell'esposizione in diritto i ricorrenti abbiano svolto considerazioni apparentemente astratte e generali rispetto ai vizi che inficiavano le firme dei sottoscrittori della lista in questione, atteso che, proprio in ragione dei ricordati principi costituzionali, le stesse non potevano che essere riferite all'ammissione della lista "Per la Lombardia" e alle criticità che erano state puntualmente evidenziate nella esposizione in fatto.

Le modalità di redazione del ricorso giurisdizionale non possono invero costituire un limite alla tutela giurisdizionale, allorquando esse siano tali da consentire comunque al giudice, sia pur attraverso una operazione – più o meno complessa - di interpretazione del testo, la precisa individuazione del bene giuridico cui l'interessato tende (ed ingiustamente negato dall'attività amministrativa) e le ragioni (motivi) a fondamento della pretesa, sempreché con tale operazione ermeneutica il giudice non si sostituisca al richiedente, integrando la domanda giudiziale stessa (ipotesi che non è dato rinvenire, ad avviso della Sezione, nella fattispecie in esame, tanto più che trattasi di giudizio elettorale in cui anche il rigoroso principio di specificità dei motivi è notoriamente attenuato).

Per altro verso, sempre in riferimento all'articolo 24 della Costituzione, sotto il profilo del fondamentale diritto di difesa, occorre aggiungere che la serena lettura integrale del ricorso introduttivo del giudizio non dava adito a dubbi o equivoci

sulle richieste formulate e sulle ragioni del contendere, così che alcun vulnus del diritto di difesa degli intimati sussisteva (vulnus solo in presenza del quale si sarebbe potuto giungere ad una pronuncia di inammissibilità del ricorso).

Quanto alla presunta assenza di qualsiasi prova o di indizi a supporto delle doglianze sollevate, la Sezione osserva che, a prescindere da ogni ulteriore considerazione, proprio dall'esposizione in fatto del ricorso introduttivo, emergeva che le denunciate questioni attinenti alla regolarità delle firme di presentazione della lista "Per la Lombardia" erano state ritenute rilevanti ed addirittura fondate dallo stesso Ufficio Elettorale Regionale presso la Corte di Appello di Milano che, riesaminando il proprio precedente provvedimento in data 27 febbraio 2010 di ammissione della lista in questione, ne aveva successivamente disposto in data 1° marzo 2010 la esclusione (accogliendo in tal modo un esposto proposto dalla "Lista Pannella").

Orbene se è vero che tale nuovo provvedimento di esclusione è stato annullato in sede giurisdizionale (con pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia n. 559 e 560 del 9 marzo 2010, passate in giudicato, la prima addirittura in quanto confermata dal Consiglio di Stato, sezione Quinta, con la sentenza n. 1640 del 13 marzo 2010), non può sottacersi che l'annullamento giurisdizionale non è stato determinato dall'accertata insussistenza dei vizi delle sottoscrizioni dei presentatori della lista (verificata positivamente dal ricordato ufficio elettorale), ma esclusivamente dalla inesistenza in capo a quest'ultimo di un potere di riesame (anche in autotutela) delle proprie precedenti decisioni di ammissione (o di esclusione) di una lista.

A ciò consegue che le censure sollevate dai ricorrenti dovevano considerarsi quanto meno supportate da sufficienti elementi indiziari in ordine alla sussistenza dei vizi delle firme risultanti proprio da atti dell'amministrazione che, ancorchè annullati per la carenza del potere esercitato, esistevano dal punto di vista storico e

dei fatti che ne avevano costituito il fondamento: il che era sufficiente in ogni caso a stimolare ritualmente il potere istruttorio officioso del giudice adito.

In definitiva il ricorso di primo grado doveva e deve considerarsi pienamente ammissibile.

4.2. Esigenze sistematiche e comodità espositiva, anche in ragione della stretta connessione e/o addirittura d'identità delle censure sollevate, inducono la Sezione ad esaminare, ancor prima delle doglianze di merito, anche il secondo motivo di gravame, con il quale è stata dichiarata l'irricevibilità dei motivi aggiunti per tardività della notifica, in quanto le censure con essi sollevate non trarrebbero origine da fatti nuovi o da documenti conosciuti dopo la proposizione del ricorso, ma da fatti e documenti ben noti ai ricorrenti sin da epoca anteriore.

Anche tale censura è meritevole di favorevole apprezzamento.

Occorre innanzitutto premettere che, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, non può predicarsi un assoluto principio di inammissibilità della proposizione di motivi aggiunti nel giudizio elettorale, atteso che ciò contrasterebbe ineluttabilmente con il principio costituzionale del diritto alla tutela giurisdizionale delineato dall'articolo 24 della Costituzione: sono pertanto ammissibili nel giudizio elettorale i motivi aggiunti che costituiscano svolgimento di censure tempestivamente proposte, mentre non sono ammessi nuovi motivi di ricorso derivanti da ulteriori vizi emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle originarie censure (C.d.S., sez. V, 23 maggio 2011, n. 1766; 12 marzo 2009, n. 1424), così conciliandosi i contrapposti interessi in gioco (della effettività della tutela giurisdizionale, per un verso, e della celerità e speditezza che, per altro verso, il giudizio elettorale deve in ogni caso assicurare per consentire il corretto funzionamento delle istituzioni e il contestuale rispetto del principio di democraticità delle stesse).

Nel caso in esame con i motivi aggiunti, ritualmente depositati il 26 ottobre 2010 presso la segreteria del già adito Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, i ricorrenti, lungi dal proporre nei confronti degli atti impugnati nuove censure, diverse ed ulteriori rispetto a quelle spiegate con il ricorso introduttivo del giudizio, hanno espressamente precisato di specificare ed integrare quelle già proposte non già sulla base di atti e documenti acquisiti al fascicolo d'ufficio per effetto di una puntuale attività istruttoria disposta dal tribunale adito, bensì in ragione dell'avvenuta completa conoscenza della documentazione attinente alla presentazione della lista, ottenuta soltanto il precedente 30 settembre.

Orbene, mentre la lettura dei motivi aggiunti conferma effettivamente che essi costituiscono una specificazione ed una integrazione di motivi proposti con il ricorso principale (puntualizzando in appositi paragrafi le singole questioni attinenti alle firme inesistenti, a quelle invalide perché prive dei requisiti essenziali ovvero i cui dati non coincidono con i certificati elettorali prodotti, a quelle invalide per vizi di autenticazione, a quelle false e quelle impossibili, a quelle relativamente alle quali i certificati elettorali dei firmatari sono stati acquisiti in data antecedente alle autenticazioni, nonché la mancanza delle dichiarazioni di disponibilità degli autenticatori a svolgere tale funzione in violazione dell'art. 14, primo comma, della legge n. 53 del 21 marzo 1990), d'altra parte non è stata giammai contestata da tutti gli intimati la circostanza, posta dai ricorrenti a fondamento dei predetti motivi aggiunti, di aver avuto piena, completa ed esaustiva conoscenza della documentazione afferente le firme di presentazione della lista "Per la Lombardia" solo alla fine del mese di settembre.

Ciò rendeva e rende del tutto tempestivi e quindi ricevibili i motivi aggiunti, essendo del tutto verosimile che la iniziale conoscenza dei vizi attinenti le firme di presentazione della lista "Per la Lombardia", conoscenza in virtù della quale era stata proposta l'istanza di riesame dell'ammissione della predetta lista all'Ufficio

Elettoriale Regionale presso la Corte di Appello, non poteva che essere frammentaria, limitata ed approssimativa in considerazione dell'esiguità dei tempi del procedimento elettorale.

4.3. La fondatezza degli esaminati motivi di gravame comporta la riforma della sentenza impugnata ed impone alla Sezione di procedere allo scrutinio delle censure sollevate dai ricorrenti con il ricorso principale e con i motivi aggiunti.

4.3.1. Al riguardo la Sezione deve preliminarmente esaminare le ulteriori eccezioni di inammissibilità del ricorso principale sollevate in primo grado (non deliberate dai primi giudici in quanto assorbite), riguardanti rispettivamente, la prima, la asserita mancata notifica del ricorso al Ministero degli Interni (amministrazione statale cui fa capo l'Ufficio Centrale Regionale che aveva emesso l'atto impugnato); la seconda, la tardiva impugnazione dell'atto di ammissione della lista "Per la Lombardia" che, in quanto immediatamente lesivo (anche in ragione della pronuncia della Corte Costituzionale n. 236 del 5/7 luglio 2010) avrebbe dovuto essere immediatamente impugnato; la terza, l'asserito giudicato che si sarebbe formato sulla specifica questione oggetto di controversia in virtù delle sentenze dello stesso Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia n. 559 e 560 del 9 marzo 2010, la prima delle quali confermata dallo stesso Consiglio di Stato con la sentenza n. 1640 del 13 marzo 2010.

Tutte le predette eccezioni sono infondate.

4.3.1.1. Quanto alla prima, è sufficiente rilevare che, come emerge dalla stessa epigrafe della sentenza impugnata, l'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Milano (che ha emanato l'impugnato atto di ammissione alle elezioni regionali della lista "Per la Lombardia" e cui il ricorso era stato notificato) si è ritualmente costituito in giudizio, così che nessun vizio attinente la corretta instaurazione del contraddittorio si è verificato nel giudizio di primo grado.

4.3.1.2. Quanto alla seconda, la Sezione osserva che essa è stata sostanzialmente già esaminata con la sentenza n. 8145 del 23 novembre 2010, dalle cui conclusioni non vi è ragione di discostarsi.

4.3.1.2.1. Invero al momento dell'adozione da parte dei competenti uffici elettorali degli impugnati atti di ammissione vigeva un consolidato indirizzo giurisprudenziale, fondato sulla decisione dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato 24 novembre 2005, n. 10 (considerato vero e proprio "diritto vivente", anche dalla Corte Costituzionale, giusta ordinanza 27 marzo 2009, n. 90), secondo cui tutti gli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, compresi quelli immediatamente lesivi (tra cui gli atti di esclusione delle liste), dovevano essere impugnati entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti, che, quale atto conclusivo del procedimento elettorale, era l'unico atto effettivamente impugnabile (ex pluribus, C.d.S., sez. V, 22 marzo 2010, n. 1666; 12 dicembre 2009, n. 7788; 19 novembre 2009, n. 7252; 28 novembre 2008, n. 5911; 11 dicembre 2007, n. 6382).

E' stato al riguardo rilevato che, ancorché ciò ingenerasse dubbi sull'effettiva esistenza di tutela giurisdizionale nei confronti di quegli atti immediatamente lesivi, la giurisprudenza amministrativa aveva evidenziato che detta tutela nei peculiari casi in esame poteva essere assicurata solo attraverso provvedimenti cautelari, non essendo praticamente possibile definire il giudizio prima dello svolgimento delle elezioni, così che in ogni caso l'ammissione o l'esclusione della lista, e con esse i risultati delle elezioni, sarebbero stati provvisori e vi sarebbero state altrettante possibilità di far competere una lista illegittimamente esclusa quanto di fare svolgere elezioni invalide, con conseguente carattere meramente apparente della tutela immediata (C.d.S., sez. V, 6 febbraio 2007, n. 482); d'altra parte, la scelta legislativa di ammettere l'impugnazione degli atti endoprocedimentali solo unitamente alla proclamazione degli eletti assicurava certezza all'ordinamento e

garantiva l'interesse pubblico all'ordinato svolgimento di tutto il procedimento elettorale, notoriamente compresso in tempo ristrettissimi.

4.3.1.2.2. Tali consolidati principi, ancorché oggetto di vivaci critiche, soprattutto in sede dottrinale, non sono stati scalfiti né dall'art. 44, comma 2, lett. d), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (recante delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo), né dall'art. 1, comma 3, del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29 (recante l'interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione).

Quanto al primo aspetto è stato osservato che, benché tra i principi e criteri direttivi cui doveva informarsi la nuova disciplina del processo amministrativo era contemplata anche la razionalizzazione e la unificazione delle norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale (con dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, deposito preventivo del ricorso e la successiva notifica in entrambi i gradi e introduzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio idoneo a consentire la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni) e pur a voler ammettere che in tali ambiti potesse essere ricompresa anche la disciplina della immediata impugnazione degli atti (endoprocedimentali) del procedimento elettorale (previsione inserita nello schema di Codice del processo amministrativo trasmesso alla Camera dei deputati il 30 aprile 2010), detto criterio esprimeva una aspirazione o un'esigenza de jure condendum che, proprio come tale, confermava per converso l'inesistenza del contrario principio (di immediata impugnazione degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale preparatorio).

Quanto invece alla disposizione contenuta nell'art. 1, comma 3, del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29 (secondo cui contro le decisioni, definitive, dell'Ufficio centrale regionale di ammissione di liste può essere proposto esclusivamente ricorso al giudice amministrativo e contro le decisioni di eliminazioni di liste di candidati o di singoli candidati è ammesso ricorso all'Ufficio centrale regionale, le cui decisioni sono, a loro volta, immediatamente impugnabili innanzi al giudice amministrativo), è stato evidenziato come costituiva circostanza decisiva la mancata conversione del decreto (giusta comunicazione 14 aprile 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 14 aprile 2010, n. 68), così che il principio di immediata impugnazione degli atti di esclusione e di ammissione non è invocabile nel caso di specie.

L'invocata norma non indicava neppure il termine entro cui esercitare la predetta impugnazione.

4.3.1.2.3. Alcun effetto diretto sulla controversia in questione, nel senso di tardività del ricorso introduttivo del giudizio, può poi farsi derivare dalla sentenza della Corte Costituzionale 7 luglio 2010, n. 236, e dai principi in essa affermati, come pure ex adverso invocato.

Il giudice della legge, investito della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 undecies del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147), in relazione ad un giudizio di impugnazione di atti di ricusazione di una lista, l'ha ritenuta fondata nella parte in cui tale norma esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

Egli in particolare ha osservato che "...la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo alle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente

violazione degli artt. 24 e 113 Cost...”, aggiungendo, per un verso, che “...l’interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico ed ambientale...” e, per altro verso, che “...ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l’esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio”.

Secondo la Corte, inoltre, la compressione della tutela giurisdizionale non può essere giustificata né dalle pur peculiari esigenze di interesse pubblico che connotano il procedimento elettorale, né dalle sue particolare esigenze di speditezza (che l’articolo 61 della Costituzione riferisce peraltro solo alle elezioni delle Camere), dovendo il procedimento elettorale (in senso ampio) essere distinto in due distinti sub – procedimenti, il procedimento elettorale preparatorio, in cui si colloca la fase dell’ammissione delle liste, ed il procedimento elettorale (in senso stretto), caratterizzato dalle operazioni elettorali e dalla successiva proclamazione degli eletti, con conseguente immediata impugnabilità degli atti relativi al procedimento elettorale preparatorio (anche in applicazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848).

Senonchè, come è stato rilevato nella citata sentenza n. 8145 del 23 novembre 2010, pur a ritenere che tale nuovo indirizzo, reso in ordine ad un giudizio che concerneva in realtà esclusivamente l’esclusione dalla competizione elettorale di liste di candidati, sia sic et simpliciter applicabile anche alla ontologicamente differente fattispecie di ammissione di liste di candidati (ipotesi in relazione alla quale la delicata questione della immediata lesività della posizione delle altre liste di candidati ammesse appare più sfumata e problematica), esso determinerebbe ex abrupto la irricevibilità del ricorso introduttivo del giudizio, privando gli originari

ricorrenti proprio di quella tutela giurisdizionale (ex art. 24 e 113 Cost.) che la stessa decisione della Corte ha inteso voler assicurare a tutti i cittadini.

Invero, posto che, secondo quanto stabilito dall'articolo 136, comma 1, della Costituzione, la norma dichiarata costituzionalmente illegittima cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, nel caso in questione verrebbe automaticamente riferito agli originari ricorrenti un effetto di decadenza dalla possibilità di tutela, senza che alcuna negligenza possa loro imputarsi per aver fatto affidamento, senza colpa, sul consolidato indirizzo giurisprudenziale che consentiva (ed anzi imponeva) l'impugnazione degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale solo con la proclamazione degli eletti.

Il giudizio elettorale in esame, ritualmente e tempestivamente instaurato in ragione del "diritto vivente" vigente al momento dell'emanazione dei contestati atti di ammissione delle liste e di proclamazione degli eletti, non può essere travolto dalla successiva pronuncia di incostituzionalità della norma su cui si fondava la sua stessa introduzione.

4.3.1.3. Quanto alla terza questione, occorre osservare che, come già si è avuto modo di evidenziare, che le denunciate questioni attinenti alla regolarità delle firme di presentazione della lista "Per la Lombardia" erano state ritenute rilevanti ed addirittura fondate dallo stesso Ufficio centrale elettorale presso la Corte di Appello di Milano che, riesaminando il proprio precedente provvedimento in data 27 febbraio 2010 di ammissione della lista in questione, ne aveva successivamente disposto in data 1° marzo 2010 la esclusione (accogliendo in tal modo un esposto proposto dalla "Lista Pannella").

Orbene se è vero che tale nuovo provvedimento di esclusione è stato annullato in sede giurisdizionale (con pronunce del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia n. 559 e 560 del 9 marzo 2010, passate in giudicato, la prima addirittura

in quanto confermata dal Consiglio di Stato, sezione Quinta, con la sentenza n. 1640 del 13 marzo 2010), non può sottacersi che l'annullamento giurisdizionale non è stato determinato dall'accertata insussistenza dei vizi delle sottoscrizioni dei presentatori della lista (verificata positivamente dal ricordato ufficio elettorale), ma esclusivamente dalla inesistenza del potere dell'ufficio elettorale di revisione (anche in autotutela) delle proprie precedenti decisioni di ammissione (o di esclusione) di una lista.

Ciò esclude, in definitiva, che possa essersi formato un giudicato in relazione alle esistenza o meno degli asseriti vizi concernenti le firme di sottoscrizione della lista "Per la Lombardia", questione che non ha formato oggetto del decisum.

4.4. Prima di passare all'esame delle censure di merito ed al fine di delimitare con precisione l'esatto ambito delle questioni controversie, la Sezione ritiene di dover esaminare la censura di cui al punto 6) del ricorso per motivi aggiunti e punto 7) dell'atto di appello, con cui i ricorrenti hanno sostenuto che le firme di presentazione della lista "Per la Lombardia" sarebbero state autenticate da consiglieri comunali e provinciali, senza che risulti la loro dichiarazione di disponibilità di cui all'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53.

Essa non merita accoglimento.

Come precisato dalla giurisprudenza, la disposizione in esame, secondo cui i consiglieri provinciali e comunali che comunicano la propria disponibilità possono autenticare le firme dei presentatori delle liste elettorali, ha inteso agevolare il corretto svolgimento del procedimento elettorale, ampliando notevolmente il novero dei soggetti abilitati all'autenticazione delle firme dei sottoscrittori di liste (C.d.S., sez. V, 11 aprile 1996, n. 402; 18 settembre 2005, n. 4451).

Il potere di autenticazione, peraltro, non discende dall'atto di disponibilità o dal ricevimento dello stesso da parte del presidente della provincia o del sindaco, bensì direttamente dalla legge, radicandosi a decorrere dal centottantesimo giorno

precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature (art. 14, comma 3), così che la dichiarazione di disponibilità indica soltanto che tale potere, pur discendendo ex lege per effetto della qualità di consigliere comunale e provinciale, non implica automaticamente l'obbligo di esercitare la funzione di autenticazione delle sottoscrizioni, ma subordina tale obbligo alla dichiarazione di disponibilità, ciò per evitare che una simile attività possa menomare e limitare la peculiare attività del consigliere provinciale o comunale.

Pertanto l'asserita mancanza della dichiarazione di disponibilità, peraltro solo postulata, ma assolutamente priva di qualsiasi riscontro probatorio, non è in alcun modo idonea ad inficiare le operazioni di autenticazione delle firme dei sottoscrittori.

4.5. Si può procedere all'esame delle doglianze di merito che, come emerge dall'esposizione in fatto, sono tutte imperniate sulla violazione dei requisiti di forma prescritti per l'autenticazione delle firme ed in particolare sulla invalidità, nullità e falsità di una consistente parte delle firme di presentazione della lista "Per la Lombardia", di tal che, espunte le stesse dal novero di quelle valide, il numero delle firme di presentazione sarebbe inferiore a quello previsto dalla legge (3500).

4.5.1. Al riguardo la Sezione deve osservare che l'esistenza di tali irregolarità risulta indiscutibilmente ed inequivocabilmente accertata dallo stesso Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Milano con provvedimento del 1° marzo 2010, non essendo stata fornita al riguardo nessun elemento di prova contraria, neppure a livello di mero indizio, da parte dei controinteressati.

Dalla sua lettura emerge infatti che, attivata dagli esposti del delegato della "Lista Marco Pannella" (che aveva evidenziato una serie di irregolarità relative alla autenticazione delle firme dei presentatori delle liste ammesse "Penati Presidente" e "Per la Lombardia"), il predetto ufficio elettorale effettuava "...la verifica formale delle sottoscrizioni di cui viene denunciata l'irregolarità (unica verifica

consentita in questa sede e in ordine alla quale non compete alcuna valutazione di ordine discrezionale finalizzata a supplire ad eventuali carenze di natura formale), riscontrando effettivamente l'esistenza delle predette irregolarità "...con riferimento alle voci indicate nel relativo esposto: sub b – mancanza del timbro tondo sui moduli (136); c – mancanza data dell'autentica (121), d – mancanza dell'autentica (229); e – mancanza qualifica autenticante (28), per un totale di sottoscrizioni invalide in numero di 514": di conseguenza, poiché "...sottraendo tale numero da quello dei sottoscrittori dichiarati in sede di presentazione (3.935), la detta lista risulta sostenuta da un numero di sottoscrittori (3.421) inferiori al minimo di legge", il predetto ufficio, sostanzialmente autoannullando il proprio precedente atto di ammissione, disponeva la non ammissione della lista "Per la Lombardia".

Se è pur vero, come è già stato rilevato, che il predetto provvedimento risulta annullato in sede giurisdizionale (sentenze dello stesso Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con le sentenze n. 559 e n. 560 del 9 marzo 2010, la prima delle quali confermata da questa stessa Sezione con la sentenza n. 1640 del 13 marzo 2010), non può tuttavia rilevarsi che detto annullamento giurisdizionale è stato determinato non già dall'erroneità – in punto di fatto - della determinazione di riesame dell'ufficio elettorale, ma solo per la inesistenza del potere di riesame: pertanto i fatti verificati (le irregolarità sotto i vari profili riscontrati nelle operazioni di autenticazione delle firme dei sottoscrittori) non sono stati travolti dall'annullamento e restano rilevanti come fatti storici.

4.5.2. Su tale questione le parti appellate hanno anche sostenuto che le indicate irregolarità, di natura esclusivamente formale, sarebbero state sanate per effetto del decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, così che in definitiva esse sarebbero sostanzialmente ininfluenti ed irrilevanti e non determinano il mancato

raggiungimento del numero delle firme dei sottoscrittori indispensabile per la presentazione delle liste.

Sulla natura, formale o sostanziale, delle irregolarità riscontrate non vi è in realtà un univoco indirizzo giurisprudenziale.

Infatti, se è stato osservato (con specifico riferimento al contenuto dell'articolo 21 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, in tema di autenticazione delle firme) che la indicazione delle modalità di identificazione costituisce una parte essenziale della autenticazione delle firme, così che non può ammettersi in un procedimento rigorosamente formale e caratterizzato da tempi ristretti, come quello elettorale, la carenza di indicazione delle modalità di identificazione dei sottoscrittori e non esiste neppure la fattispecie della autenticazione di una firma se la stessa non sia stata apposta in presenza dell'ufficiale autenticante previo accertamento dell'identità di chi sottoscrive (C.d.S., sez. V, 24 agosto 2010 n. 5924) e se è stato anche sottolineato che è nulla l'autenticazione delle firme dei sottoscrittori di una lista di candidati, da parte del consigliere comunale all'uopo abilitato, qualora manchino gli elementi richiesti dalla legge per precisare i fatti da provare e la qualità di colui che è chiamato a provarli, quali data e luogo di autenticazione, qualifica rivestita dall'ufficiale autenticatore, timbro dell'ufficio (C.d.S., sez. V, 17 luglio 2000, n. 3923), è stato anche rilevato che è da ritenersi legittima l'ammissione di una lista alla consultazione elettorale anche se il modulo contenente la dichiarazione di presentazione del candidato alla carica di sindaco e della lista di candidati alla carica di consigliere comunale, nonché i moduli recanti le firme dei sottoscrittori non riportano il nome e cognome del pubblico ufficiale che ha proceduto all'autenticazione né il timbro dell'ufficio, qualora detta autenticazione, pur non riportando il nome e il cognome del consigliere comunale davanti al quale la sottoscrizione dei presentatori è stata apposta, sia debitamente firmata dal soggetto autenticante con la specificazione della sua qualifica di

consigliere comunale e con l'indicazione della data e del luogo di autenticazione: ciò in quanto, per un verso, la mancata indicazione del nome e del cognome dell'autenticante nella formula di rito dell'autenticazione, che può essere agevolmente individuato, costituisce una mera imperfezione della formula e non comporta alcuna incertezza sul fatto che l'autenticazione provenga da un soggetto competente a farla per la sua qualità, alla quale non può attribuirsi alcuna incidenza invalidante, mentre, per altro verso, quanto alla mancanza del timbro, è sufficiente rilevare che l'art. 21 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, non può trovare inderogabile applicazione per soggetti, quali i consiglieri comunali, che non hanno un timbro identificativo della loro qualità, tale non essendo il timbro del comune (C.d.S., sez. V, 6 marzo 2006 , n. 1074).

Non può tuttavia sottacersi che il secondo comma dell'articolo 1 del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29 (“Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione”) ha stabilito espressamente che “Il terzo comma dell'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le firme si considerano valide anche se l'autenticazione non risulti corredata da tutti gli elementi richiesti dall'articolo 21, comma 2, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché tali dati siano comunque desumibili in modo univoco da altri elementi presenti nella documentazione prodotta. In particolare, la regolarità della autenticazione delle firme non è comunque inficiata dalla presenza di una irregolarità meramente formale quale la mancanza o la non leggibilità del timbro della autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, nonché dell'indicazione della qualificazione dell'autorità autenticante, purché autorizzata”.

L'indicazione legislativa, quand'anche meramente esemplificativa, della mancanza o non leggibilità del timbro dell'autorità autenticante, dell'indicazione del luogo di autenticazione, nonché dell'indicazione della qualificazione dell'autorità

autenticante quali ipotesi di irregolarità formali conduce effettivamente a ritenere sanate le irregolarità in questione, tanto più che il successivo terzo comma del ricordato articolo 1 del decreto legge 5 marzo 2010, n. 29, ha altresì previsto che “Il quinto comma dell'articolo 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, si interpreta nel senso che le decisioni di ammissione di liste di candidati o di singoli candidati da parte dell'Ufficio centrale regionale sono definitive, non revocabili o modificabili dallo stesso Ufficio. Contro le decisioni di ammissione può essere proposto esclusivamente ricorso al Giudice amministrativo soltanto da chi vi abbia interesse. Contro le decisioni di eliminazione di liste di candidati oppure di singoli candidati è ammesso ricorso all'Ufficio centrale regionale, che può essere presentato, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, soltanto dai delegati della lista alla quale la decisione si riferisce. Avverso la decisione dell'Ufficio centrale regionale è ammesso immediatamente ricorso al Giudice amministrativo”.

Ciò, se per un verso, conforta ulteriormente sia l'assunto secondo cui nessun giudicato sulla inesistenza delle irregolarità si è formato per effetto del passaggio in giudicato delle sentenze n. 559 e n. 560 del 9 marzo 2010 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sia quello della tempestività del ricorso di primo grado, per altro verso dà conto dell'effettiva sanatoria delle irregolarità riscontrate, a nulla potendo rilevare che il predetto decreto legge non sia stato poi convertito in legge: ciò in quanto l'articolo 1 della legge 22 aprile 2010, n. 60 “Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto – legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge”) non solo ha stabilito che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati, ma ha altresì fatto salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del ricordato decreto legge non convertito, effetti prodotti e rapporti giuridici sorti tra cui è ragionevole annoverare anche

quelli derivanti dall'ammissione della lista "Per la Lombardia" alla competizione elettorale del 28 e 29 marzo 2010.

4.5.3. Proprio la ratio e le finalità perseguite dal ricordato decreto-legge e la stessa ricordata elencazione delle irregolarità che devono considerarsi formali (e quindi sanabili e sanate, se effettivamente verificatesi) esclude che la sanatoria possa estendersi invece alle ipotesi di falsità delle firme, vale a dire alle ipotesi in cui manchi il carattere di genuinità delle firme dei sottoscrittori ovvero delle operazioni di autenticazione delle stesse: se infatti può ragionevolmente sostenersi che il legislatore abbia inteso far salve quelle ipotesi in cui una genuina dichiarazione di volontà (in ordine alla presentazione di una lista) vi sia stata effettivamente, ancorché le concrete modalità di autenticazione della firma che la consacra non siano state strettamente corrispondenti alla fattispecie astratta prevista dalla legge (ciò sia in omaggio al fondamentale principio di conservazione degli atti giuridici, secondo cui utile per inutile non vitiatur, sia della necessità di assicurare la più ampia partecipazione possibile di liste e partiti politici alla competizione elettorale onde garantire il principio di democraticità e il più alto grado possibile di rappresentatività delle istituzioni), non può invece ammettersi che il legislatore abbia inteso sanare ipotesi di irregolarità e/o di invalidità delle operazioni di sottoscrizione della presentazione di liste elettorali caratterizzate dalla non genuinità o addirittura da situazioni di falsificazione, penalmente rilevanti, ciò infatti essendo in insanabile contrasto con la stessa essenza del principio di rappresentatività democratica.

Gli appellanti con apposito motivo di censura hanno evidenziato l'esistenza tra le sottoscrizioni della lista "Per la Lombardia" di firme false, in quanto a loro dire vi sarebbero negli elenchi da essi verificati "...sottoscrizioni sicuramente riconducibili, per le loro stesse caratteristiche, alle stesse mani.

Il numero delle firme false ammonterebbe a non meno di 473, di tal che sottraendo tali firme dal numero delle sottoscrizioni (3935) la lista “Per la Lombardia” sarebbe stata presentata da un numero di sottoscrittori pari a 3.459, inferiore a quello previsto dalla legge (3.500).

Gli appellanti hanno suffragato la loro censura con una apposita perizia calligrafica di parte la cui conclusione sono del seguente tenore:

“a) alcuni elenchi esaminati recano singole sottoscrizioni accomunate da caratteristiche di grafia tali da indurre il qui esponente perito a ritenerle apposte tutte, per ciascun elenco o anche per più elenchi, da uno stesso soggetto estensore; b) altri elenchi presentano invece, simultaneamente, gruppi di due o più sottoscrizioni che al qui esponente perito risultano, parimenti, apposte da un medesimo soggetto estensore.

Le suddette conclusioni peritali risultano fondate su dati tecnici chiari ed univoci relativamente a n. 473 delle firme presenti negli elenchi esaminati (vedi dettaglio nel Resoconto n. 1).

Attendibili riscontri di riconducibilità ad un medesimo soggetto estensore sono emersi anche in ordine ad altre 99 firme (vedi dettaglio nel Resoconto n° 2), rispetto alla cui verifica lo scrivente perito necessita però di ulteriori approfondimenti da condursi con tempi più lunghi consoni alla delicatezza dell’indagine”.

Le conclusioni della predetta perizia grafica non sono state in alcun modo smentite o contestate dagli appellati e d’altra parte, ad avviso della Sezione, risultano essere non irragionevoli o non manifestamente prive di rilevanza; inoltre occorre aggiungere che gli appellanti hanno dedotto la pendenza innanzi al Tribunale civile di Milano della querela di falso proprio in relazione alle firme di presentazione della lista “Per la Lombardia”, insistendo anche per la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione di quello.

La Sezione osserva che la notoria durata del giudizio sulla querela di falso rischia di rendere priva di effettività la tutela giurisdizionale chiesta al giudice amministrativo; d'altra parte proprio la soluzione della dedotta censura sulla falsità delle firme imporrebbe l'accertamento incidentale, a mezzo di apposito consulente tecnico d'ufficio, da parte del giudice amministrativo della falsità degli atti del procedimento elettorale (ed in particolare di quanto attestato dal pubblico ufficiale autenticante), cosa che è tuttavia preclusa dalle norme attualmente vigenti: infatti, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, c.p.a. "restano riservate all'autorità giudiziaria ordinaria le questioni pregiudiziali concernenti lo stato e la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio, e la risoluzione dell'incidente di falso", così riproducendo testualmente i previgenti art. 7, comma 3, ultima parte della legge Tar e artt. 28, comma 3, e 30, comma 2, T.U. Cons. Stato; l'art. 77 c.p.a. disciplina poi la sospensione del giudizio amministrativo in seguito alla proposizione della querela di falso.

Questa stessa Sezione con ordinanza n. 1000 del 16 febbraio 2011 ha già sollevato, in analogo contenzioso, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, 77 e da 126 a 131 del Codice del processo amministrativo e delle previgenti disposizioni di cui agli artt. 7 del r.d. n. 2840/1923; 41 – 43 del r.d. n. 642/1907; 28, comma 3, e 30, comma 2, r.d. n. 1054/1934 (T.U. Cons. Stato); 7, comma 3, ultima parte, e 8 della legge n. 1034/1971 (l. Tar); 2700 cod. civ., in relazione agli articoli 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione.

Essendo inopportuno reiterare l'incidente di legittimità costituzionale, la risoluzione del quale da parte della Corte costituzionale risulta imminente, è tuttavia indispensabile sospendere il presente giudizio in attesa della imminente pronuncia della Corte Costituzionale sul punto.

5. In conclusione non definitivamente pronunciando sull'appello in esame, lo stesso deve essere accolto e, per l'effetto, devono essere dichiarati ammissibili e

tempestivi il ricorso di primo grado ed i motivi aggiunti; pronunciando poi sui motivi di censura proposti in primo grado devono essere respinti tutti, ad eccezione di quello relativo alla falsità delle firme di presentazione della lista “Per la Lombardia” in relazione al quale il processo deve essere sospeso, con separata ordinanza, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata da questa stessa Sezione, in controversia analoga, con l’ordinanza n. 1000 del 16 febbraio 2011.

Viene riservata ogni ulteriore statuizione nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, non definitivamente pronunciando sull’appello proposto dai signori Marco Cappato e Lorenzo Lipparini avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione IV, n. 7592 del 20 dicembre 2010, accoglie l’appello e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara ammissibile il ricorso proposto in primo grado e tempestivi e ricevibili i motivi aggiunti; pronunciando quindi sulle censure di primo grado, le respinge tutte, eccezion fatte per quella attinente alla dedotta falsità di un rilevante numero delle firme di presentazione della lista “Per la Lombardia”, in relazione al quale sospende il processo con separata ordinanza in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge rilevanti, riservata ogni ulteriore decisione nel merito e sulle spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccarini, Presidente

Vito Poli, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Doris Durante, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/09/2011