

Pubblicato il 18/09/2018

N. 00367/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00182/2018 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 182 del 2018, proposto da Annalisa Cipollone, Emilio Cipollone, rappresentati e difesi dagli avvocati Sergio Della Rocca, Giulio Cerceo, Stefano Corsi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Foglietti in L'Aquila, p.zza S. Giusta n. 5;

contro

Comune di Avezzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Guido Blandini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ufficio Territoriale del Governo L'Aquila, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata ex lege in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

nei confronti

Francesco Paciotti, rappresentato e difeso dall'avvocato Sandro Gallese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, via Francesco Paolo Tosti 17;

per l'annullamento

previa adozione di idonea misura cautelare, della deliberazione del Consiglio Comunale di Avezzano n. 1 del 10.03.2018, avente ad oggetto la convalida degli eletti alla carica di consigliere comunale, giusta sentenza Consiglio di stato (sez. terza), n. 1067/2018, secondo i criteri stabiliti dal Tar Abruzzo con sentenza n. 417/2017 e del verbale “dell'ufficio centrale per l'elezione del consiglio comunale di Avezzano” in data 22.02.2018 ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 267/2000 e smi.”;

di ogni altro atto presupposto, prodromico, consequenziale e/o, comunque, connesso, anche laddove non conosciuto, con particolare riferimento alla proposta di deliberazione n. 94799 del 01.03.2018 del Presidente del Consiglio Comunale di Avezzano di cui all'Allegato “A” alla deliberazione n. 1 del 10.03.2018;

-ove occorra, dei pareri favorevoli di cui all'Allegato “B” alla medesima deliberazione n. 1 del 10.03.2018, nonché, ancora, all'avviso di convocazione del 02.03.2018 ed alla notifica di esso effettuata al sig. Paciotti Francesco;

-ove occorra, della deliberazione del Consiglio Comunale di Avezzano n. 47 del 04.08.2017, avente ad oggetto: “surroga del consigliere Cipollone Emilio nominato assessore, convalida del consigliere subentrante Paciotti Francesco”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Avezzano e di Francesco Paciotti e di Ufficio Territoriale del Governo L'Aquila e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 settembre 2018 la dott.ssa Paola Anna Gemma Di Cesare e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso notificato al Comune di Avezzano e a Francesco Paciotti, Annalisa Cipollone ed Emilio Cipollone espongono, in punto di fatto, che: all'esito delle elezioni amministrative dell' 11 giugno 2017, con turno di ballottaggio tenutosi il 25.06.2017, la lista n. 22 "Innovazione per Avezzano", nella quale erano inseriti gli odierni ricorrenti otteneva l'attribuzione di due seggi; nella lista 22 Emilio Cipollone si collocava in prima posizione con n. 289 voti; Annalisa Cipollone si collocava in seconda posizione ottenendo n. 256 voti; Francesco Paciotti si collocava in terza posizione; successivamente il TAR con sentenza 12 ottobre 2017, n. 417, confermata dal Consiglio di Stato con la decisione 19 febbraio 2018, n. 1067, accertava l'erronea attribuzione del premio di maggioranza e disponeva l'assegnazione di n. 9 seggi di Consigliere comunale alle 7 liste collegate al Sindaco proclamato eletto De Angelis e n. 13 seggi alle 10 liste collegate al candidato Sindaco Di Pangrazio risultato non eletto; dopo la pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato l'ufficio centrale elettorale ricostituito a seguito di nota 20 febbraio 2018 del Prefetto dell'Aquila, nominato commissario ad acta, in parziale modifica dell'originario verbale di proclamazione degli eletti rideterminava i seggi, con attribuzione alla lista n. 22 di un solo seggio, attribuito a Francesco Paciotti; Annalisa Cipollone con istanza diretta al Comune di Avezzano lamentava che avrebbe dovuto essere dichiarato non eletto il sig. Francesco Paciotti, soltanto terzo per numero di voti nell'ambito della lista n. 22 "Innovazione per Avezzano e che, al suo posto, avrebbe dovuto essere dichiarata eletta la stessa Cipollone; la Presidente del Consiglio Comunale di Avezzano trasmetteva l'istanza al Presidente del Tribunale di Avezzano nella sua qualità di Presidente del ricostituito ufficio elettorale centrale, il quale con nota prot. n. 476/usc del 06.03.2018 evidenziava l'incompetenza a provvedere sugli eventi verificatisi successivamente alla proclamazione degli

eletti, precisando che doveva considerarsi formalmente eletto alla carica di consigliere “soltanto Cipollone Emilio, quale rappresentante della lista cui spettava un solo seggio...” e che comunque i provvedimenti successivi erano di competenza del Consiglio comunale; in data 5 marzo 2018, alla luce delle sopra citate sentenze del TAR Abruzzo e del Consiglio di Stato, il Sindaco Gabriele De Angelis, dimissionario, revocava la nomina degli assessori della originaria Giunta Comunale, tra cui quella di Emilio Cipollone; in data 10 marzo 2018 il Consiglio comunale, in esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo, procedeva alla convalida degli eletti, senza convocare Annalisa Cipollone e convalidava l’elezione di Francesco Paciotti; infine, in data 24 marzo 2018 il Sindaco sig. Gabriele De Angelis, ritirando le dimissioni già rassegnate il 07.03.2018, presentava la nuova Giunta Comunale, nella quale non risultava più nominato Emilio Cipollone. Tanto premesso i ricorrenti chiedono l’annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari, della deliberazione del Consiglio comunale di Avezzano 10 marzo 2018, n.1, recante la convalida degli eletti in esecuzione della sentenza del TAR Abruzzo n. 417/2017, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza 1067/2018.

I ricorrenti con un unico articolato motivo deducono che la convalida di Francesco Paciotti quale consigliere comunale sarebbe viziata per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 41 e 45 del T.U.E.L. D.Lgs. n. 267/2000, per eccesso di potere sotto vari profili e per mancata ottemperanza alle decisioni del Giudice Amministrativo (T.A.R. de L’Aquila, sentenza n. 417/2017, e Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 1067/2018), nonché per violazione della volontà espressa dal corpo elettorale e dei principi in materia di autotutela. Secondo i ricorrenti, in esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo, il Consiglio comunale avrebbe dovuto attribuire ad Annalisa Cipollone l’unico seggio spettante alla lista “Innovazione per Avezzano”.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti Emilio Cipollone (candidato più votato di tale lista), dopo l'originario atto di proclamazione degli eletti, era decaduto dalla carica di consigliere comunale, in quanto aveva optato per la carica di Assessore comunale e quindi di Vice Sindaco. In applicazione dell'art. 45 del d.lgs. 267/2000, il Comune avrebbe dovuto ritenere inefficace la deliberazione del Consiglio comunale 4 agosto 2017, n. 47, con la quale a Francesco Paciotti era attribuito il seggio di Consigliere Comunale, resosi vacante a seguito della decadenza del Consigliere Cipollone Emilio.

In via subordinata, i ricorrenti chiedono che, qualora si volessero ritenere non irreversibili le dimissioni dalla carica consigliere del sig. Emilio Cipollone a suo tempo rassegnate per la nomina ad assessore, il seggio di consigliere comunale avrebbe dovuto essere convalidato in favore di Emilio Cipollone e non di Francesco Paciotti.

2.- Si è costituito in giudizio il Comune di Avezzano, il quale eccepisce: a) l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, trattandosi di questione attinente a diritti soggettivi; b) l'inammissibilità per l'irrituale proposizione del gravame secondo il rito ordinario e non secondo il rito elettorale; c) l'inammissibilità per omessa impugnazione degli atti presupposti; d) la irricevibilità del ricorso per tardività.

L'ente locale deduce l'infondatezza del ricorso nel merito, atteso che Francesco Paciotti, ai sensi dell'art.64 del T.U.E.L. subentrava quale primo dei non eletti al consigliere Emilio Cipollone, cessato dalla carica di consigliere per aver assunto quella di assessore della Giunta comunale. Peraltro, il Comune, convalidando l'elezione del consigliere Paciotti si è conformato alla decisione assunta dal ricostituito ufficio elettorale.

3.- Francesco Paciotti, pure costituitosi in giudizio, ritenendo qualificabile l'azione proposta come giudizio di ottemperanza, deduce l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 114 c.p.a. per omessa notifica alle parti del

giudizio di cognizione. Deduce, inoltre, l'infondatezza del ricorso, in quanto il Consiglio comunale nella sua prima seduta non aveva il potere di modificare il risultato elettorale proclamato dall'ufficio centrale, unico organo competente ad adottare l'atto di proclamazione degli eletti. Nel caso di specie, riunitosi nuovamente l'Ufficio elettorale su impulso del Prefetto dell'Aquila, nominato commissario ad acta dal Consiglio di Stato, detto ufficio ha dichiarato non eletta Annalisa Cipollone e ciò senza che il Prefetto, nella funzione di commissario ad acta attribuitagli dal Consiglio di Stato, avesse ritenuto di dover esercitare i suoi poteri di verifica e sostituzione e ciò nonostante la candidata estromessa avesse evidenziato l'errore commesso dall'organo elettorale. Dunque, non spettava al Consiglio Comunale correggere eventuali errori, commessi da altri organi, nella individuazione degli eletti o, comunque, verificare la regolarità delle operazioni elettorali, che, nel caso di specie, poteva essere effettuata dal commissario ad acta, atteso che la delibera di convalida ex art. 41 T.U.E.L ha per oggetto unicamente l'esame e la valutazione delle condizioni di eleggibilità e compatibilità dei consiglieri.

4.- Il Ministero dell'Interno e la Prefettura dell'Aquila, pure evocati in giudizio, aderiscono alle censure e alle conclusioni rassegnate dai ricorrenti, affermando che il consiglio comunale avrebbe dovuto provvedere alla sostituzione della deliberazione di surroga n. 47 del 4 agosto 2017 con altra deliberazione che contemplasse la surroga di Emilio Cipollone (cessato dalla carica di consigliere) con Annalisa Cipollone, che lo seguiva per numero di voti.

5.-Con ordinanza 24 maggio 2018, n. 214, il TAR, qualificata l'azione proposta come giudizio di ottemperanza, ha disposto la conversione del rito ai sensi dell'art. 112 e ss. del c.p.a. ed ha ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutte le altre parti del giudizio elettorale definito con sentenza del Consiglio di stato n. 1067/2018.

6.- Con sentenza parziale 1 agosto 2018, n. 326, il TAR ha definito tutte le preliminari e ha assegnato ai ricorrenti il termine di sette giorni per il deposito in giudizio delle cartoline di ricevimento delle notifiche effettuate in esecuzione dell'ordine di integrazione del contraddittorio.

7.- Alla camera di consiglio del 12 Settembre 2018 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

8.- In via preliminare, il Collegio prende atto della corretto e tempestivo adempimento dei ricorrenti all'ordine di integrazione del contraddittorio. Tale accertamento è stato reso possibile al Collegio soltanto all'esito del deposito, effettuato in data 6 agosto 2018, delle cartoline di ricevimento delle notifiche. Invero- come da segnalazione effettuata il Luglio scorso all'Ufficio Assistenza NSIGA- al Collegio non era consentita la visualizzazione (neanche nel campo "apri deposito originale") dei depositi effettuati dai ricorrenti nei giorni 22 giugno 2018, 2 luglio 2018 e 17 luglio 2018 tant'è che, riscontrata la persistenza del problema, era richiesto e ricevuto dal Service Desk Unisys dell'Ufficio Assistenza NSIGA e Scrivania Del Magistrato l'invio di tali atti digitali, i quali, però, nella versione inviata, contenevano solo le ricevute di spedizione delle notifiche, ma non le cartoline.

9.- Verificata la corretta instaurazione del contraddittorio e risolte tutte le questioni preliminari con sentenza parziale, resta da affrontare il merito del giudizio.

10.- Oggetto del contendere è la corretta attribuzione dell'unico seggio spettante alla lista "Innovazione per Avezzano" e determinato per effetto dell'annullamento parziale delle elezioni disposto dal TAR, con sentenza 12 ottobre 2017, n. 417, confermata dal Consiglio di Stato con decisione 19 febbraio 2018, n. 1067.

11.- Il ricorso è fondato.

Nel giudizio amministrativo, l'effetto caducatorio del provvedimento

impugnato non sempre esaurisce le implicazioni della statuizione giudiziale di annullamento, per cui, in sede di ottemperanza al giudicato, devono essere considerati tutti gli effetti legalmente dovuti e potenzialmente inclusi nella pronuncia del giudice, necessari per ricondurre a legittimità l'azione amministrativa. In definitiva, non avrebbe certamente senso annullare un atto amministrativo se alla pronuncia caducatoria non facesse seguito l'obbligo dell'Amministrazione di ripristinare la situazione di fatto o di diritto preesistente al provvedimento impugnato, essendo il privato interessato non tanto alla caducazione del provvedimento stesso quanto, e soprattutto, ad ottenere il bene della vita sottrattogli illegittimamente dall'esercizio non corretto del potere amministrativo e trovando ragione l'obbligo di ripristino nell'esigenza di riequilibrare gli effetti prodotti dal provvedimento prima del suo annullamento; effetti questi che non possono mantenersi, perché sarebbe contraddetta, altrimenti, l'efficacia *ex tunc* dell'eliminazione del provvedimento annullato. È, dunque, l'effetto ripristinatorio una diretta conseguenza della caducazione del provvedimento, conseguenza che rientra pienamente nei doveri di esecuzione che gravano sull'Amministrazione in conseguenza della sentenza di annullamento.

Nel caso di specie, in virtù della sentenza di annullamento parziale dell'atto di proclamazione degli eletti, che attribuiva alla lista n. 22 l'assegnazione di due seggi, in favore della medesima lista n. 22 era accertata la spettanza di un solo seggio.

Orbene, gli effetti *ex tunc* della sentenza di annullamento parziale delle elezioni hanno determinato il travolgimento automatico degli atti che in essa trovavano il loro presupposto. Tra tali atti risultava caducata la deliberazione del Consiglio comunale di Avezzano 4 agosto 2017, n. 47, che disponeva la surroga, in favore di Francesco Paciotti, del posto di consigliere comunale resosi vacante a seguito della cessazione da tale carica

del consigliere Emilio Cipollone. Questo provvedimento, infatti, era adottato sulla base dell'originario atto di proclamazione degli eletti, che attribuiva due seggi alla lista n. 22.

L'effetto caducatorio e ripristinatorio della sentenza di annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti obbligava il Comune a rinnovare quindi anche gli atti ad esso consequenziali, quale l'atto di surroga in favore di Francesco Paciotti e quindi a riattribuire l'unico seggio spettante alla lista 22, in conformità a quanto previsto dall'art. 45, comma 1, del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267, secondo il quale il seggio vacante va attribuito in favore del candidato o della candidata che, nella medesima lista, segue immediatamente il candidato eletto e decaduto.

Nella specie, in virtù della decadenza dalla carica di consigliere comunale di Emilio Cipollone (primo della lista), l'unico seggio spettante alla lista 22 spetta quindi, per effetto della surroga ex art. 45, comma 1, del d.lgs. 267/2000, ad Annalisa Cipollone, che, in relazione al numero di voti conseguiti, è collocata in seconda posizione di lista. Non residua alcun seggio, invece, per il candidato Francesco Paciotti, giacché soltanto terzo, come numero di voti, nelle medesima lista.

Il Comune, pertanto, in corretta ed integrale esecuzione delle statuizioni contenute nella sentenza del TAR n. 417/2017, confermata dal Consiglio di Stato con la decisione n.1067/2018, entro il termine di giorni 30 dalla notifica o dalla comunicazione in via amministrativa della presente decisione, dovrà provvedere all'adozione di un nuovo atto di surroga in favore di Annalisa Cipollone e a rinnovare correttamente l'atto di convalida degli eletti, stante la nullità, per la non corretta ottemperanza alle citate sentenze, dell'atto di convalida degli eletti adottato dal Consiglio comunale con la deliberazione 10 marzo 2018, n.1.

12.- Le spese di lite, in ragione della complessità della questione, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 12 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Tramaglino, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere, Estensore

Maria Colagrande, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Paola Anna Gemma Di Cesare

IL PRESIDENTE

Alberto Tramaglino

IL SEGRETARIO