

Pubblicato il 22/01/2025

N. 00477/2025REG.PROV.COLL.  
N. 09472/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.

sul ricorso numero di registro generale 9472 del 2024, proposto dal signor -  
OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Lorenzo Lentini e Italo  
Rocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

il Comune di Nocera Superiore e l'Ufficio centrale elettorale, non costituiti in  
giudizio;

*nei confronti*

dei signori -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania –  
Sezione staccata di Salerno, sez. I, n. -OMISSIS-, pubblicata il 21 novembre  
2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2025 il consigliere Giancarlo Carmelo Pezzuto e udito per l'appellante l'avvocato Italo Rocco;  
Sentite le parti presenti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Il signor-OMISSIS- impugna la sentenza in epigrafe, con la quale il T.a.r. Campania – Sezione staccata di Salerno ha respinto il ricorso dal medesimo proposto avverso l'esito delle elezioni comunali tenutesi l'8 e 9 giugno 2024 per il Comune di Nocera Superiore, laddove il ricorrente era candidato a consigliere comunale per la lista n. 11 “-OMISSIS-” collegata al candidato Sindaco -OMISSIS-, il quale ha poi partecipato al ballottaggio non risultando tuttavia eletto.

2. Secondo quanto riferito dall'appellante, all'esito del primo turno della consultazione elettorale la citata lista aveva ottenuto complessivamente 824 voti e l'interessato era risultato il candidato più votato della lista in questione con 241 preferenze.

In esito al turno di ballottaggio i 6 seggi spettanti alle minoranze venivano distribuiti come segue: 5 alle liste collegate al candidato Sindaco non eletto -OMISSIS- (1 dei quali, in prededuzione, al candidato medesimo ai sensi dell'art. 73, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000); il sesto (ed ultimo) alle liste collegate ad altro candidato Sindaco non eletto (-OMISSIS-).

Nessuno dei citati 5 seggi veniva tuttavia assegnato alla lista “-OMISSIS-”, che aveva riportato il quinto quoziente utile.

3. In sede di verifica preliminare degli eletti l'Ufficio elettorale centrale rilevava una causa di ineleggibilità del candidato sindaco -OMISSIS- e provvedeva quindi ad assegnare il relativo seggio, per surroga, al candidato consigliere comunale -OMISSIS-.

3. Avverso i relativi provvedimenti proponeva ricorso il signor-OMISSIS-, il quale deduceva, in estrema sintesi, che il risultato elettorale sarebbe viziato *ab origine* dalla illegittima ammissione del candidato Sindaco -OMISSIS- e delle liste al medesimo collegate, per cui l'Ufficio elettorale avrebbe asseritamente

dovuto (anche) dichiarare nulli tutti i voti attribuiti alle liste in questione, cosicché l'odierno appellante, avendo ottenuto il primo quoziente utile nella lista “-OMISSIS-”, prima lista esclusa dal riparto dei seggi, sarebbe stato proclamato consigliere al posto del candidato consigliere comunale - OMISSIS-.

4. Il T.a.r. respingeva il gravame richiamando la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato e della Corte di cassazione (e segnatamente Cons. Stato, sez. V, n. 4948/2006 e Cass. Civ., ord. n. 5060/2021), secondo cui la correzione del risultato concerne la sola ineleggibilità del candidato sindaco, senza estendersi alla sostituzione anche dei consiglieri eletti con candidati di altra lista, perché questo condurrebbe alla inammissibile creazione in via pretoria di una nuova ipotesi di ineleggibilità non prevista dalla legge, considerato che le cause limitative del diritto all'elettorato passivo sono di stretta interpretazione.

4.1. Il primo giudice richiamava anche, per completezza, il diverso orientamento “*occasionalmente fatto proprio dal Consiglio di Stato*” con la sent. n. 5069/2015, riferita ad un'elezione disciplinata dall'art. 71 del d.lgs. n. 267/2000, recante il testo unico degli enti locali, in quanto relativa ad un Comune con meno di 15.000 abitanti, laddove era stata invece ritenuta l'esistenza di un intimo collegamento tra il candidato Sindaco e le liste al medesimo collegate; il T.a.r. tuttavia concludeva nel senso di ritenere che l'altro orientamento innanzi richiamato – e fatto proprio dal giudice di prime cure – sia a maggior ragione applicabile in caso di elezioni relative a Comuni con più di 15.000 abitanti, per le quali le norme di riferimento sono da individuarsi negli artt. 72 (per il candidato Sindaco) e 73 (per il Consiglio comunale) del testo unico medesimo; e ciò in quanto in tali casi (diversamente da quanto accade per i Comuni più piccoli) è ammesso il voto disgiunto, il che a maggior ragione depone per l'ineleggibilità del solo candidato Sindaco, senza riverberarsi sui candidati Consiglieri comunali nelle liste al medesimo collegate.

5. L'appellante con un unico motivo deduce, in estrema sintesi, che il T.a.r. non avrebbe considerato che l'interessato aveva espressamente proposto ricorso anche contro il provvedimento di ammissione delle due liste collegate al candidato Sindaco -OMISSIS- invocando il combinato disposto degli artt. 129 e 130 c.p.a., secondo cui *“Gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti”*, prevedendo quindi un'ipotesi di impugnazione differita; il primo giudice sarebbe quindi incorso in una violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, di talché la censura viene riproposta in sede di appello; non sarebbero, inoltre, condivisibili le considerazioni del T.a.r. in ordine alle consultazioni relative ai Comuni con più di 15.000 abitanti, dal momento che anche in questo caso una causa ostantiva alla candidatura del Sindaco refluirebbe asseritamente anche sulla validità delle liste al medesimo collegate.

6. Alla camera di consiglio del 14 gennaio 2024 la causa è stata ritualmente discussa ed è stato dato avviso che il Collegio, anche in considerazione della natura della controversia, si riservava di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a..

7. Ciò posto, vale subito rilevare che il Collegio condivide il percorso logico-argomentativo del giudice di prime cure.

7.1. Giova in primo luogo evidenziare che, come correttamente rilevato dal T.a.r. nella sentenza qui gravata, *“La giurisprudenza amministrativa è da tempo orientata nel senso che (Cons. Stato, Sez. V, 23/08/2006, n. 4948) si deve escludere che, in caso di ineleggibilità o in caso di incandidabilità di consiglieri, si dia luogo ad annullamento delle operazioni elettorali, procedendosi, invece, alla surrogazione della persona non eleggibile o non candidabile: anche in quest'ultimo caso, la sanzione di nullità è stabilita soltanto per l'elezione del candidato, senza conseguenze invalidanti ulteriori. Questo orientamento di massima è stato recentemente confermato dalla Corte di Cassazione, supremo organo giurisdizionale in tema di eleggibilità alle cariche elettive. Pronunciandosi sulla questione delle conseguenze dell'accertamento della causa di ineleggibilità di un sindaco sulla validità dell'elezione dei candidati al consiglio comunale*

*nelle liste a lui collegate, la Cassazione civile, con ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060, ha così statuito: «La correzione del risultato, nella fattispecie, concerne la sola posizione del sindaco, di cui è dichiarata la ineleggibilità, ma non si spinge alla sostituzione del sindaco e di tutti i consiglieri eletti con candidati di altra lista. La diversa opinione, che fa leva sul rapporto di sostanziale integrazione tra candidato sindaco e rispettiva lista di consiglieri tanto 'a monte' (al momento della candidature) quanto 'a valle' (al momento del computo dei voti da attribuirsi alla lista stessa) conduce alla inammissibile creazione in via pretoria di una nuova ipotesi di ineleggibilità, non prevista dalla legge, legata al mero fatto di essere iscritti nella lista collegata al sindaco e non ad una ragione specifica inerente alla posizione dei singoli candidati. Questo esito non è giustificabile, alla luce del principio consolidato per cui le cause limitative del diritto, garantito costituzionalmente, all'elettorato passivo sono di stretta interpretazione, non essendo ammissibile una interpretazione estensiva delle norme limitative dell'elettorato passivo, per il loro carattere derogatorio al principio della libera accessibilità alle cariche elettive'. Questo orientamento, condivisibile in quanto fondato su principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che impediscono la negazione del diritto politico di essere candidato a cariche elettive per effetto di una sorta di trasferimento della causa di incandidabilità gravante su un altro e diverso candidato, soltanto per ragioni di collegamento politico e per effetto del meccanismo elettorale, a maggior ragione è applicabile alla fattispecie controversa, nella quale non si tratta della decadenza di un candidato illegittimamente eletto sindaco, con salvezza, per quanto ritenuto in precedenza, dell'elezione di tutti i consiglieri comunali a lui collegati, bensì si tratta della esclusione di un candidato sindaco non eletto, dalla quale si vorrebbe far discendere la ineleggibilità di tutti i candidati al consiglio comunale a lui collegati?».*

7.2. A conferma di tale assunto giova anche richiamare quanto ulteriormente sancito sul punto da questo Consiglio di Stato, secondo cui “le cause di ineleggibilità non sono di ostacolo all'ammissione della lista, nella quale è ricompreso il soggetto ineleggibile, e non integrano una causa di invalidità che possa trasmettersi alle operazioni successive, ma il solo effetto della decadenza di chi è ineleggibile (...) Nessuna nullità dei voti espressi verso il candidato ineleggibile è stabilita dalla legge. E meno ancora con riguardo alle connesse espressioni di voto di lista o per il candidato sindaco. In

conseguenza di ciò, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha escluso che, in caso di ineleggibilità, come in caso di incandidabilità di consiglieri, si dia luogo ad annullamento delle operazioni elettorali, ma ha ritenuto invece che si debba procedere alla surrogazione della persona non eleggibile o non candidabile, in quanto la sanzione di nullità è stabilita soltanto per l'elezione del candidato, senza conseguenze invalidanti ulteriori (cit. n. 233 del 2002). Circa la questione dell'ampiezza dell'invalidità determinata dall'abusiva partecipazione alla competizione di un candidato, è utile osservare che gli effetti dell'illegittima elezione di un soggetto che si trova in una delle condizioni (che determina l'incandidabilità) previste dall'art. 58 del D.P.R. 267/2000 risultano, a ben vedere, espressamente contemplati e definiti dall'ordinamento sicché la risoluzione della questione controversa non può prescindere dalla applicazione, con relativa esegesi, delle disposizioni specificamente dirette a regolare il caso contestato. L'art. 58 del D.P.R. n. 267/2000 stabilisce, infatti, che l'elezione di un soggetto incandidabile è nulla, aggiungendo che l'organo che ha deliberato la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla. L'anzidetta disposizione, incontestabilmente applicabile al caso in esame, sanziona espressamente con la nullità la sola elezione del candidato che si trova in una delle condizioni ostantive contemplate dal I° comma e circoscrive, dunque, la portata delle conseguenze invalidanti riconducibili a tale fattispecie, alla radicale invalidità dell'elezione del solo soggetto incandidabile. Altre illegittimità riconducibili alla consultazione elettorale, quale effetto dell'indebita partecipazione di un candidato privo della relativa capacità, risultano, pertanto, chiaramente, sebbene implicitamente, escluse dal legislatore (con scelta certamente meditata nelle sue conseguenze e, perciò, vincolante per l'interprete) laddove, occupandosi di regolare le conseguenze della situazione considerata, ha limitato la sanzione della nullità alla sola elezione del soggetto incandidabile ed ha prescritto all'organo che ne ha deliberato la convalida di provvedere alla sua revoca. In ordine a quest'ultima parte del precetto esaminato, appare chiaro, secondo un'agevole ed univoca lettura logico-sistematica della norma, che l'attribuzione all'organo che ha convalidato l'elezione, ai sensi dell'art. 17 L. n. 108/1968, della persona incandidabile, e cioè allo stesso Consiglio comunale contestualmente eletto, del potere di provvedere alla revoca di quest'ultima, postula indefettibilmente la validità della costituzione dell'organo elettivo, in quanto titolare della

*competenza assegnatagli dalla norma ed esclude, al contempo, qualsivoglia dubbio circa la configurabilità della nullità di alcune espressioni di voto o delle intere elezioni, posto che, se si ammettesse questa possibilità, la disposizione risulterebbe priva di senso. La ratio del regime dinanzi delineato è da ravvisare nel fatto che esso è precipuamente diretto a realizzare il preminente interesse pubblico di garantire la stabilità degli organi elettivi, di favorire il rispetto della volontà degli elettori, di assicurare la certezza dei risultati elettorali, di conservare l'efficacia degli atti del procedimento elettorale non direttamente incisi dall'elezione della persona incandidabile e di ripristinare la situazione di legalità vulnerata da quest'ultima, per mezzo dell'esclusione ex post del solo soggetto illegittimamente eletto e la surroga (...) del seggio divenuto vacante" (Cons. Stato, sez. V, n. 3673/2012).*

7.3. E del resto, come nel medesimo contesto ulteriormente chiarito, *"Quanto al rapporto tra voto di lista e voto di preferenza, questo Consiglio di Stato ha affermato, con univoco orientamento, il principio della preminenza del primo sul secondo (Consiglio di Stato, Sez. V, 31 dicembre 1998, n. 2002, Consiglio di Stato, Sez. V, 27 settembre 1996, n. 1176, Consiglio di Stato, Sez. V., 2 maggio 1996, n. 503). In via generale, in applicazione di tale principio, anche in presenza dell'indicazione di un'espressione di voto contraddittoria ed incoerente, viene accordata prevalenza al voto di lista rispetto a quello difforme di preferenza e conseguentemente il voto assegnato alla lista resta immune dal vizio che inficia la validità della preferenza, a causa dell'incandidabilità del soggetto votato"* (Cons. Stato, sez. V, n. 3673/2012, cit.).

7.4. Anche alla luce di tali considerazioni parimenti condivisibili appaiono, ancora, le ulteriori considerazioni espresse dal giudice di prime cure secondo cui *"il sistema elettorale dei comuni di maggiore dimensione prevede l'espressione di un voto duplice da parte dell'elettore, legittimato a votare, autonomamente, per il sindaco e per il consiglio comunale. Si tratta a tutti gli effetti di due elezioni distinte, tanto che l'elezione del sindaco è disciplinata dall'articolo 72, mentre l'elezione del consiglio comunale è disciplinata dall'articolo 73. Il principio per cui deve essere sempre rispettata la volontà dell'elettore trova concreta applicazione nella soluzione dell'attuale controversia elettorale. Se infatti, come è pacifico, un elettore può votare per un consigliere comunale non appartenente al gruppo di liste che appoggia il candidato sindaco che lo stesso elettore intende votare, non è*

*possibile, a posteriori, stabilire un collegamento inscindibile tra i due voti, come se la presenza di un candidato sindaco ineleggibile potesse viziare automaticamente i voti espressi per il consiglio comunale. Si deve concludere, quindi, nel senso che la illegittima ammissione di un candidato sindaco determina, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 235 del 2012, la nullità della elezione del candidato ineleggibile, per il quale la causa di ineleggibilità è stata accertata soltanto successivamente allo svolgimento delle operazioni elettorali. Tale nullità in nessun caso si riverbera sulla elezione dei candidati al consiglio comunale legittimamente presenti nelle liste collegate al candidato sindaco ineleggibile”.*

7.5. Né, vale ancora rilevare, l'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 235/2012, nel disporre che *“Qualora la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di cui al comma 2, la condizione stessa viene rilevata, ai fini della mancata proclamazione, dall'ufficio preposto alla proclamazione degli eletti”*, prevede conseguenze ulteriori – con riferimento alla lista di appartenenza o alle liste collegate – a seguito della rilevata ineleggibilità del candidato.

7.6. In altri termini, laddove si accedesse alla tesi proposta dall'odierno appellante si finirebbe per introdurre in via pretoria una causa di incandidabilità – in questo caso riferita, peraltro, a tutti i candidati della lista o delle liste collegate al candidato ritenuto ineleggibile – non prevista dalla legge (cfr. sul punto Cass. civ., ord. n. 5060/2021 richiamata dal T.a.r., cit.), il che introdurrebbe una inammissibile limitazione in via interpretativa delle disposizioni normative che limitano l'elettorato passivo, le quali non possono che essere di stretta interpretazione alla luce dei principi sanciti dall'art. 51 Cost..

7.7. Né conduce a conclusioni di segno diverso la doglianza riproposta in sede di appello relativa all'ipotesi di impugnazione differita prevista ai sensi del combinato disposto degli artt. 129 e 130 c.p.a., trattandosi con ogni evidenza di questione inidonea ad incidere sulle conclusioni innanzi espresse e, come tale, evidentemente – e correttamente – assorbita in primo grado.

8. Alla luce di tali complessive considerazioni l'appello è infondato e, come tale, deve essere respinto.

9. Nulla deve disporsi in ordine alle spese di lite del presente grado di giudizio, attesa la mancata costituzione delle Amministrazioni intimate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla sulle spese.

Manda alla Segreteria di provvedere alla trasmissione della presente sentenza al Sindaco del Comune di Nocera Superiore ed al Prefetto di Salerno.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere, Estensore

Maria Stella Boscarino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Giancarlo Carmelo Pezzuto**

**IL PRESIDENTE**

**Oberdan Forlenza**

**IL SEGRETARIO**