

Rito Elettorale. Contraddittorio e celerità: il Consiglio di Stato riafferma il primato del giusto processo

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 15-12-2025

In un ambito, come quello del contenzioso elettorale, dominato dalla necessità di decidere in tempi rapidi per garantire la certezza degli organi di governo locale, la pronuncia in commento si erge a baluardo di una garanzia fondamentale, riaffermando con chiarezza che la celerità non può mai andare a discapito del diritto di difesa di tutti i soggetti direttamente incisi dalla decisione del giudice

Guida alla lettura

1. Il quadro normativo di riferimento

1.1. Il rito elettorale tra specialità e principi generali

Il processo elettorale, disciplinato principalmente dall'art. 130 (c.p.a.), è notoriamente un rito speciale. La sua specialità risiede nell'esigenza di una definizione accelerata delle controversie, al fine di assicurare la stabilità e la funzionalità degli organi elettivi. Termini processuali abbreviati e una sequenza procedimentale serrata ne sono la diretta conseguenza. Tuttavia, questa specialità non trasforma il rito elettorale in una zona franca rispetto ai principi fondanti del giusto processo, sanciti dall'art. 111 della Costituzione e ribaditi dall'art. 2 del c.p.a. Tra questi, il principio del contraddittorio assume un ruolo centrale, garantendo che nessuna decisione giurisdizionale possa essere assunta senza che tutte le parti interessate siano state messe in condizione di partecipare al giudizio e far valere le proprie ragioni.

1.2. L'instaurazione del giudizio e l'integrazione del contraddittorio: il dialogo tra gli artt. 130 e 49 c.p.a.

Il nodo cruciale affrontato dalla sentenza in esame riguarda il corretto modo di intendere il contraddittorio nel processo elettorale. L'art. 130, comma 3, lett. c), c.p.a. stabilisce che il ricorso debba essere notificato "alle altre parti che vi hanno interesse, e comunque ad almeno un controinteressato". Questa disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 41 c.p.a., ha consolidato il principio secondo cui, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, è sufficiente la notifica ad almeno uno dei controinteressati.

Ma cosa accade agli altri?

È qui che entra in gioco l'art. 49 c.p.a. sull'integrazione del contraddittorio, che impone al giudice di ordinare la chiamata in causa dei controinteressati pretermessi.

La sentenza n. 9452/2025 si interroga proprio sul rapporto tra queste norme, chiarendo se e come l'istituto dell'integrazione del contraddittorio possa e debba operare all'interno del celere rito elettorale.

2. La vicenda processuale: una vittoria elettorale ribaltata in primo grado

2.1. Il contesto fattuale

La controversia trae origine dalle elezioni comunali di Cermignano (TE) del giugno 2024. All'esito dello scrutinio, la lista "Tradizione e Futuro" prevaleva sulla lista "Insieme Possiamo" per soli tre voti (508 a 505), portando alla proclamazione a sindaco della prima. I candidati della lista soccombente, ritenendo illegittima l'attribuzione di alcuni voti, adivano il T.A.R. per l'Abruzzo chiedendo la correzione del risultato. Il ricorso veniva notificato, oltre che al Comune, solo a due dei consiglieri eletti nella lista vincente.

2.2. La decisione del T.A.R. e l'integrazione "parziale" del contraddittorio

Il T.A.R., dopo aver disposto una verificazione sulle schede contestate, accoglieva il ricorso. Nel corso del giudizio, tuttavia, emergeva una prima criticità processuale: il T.A.R., con ordinanza, disponeva l'integrazione del contraddittorio unicamente nei confronti del sindaco eletto, ma non verso gli altri consiglieri della lista "Tradizione e Futuro" che, pur essendo stati regolarmente proclamati eletti, non erano stati evocati in giudizio dai ricorrenti.

All'esito del giudizio, il T.A.R. ribaltava il risultato elettorale: attribuiva due voti in più alla lista "Insieme Possiamo" e ne sottraeva due alla lista "Tradizione e Futuro". Il nuovo conteggio (507 a 506) portava alla proclamazione della candidata della lista concorrente a sindaco, con il conseguente, automatico effetto di travolgere l'intera composizione del consiglio comunale precedentemente eletto.

3. La decisione del Consiglio di Stato: il contraddittorio come garanzia non negoziabile

Avverso la sentenza del T.A.R. venivano proposti tre distinti appelli, tra cui quello, decisivo, di alcuni consiglieri comunali eletti e non chiamati in causa in primo grado, i quali lamentavano la violazione del loro diritto di difesa.

3.1. L'ammissibilità del ricorso originario: sufficiente la notifica ad un solo controinteressato

Il Consiglio di Stato affronta e respinge un primo motivo di appello, volto a far dichiarare inammissibile ab origine il ricorso di primo grado per non essere stato notificato a tutti i controinteressati necessari entro il termine decadenziale. Sul punto, la Sezione Quinta ribadisce l'orientamento consolidato: la previsione dell'art. 130, comma 3, lett. c), c.p.a. ("e comunque ad almeno un controinteressato") rende il ricorso ammissibile se notificato anche a uno solo degli eletti che potrebbero subire un pregiudizio. Citando i propri precedenti (tra cui Cons. Stato, Sez. V, 17 marzo 2015, n. 1376 e Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 1067), il Collegio chiarisce che la notifica minima è una condizione di ammissibilità, ma non

esaurisce il dovere di assicurare la pienezza del contraddittorio nel prosieguo del giudizio.

3.2. La necessità dell'integrazione del contraddittorio: il cuore della decisione

È sul secondo motivo di appello che la sentenza esprime il suo principio di diritto più significativo. Il Consiglio di Stato accoglie la censura dei consiglieri pretermessi, affermando che il T.A.R. ha errato nel non disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti coloro che avrebbero perso la carica in caso di accoglimento del ricorso. Il ragionamento del Collegio è lineare e fondato su principi costituzionali: [..La lettura restrittiva sostenuta dagli appellati è peraltro resistita dalla rilevanza costituzionale del principio del contraddittorio contemplato nell'art. 111 della Costituzione. Esso, unitamente alle altre regole del giusto processo, trova necessaria attuazione nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 2 c.p.a. Quest'ultima norma è inserita nel capo dei Principi generali della giurisdizione amministrativa, quindi è applicabile anche ai riti speciali, con la conseguenza che l'integrità del contraddittorio non può essere sacrificata per soddisfare le pur innegabili esigenze di celerità che connotano il rito c.d. elettorale...].

Il Consiglio di Stato chiarisce che l'espressione "parti che vi hanno interesse" (art. 130, comma 3, lett. c), c.p.a.) va intesa in senso sostanziale. Sono "parti necessarie" del giudizio tutti coloro che, dall'accoglimento del ricorso, "possano ricevere il documento, specificamente loro riferibile, della perdita dell'ufficio ricoperto". In un comune con meno di 15.000 abitanti, la caduta del sindaco eletto comporta la decadenza di tutti i consiglieri della sua lista. Pertanto, non solo il sindaco, ma ogni singolo consigliere di maggioranza è titolare di un interesse attuale e concreto a resistere in giudizio.

La sentenza richiama esplicitamente la giurisprudenza che aveva già tracciato questo solco (Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4762; Id., 12 febbraio 2008, n. 496), consolidandone la portata. La mancata chiamata in causa di questi soggetti, conclude il Collegio, costituisce un vulnus insanabile al diritto di difesa, che impone l'annullamento della sentenza con rinvio al primo giudice, ai sensi dell'art. 105 c.p.a., per la corretta instaurazione del contraddittorio.

4. Considerazioni conclusive

La sentenza n. 9452/2025 del Consiglio di Stato ha il pregio di riaffermare un equilibrio fondamentale: quello tra celerità ed effettività della tutela giurisdizionale. Insegnandoci che la rapidità, pur essendo un valore nel processo elettorale, non può assurgere a idolo da venerare al punto da sacrificare il diritto, sacro e inviolabile, di ogni cittadino eletto a difendere in giudizio il mandato ricevuto dagli elettori. La pronuncia chiarisce in modo inequivocabile che l'onere del ricorrente di notificare ad almeno un controinteressato è una soglia minima per l'accesso alla giustizia, ma fa sorgere in capo al giudice un dovere officioso: quello di vigilare sulla completezza del contraddittorio e di ordinarne l'integrazione verso tutte le "parti necessarie".

Ignorare questo passaggio significa privare soggetti direttamente interessati non solo della facoltà di difendersi, ma anche della possibilità di utilizzare strumenti processuali cruciali, come il ricorso incidentale, con cui avrebbero potuto, ad esempio, contestare a loro volta la validità di

voti attribuiti alla lista avversaria.

In definitiva, il messaggio del Consiglio di Stato è un monito per tutti gli operatori del diritto: la legittimità di un risultato elettorale, quando contestata in sede giurisdizionale, non può essere decisa “inaudita altera parte”. La correttezza del procedimento democratico passa anche, e soprattutto, attraverso la correttezza del processo chiamato a verificarla.

Pubblicato il 01/12/2025

N. 09452/2025REG.PROV.COLL.

N. 05339/2025 REG.RIC.

N. 05441/2025 REG.RIC.

N. 05442/2025 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5339 del 2025, proposto da

Gaetanino Paolone, Domenico Candelori, Luca Monticelli, Martina Narcisi,

rappresentati e difesi dagli avvocati Giulio Cerceo, Marco Di Rito, con

domicilio eletto presso lo studio Marco Di Rito in Pescara, via Masaccio n.

26;

contro

Elisa Marchiselli, Silvio Serrani, Febo Di Berardo, rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Corso d'Italia 97;

Comune di Cermignano, Remo Battipane, Vanessa Fulminis, Danilo Del

Cane, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 5441 del 2025, proposto da

Danilo Del Cane, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Cerulli

Irelli, Nicola Pepe, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

contro

Comune di Cermignano, Vanessa Fulminis, Remo Battipane, non costituiti
in giudizio;

Elisa Marchiselli, Silvio Serrani, Febo Di Berardo, rappresentati e difesi

dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio eletto presso lo studio Pietro

Adami in Roma, corso D'Italia 97;

sul ricorso numero di registro generale 5442 del 2025, proposto da

Remo Battipane, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Cerulli

Irelli, Nicola Pepe, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

contro

Comune di Cermignano, Vanessa Fulminis, Danilo Del Cane, non costituiti
in giudizio;

Elisa Marchiselli, Silvio Serrani, Febo Di Berardo, rappresentati e difesi

dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio eletto presso lo studio Pietro

Adami in Roma, corso D'Italia 97;

tutti i ricorsi per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per L'abruzzo (sezione Prima) n. 00298/2025, resa tra le parti

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in tutti i giudizi di Elisa Marchiselli, Silvio Serrani e Febo Di Berardo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati Cerceo, Di Rito e Adami; Cerulli, Guerrieri, in sostituzione dell'avvocato Pepe;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha accolto il ricorso proposto da Elisa Marchieselli, Silvio Serrani e Febo Di Berardo contro il Comune di Cermignano e nei confronti di Remo Battipane, Vanessa Fulminis e Danilo Del Cane per l'annullamento, previa verificazione delle schede elettorali:

- del verbale delle operazioni dell'ufficio elettorale di sezione relativo alle operazioni elettorali svoltesi nella sezione 3, sita in Via Convento Vecchio n.

1, Cermignano (TE), nella parte in cui non è stato attribuito alla lista *Insieme*

Possiamo un voto riportato nella medesima sezione 3 nella tornata

elettorale svoltasi nei giorni 8 e 9 giugno 2024;

- del verbale delle operazioni dell'ufficio elettorale di sezione relativo alle operazioni elettorali svoltesi nella sezione 1 sita in Via Convento Vecchio n.

1, Cermignano (TE), nella parte in cui non è stato attribuito alla lista *Insieme*

Possiamo un voto riportato nella medesima sezione 1 nella tornata

elettorale predetta;

- del verbale delle operazioni dell'ufficio elettorale di sezione relativo alle operazioni elettorali svoltesi nella sezione 1 nella parte in cui sono stati

attribuiti alla lista *Tradizione e Futuro* due voti riportati nella medesima

sezione 1, nella tornata elettorale predetta;

- del provvedimento con il quale è stato proclamato eletto il candidato della

lista *Tradizione e Futuro*, Danilo Del Cane, nonché il consiglio comunale e

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quelli sopra

indicati;

- del verbale delle operazioni dell'adunanza dei Presidenti delle sezioni del

10 giugno 2024 *in parte qua.*

1.1. La sentenza riporta i seguenti dati di fatto:

-
- in data 8 e 9 giugno 2024 si sono tenute le elezioni per il rinnovo degli organi comunali di Cermignano (TE), che rientra nei comuni fino a 15.000 abitanti;
 - all'esito dello scrutinio la lista “*Tradizione e Futuro*”, Lista n. 2, riportava

508 voti, mentre la lista “*Insieme Possiamo*”, Lista n. 1, ne riportava 505 e,

dunque, risultava eletto sindaco il dottor Danilo Del Cane, collegato alla lista

“*Tradizione e Futuro*”;

- inoltre, per quanto concerne i consiglieri comunali, a seguito delle operazioni di spoglio dei voti delle tre sezioni del Comune, il verbale delle operazioni dell'adunanza dei Presidenti delle sezioni riportava l'elezione,

per la lista “*Tradizione e Futuro*”, dei signori Paolone Gaetanino, Di

Lorenzo Claudio, Fulminis Vanessa, Narcisi Martina, Candelori Domenico,

Monticelli Luca e Battipane Remo, mentre per la lista “*Insieme Possiamo*”

risultavano eletti, quali consiglieri, i signori Marchiselli Elisa, Serrani Silvio e

Di Berardo Febo;

- i ricorrenti, quali cittadini elettori del Comune di Cermignano o candidati, rispettivamente, alla carica di sindaco del Comune di Cermignano e di consigliere comunale del predetto comune, col ricorso depositato in data 27 giugno 2024 e notificato al Comune di Cermignano ed ai signori Battipane Remo e Fulminis Vanessa, hanno dedotto l'illegittimità delle operazioni elettorali, in quanto quattro voti non sarebbero stati correttamente attribuiti, ed hanno chiesto conseguentemente l'annullamento degli atti impugnati, previa richiesta di apposita verificazione sulle schede elettorali;
- si è costituito in giudizio, in data 24 luglio 2024, il signor Battipane Remo,

eletto alla carica di consigliere comunale per la lista “*Tradizione e Futuro*”;

- all'esito dell'udienza pubblica del 29 gennaio 2025 è stata emessa l'ordinanza n. 55/2025, con cui è stato ordinato a parte ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti del sindaco

eletto, ossia il dottor Danilo Del Cane;

- parte ricorrente ha depositato ricevuta di avvenuta notifica del ricorso al Sindaco Danilo Del Cane in data 17 febbraio 2025.

1.2. Il T.a.r. - dato atto della verificazione svolta dal Vice Prefetto Vicario, delegato dal Prefetto di Teramo - ha respinto l'eccezione di inammissibilità formulata dal controinteressato Remo Battipane fondata sulla presenza di una sola contestazione nel verbale del seggio elettorale di riferimento, reputando che tale circostanza non avrebbe precluso la contestazione del risultato elettorale anche per i voti non oggetto di contestazione verbalizzata da parte del rappresentante di lista.

1.2.1. Nel merito, ha accolto i motivi di ricorso e, per l'effetto:

- in accoglimento del primo, ha considerato valida la scheda contestata e non assegnata nella sezione 3, attribuendo il voto espresso sia in favore della candidata sindaco Marchiselli Elisa, che nei confronti del candidato consigliere Serrani Silvio;

- in accoglimento del secondo, ha considerato valida la scheda annullata nella sezione 1, attribuendo il voto espresso sia in favore della candidata sindaco Marchiselli Elisa, che nei confronti del candidato consigliere Saputelli Luca;

- in accoglimento del terzo, ha considerato nulle le due schede ritenute invece valide ed attribuite al candidato sindaco Del Cane Danilo nella sezione 1.

Per effetto delle relative statuizioni, è derivata “

l'attribuzione alla ricorrente

Marchiselli Elisa (ed ai candidati consiglieri Serrani e Saputelli) di due

ulteriori voti, risultando dunque attribuiti ora alla stessa 507 voti, e la

conseguente sottrazione al controinteressato Del Cane Danilo di due voti,

dichiarati nulli, risultando ora attribuiti allo stesso 506 voti”.

1.3. L'accoglimento del ricorso ha comportato, ai sensi dell'art. 130,

comma 9, c.p.a. “*la correzione del risultato elettorale, proclamando eletta*

nella carica di sindaco del Comune di Cermignano (TE) la ricorrente

Marchiselli Elisa, in luogo del controinteressato Del Cane Danilo, con tutti i

conseguenti effetti in ordine alla composizione degli organi comunali", ed i

conseguenti adempimenti ai sensi dell'art. 130, comma 8, del c.p.a.

1.4. Le spese processuali sono state compensate.

2. Contro la sentenza sono stati proposti tre distinti appelli:

- il primo, iscritto al n. r.g. 5339/2025, è stato proposto dai signori Gaetanino Paolone, Domenico Candelori, Luca Monticelli e Martina Narcisi, qualificatisi “

controinteressati pretermessi in primo grado". Sono stati

formulati cinque motivi, dei quali due di rito e tre di merito;

- il secondo, iscritto al n. r.g. 5441/2025, è stato proposto dal signor Danilo Del Cane. Sono stati formulati quattro motivi, dei quali il primo concernente il rigetto dell'eccezione di inammissibilità sollevata in primo grado dal controinteressato costituito sig. Remo Battipane e tre di merito;

- il terzo, iscritto al n. r.g. 5442/2025, è stato proposto dal sig. Remo Battipane. Sono stati formulati quattro motivi, coincidenti con quelli del ricorso iscritto al n. r.g. 5441/2025.

2.1. I signori Elisa Marchiselli, Silvio Serrani e Febo Di Berardo si sono costituiti in ciascuno dei tre giudizi, per resistere agli appelli.

Non si è invece costituito il Comune di Cermignano.

2.2. All'udienza cautelare del 27 luglio 2025, fissata nel primo dei detti

giudizi, gli appellanti hanno dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare.

2.3. All'udienza pubblica del 20 novembre 2025 le cause sono state discusse e riservate per la decisione, previo deposito di memorie e repliche.

2.4. Trattandosi di ricorsi in appello separatamente proposti contro la stessa sentenza, ne va disposta la riunione ai sensi dell'art. 96, comma 1, c.p.a.

3. Preliminare è l'esame dei primi due motivi del ricorso iscritto al n. 5339/2025.

Va premesso che:

- con decreto presidenziale n. 80/2024, pubblicato in data 8 luglio 2024, era fissata, per la discussione della causa, l'udienza del 29 gennaio 2025, con ordine alla parte ricorrente di notificare copia del ricorso e del decreto, entro dieci giorni, alle parti che potevano avere interesse, e di depositare, nei dieci giorni successivi, la copia medesima con la prova dell'avvenuta notificazione;

- i ricorrenti in primo grado provvedevano agli adempimenti indicati nel decreto, notificando nei confronti del Comune di Cermignano e di due

soltanto dei consiglieri eletti nella lista “*Tradizione e Futuro*” (Battipane

Remo e Fulminis Vanessa);

- in giudizio si costituiva Remo Battipane con memoria depositata il 24 luglio 2024, concludendo per l'inammissibilità del ricorso (per carenza di interesse, difetto della prova di resistenza, inammissibilità di rilievi non riportati nei verbali elettorali impugnati) e comunque per la sua infondatezza;
- con ordinanza collegiale n. 55/2025, emessa all'esito dell'udienza pubblica del 29 gennaio 2025, era ordinata l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Sindaco eletto, dott. Danilo Del Cane;
- effettuato l'adempimento da parte ricorrente, il dott. Del Cane non si costituiva in giudizio;
- questo proseguiva: con l'emissione dell'ordinanza n. 152/2025, emessa all'esito dell'udienza pubblica del 26 marzo 2025, con la quale era

disposta la verificazione; con il deposito della relazione di verificazione in data 16 aprile 2025; con la discussione all'udienza pubblica del 12 giugno 2025; quindi, con la pubblicazione della sentenza appellata in data 13 giugno 2025.

3.1. Col primo motivo (*Error in iudicando ed error in procedendo per non*

avere la sentenza impugnata rilevato e dichiarato la inammissibilità del

ricorso per omessa notifica a parti sostanziali od essenziali del giudizio), si

sostiene che, secondo l'orientamento ermeneutico più rigoroso, gli eletti

che, dall'accoglimento del ricorso elettorale possono ricevere il documento

della perdita dell'ufficio, costituiscono “parti sostanziali od essenziali” del

giudizio elettorale, cui il ricorso va notificato nei termini decadenziali previsti

dalla legge, e non meri controinteressati nei confronti dei quali sarebbe

possibile la integrazione del contraddittorio.

Gli appellanti aggiungono che, alla stregua di tale indirizzo interpretativo, gli eletti potenzialmente incisi dal ricorso elettorale rientrerebbero nella nozione di “parte che può avervi interesse” alla quale il ricorso elettorale, unitamente al decreto presidenziale di fissazione dell’udienza pubblica di discussione, dovrebbe essere notificato nei termini decadenziali previsti dalla legge.

Concludono, perciò, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto in primo grado.

3.2. Col secondo motivo (

Error in iudicando ed error in procedendo per non

avere disposto il T.a.r. L'Aquila l'integrazione del contraddittorio nei

confronti di tutte le parti necessarie del giudizio) si sostiene che il primo

giudice avrebbe errato nel disporre l'integrazione del contraddittorio,

mediante l'ordinanza n. 55/2025, solo nei confronti del Sindaco eletto

(Danilo Del Cane), lasciando fuori dal giudizio altre “parti necessarie del

contenzioso elettorale in essere", cioè gli altri consiglieri comunali eletti

(oltre a Battipane Remo e Fulminis Vanessa) nella lista “*Tradizione e*

Futuro" destinati ad essere dichiarati decaduti nell'ipotesi di accoglimento

del ricorso elettorale (vale a dire Paolone Gaetanino, Di Lorenzo Claudio,

Narcisi Martina, Candelori Domenico e Monticelli Luca).

Gli appellanti aggiungono che, se fosse stato integrato il contraddittorio in tempo utile, sarebbero stati posti in condizione, non solo di difendersi, ma anche di proporre ricorso incidentale (del quale, per di più, viste le risultanze della verifica, vi era, e vi è, piena possibilità).

Concludono, perciò, chiedendo l'annullamento della sentenza appellata, con rinvio al giudice di primo grado, per difetto di integrità del contraddittorio.

3.3. Il primo motivo è infondato e va respinto; è invece fondato e va accolto il secondo motivo, per le ragioni che di seguito si espongono.

4. La questione posta dal primo motivo di appello attiene all'interpretazione dell'art. 130, comma 3, c.p.a., ed al suo rapporto con l'art. 41, comma 1, c.p.a.

La norma del rito relativo alle operazioni elettorali degli enti territoriali

dispone che “*Il ricorso è notificato, unitamente al decreto di fissazione*

dell'udienza, a cura di chi lo ha proposto, entro dieci giorni dalla data di

comunicazione del decreto di cui al comma 2:

*a) all'ente della cui elezione si tratta in caso di elezioni di comuni, province,
regioni;*

c) alle altre parti che vi hanno interesse, e comunque ad almeno un controinteressato.”.

Per quanto rileva ai fini della presente decisione, la disposizione è, nell'insieme, pressoché coincidente con quella dell'art. 41, comma 2, c.p.a quanto alla sufficienza, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, della notificazione ad “almeno” un controinteressato.

La giurisprudenza – che individua i controinteressati nei candidati eletti che possono ricevere pregiudizio dall'accoglimento del ricorso (cfr. Cons. Stato, V, 26 settembre 2013, n. 4762) – è pressoché univoca nel ritenere che (anche) il ricorso elettorale è ammissibile se notificato ad almeno uno dei controinteressati (così già Cons. Giust. Sic. 15 febbraio 1999 n. 54, nonché, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, tra le altre Cons. Stato, V, 17 marzo 2015, n. 1376 e id., III, 19 febbraio 2018, n. 1067).

La giurisprudenza contraria citata dagli appellanti, per un verso, attiene a casi concreti in cui il ricorso non era stato notificato (o non tempestivamente notificato) nemmeno ad uno dei controinteressati (essendo indiscutibile che, in tale eventualità, la mancata o tardiva notifica integra un vizio insanabile per via della natura perentoria del termine entro il quale la stessa deve essere effettuata e, infatti, non è sanabile neppure con la costituzione in giudizio dell'intimato: T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 18 marzo 2022, n. 3155; T.a.r. Calabria, Catanzaro, 23 settembre 2020, n. 1465); per altro verso, esprime una posizione nettamente minoritaria (T.a.r. Sicilia, Catania, sez. I, 13 ottobre 2009, n. 1683).

D'altronde, la lettera dell'art. 130, comma 3, lett. c), c.p.a. indica chiaramente la possibilità di notificare il ricorso ad un solo controinteressato.

L'inciso iniziale secondo cui il ricorso è notificato "alle altre parti che vi hanno interesse" non va infatti inteso - per quanto meglio si dirà nel prosieguo - nel senso di prevedere dei legittimi passivi necessari, diversi ed ulteriori rispetto ai controinteressati, come invece si presuppone col primo motivo di appello.

4.1. La parte ricorrente in primo grado ha effettuato le notificazioni di legge al Comune di Cermignano, ente della cui elezione si tratta, e a due dei

consiglieri eletti nella lista contrapposta *"Tradizione e Futuro"*.

Il ricorso è quindi ammissibile perché notificato, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, a due controinteressati.

4.2. Il primo motivo di appello va respinto.

5. L'ulteriore questione da risolvere, in riferimento al secondo motivo di appello, attiene ai rapporti tra l'art. 130, comma 3, lett. c) e l'art. 49 c.p.a., che disciplina l'integrazione del contraddittorio nel processo amministrativo.

5.1. Non vi è dubbio che il rito del contenzioso elettorale presenti dei connotati di specialità, da un lato perché regolato da norme derogatorie finalizzate alla più celere definizione della controversia, dall'altro perché è

attribuito al giudice un potere correttivo del risultato elettorale.

5.2. Secondo la difesa degli appellati, nei giudizi condotti col rito c.d. elettorale non sarebbe mai possibile integrare il contraddittorio, per le dette esigenze di celerità che sono sottese alla disciplina speciale, e che sono a fondamento della fissazione dell'udienza di discussione in tempi strettissimi, nonché della previsione del comma 6 dell'art. 130

c.p.a. (“*All'esito dell'udienza, il collegio, sentite le parti se presenti,*

pronuncia la sentenza").

Si soggiunge che se l'art. 130 c.p.a., nel delineare lo speciale giudizio elettorale, avesse voluto richiamare l'art. 49, comma 1, c.p.a. lo avrebbe

fatto, invece “*ha statuito la sufficienza del contraddittorio come instaurato in*

ottemperanza al comma 3 dell'art. 130 c.p.a.".

5.2.1. Sebbene tale ultimo assunto sia condivisibile (in quanto il contraddittorio è integro quando viene effettivamente rispettato l'art. 130 comma 3 c.p.a.), va tuttavia ritenuto che - contrariamente a quanto affermato dagli appellati, già ricorrenti in primo grado - la disposizione è rispettata consentendo l'integrazione del contraddittorio anche successivamente all'instaurazione del giudizio.

Essa infatti chiarisce che la legittimazione passiva spetta, oltre che all'ente della cui elezione si tratta, alle altre parti che vi abbiano interesse.

Poiché si tratta delle parti destinatarie della notificazione del ricorso, l'interesse rilevante è quello a resistere ed a contraddirre ai motivi di impugnazione. Esso è quindi l'interesse opposto a quello che sorregge l'azione in giudizio della parte ricorrente, di modo che i relativi titolari vanno qualificati come controinteressati.

La lettera c) del comma 3 dell'art. 130 c.p.a. è perciò riferita interamente ai soggetti qualificabili come controinteressati nel giudizio elettorale regolato dal rito speciale. Dal momento che, come detto, essa prevede che per l'ammissibilità sia sufficiente la notifica di ricorso e decreto ad uno soltanto di costoro, ne consegue che, per rendere possibile la partecipazione al giudizio degli altri controinteressati, vada successivamente disposta l'integrazione del contraddittorio.

5.2.2. La lettura restrittiva sostenuta dagli appellati è peraltro resistita dalla rilevanza costituzionale del principio del contraddittorio contemplato nell'art. 111 della Costituzione. Esso, unitamente alle altre regole del giusto processo, trova necessaria attuazione nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 2 c.p.a.

Quest'ultima norma è inserita nel capo dei *Principi generali* della

giurisdizione amministrativa, quindi è applicabile anche ai riti speciali, con la

conseguenza che l'integrità del contraddittorio non può essere sacrificata

per soddisfare le pur innegabili esigenze di celerità che connotano il rito c.d.

elettorale.

5.3. Occorre allora interrogarsi quali siano le fattispecie processuali nelle quali il contraddittorio va integrato ai sensi dell'art. 130, comma 3, lett. c), prima parte, c.p.a.

5.3.1. In generale, è dato acquisito che la qualità di controinteressato vada individuata non in rapporto ad esigenze processuali, bensì in seguito al riconoscimento di un interesse analogo e contrario a quello che legittima la proposizione del ricorso (c.d. elemento sostanziale) ed alla circostanza che il provvedimento impugnato riguardi nominativamente un soggetto determinato, esplicitamente menzionato, o comunque sempre agevolmente individuabile (c.d. elemento formale), il quale abbia un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione del provvedimento (già Cons. Stato, Ad. Plen. 21 giugno 1996, n. 9). Si tratta di nozione elaborata dalla giurisprudenza prima dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo (nel vigore dell'art. 21 della legge T.a.r. che si riferiva

ai “*controinteressati ai quali l’atto direttamente si riferisce*”), ma che

mantiene la sua validità anche con riguardo all'art. 41, comma 1, c.p.a.

(che più genericamente si riferisce al controinteressato “*che sia individuato*

nell'atto stesso").

5.3.2. L'art. 130, comma 3, lett. c), c.p.a. si distingue dalla disposizione generale perché, nel fare riferimento alle "parti che vi hanno interesse", privilegia il c.d. elemento sostanziale. La norma, cioè, individua i controinteressati ai quali il ricorso va notificato - eventualmente anche a seguito di integrazione del contraddittorio spontanea od ordinata dal giudice - in coloro che, caso per caso, vi abbiano interesse, a prescindere quindi dal c.d. elemento formale.

Si deve trattare di un interesse sostanziale, attuale e concreto, alla conservazione dell'atto impugnato, quando questo, cioè, sia immediatamente e direttamente favorevole nei loro confronti, di modo che l'annullamento richiesto col ricorso potrebbe determinare una lesione altrettanto attuale, immediata e diretta di una posizione giuridica individuale qualificata.

Rientrano nel novero dei detti soggetti i consiglieri comunali eletti, che, tenuto conto delle censure, volta a volta, proposte col ricorso, dall'accoglimento di questo possano ricevere il nocumento, specificamente loro riferibile, della perdita dell'ufficio ricoperto.

In tale senso, sia pure incidentalmente, si è già espressa la giurisprudenza affermando che parti necessarie del giudizio elettorale nel quale si impugna il verbale di proclamazione degli eletti al consiglio comunale, in posizione di controinteressati, sono i candidati proclamati eletti che siano direttamente e immediatamente pregiudicati dall'accoglimento del ricorso (così Cons. Stato, V, 26 settembre 2013, n. 4762, cui ha dato seguito T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 01.12.2016, n. 3618; ma cfr. nello stesso senso già Cons. Stato, V, 12 febbraio 2008, n. 496).

5.3.3. Applicando i principi di cui sopra al caso di specie, non vi è dubbio che - come già ritenuto dal Ta.r. con l'ordinanza n. 55/2025 - sia controinteressato nel presente giudizio il candidato proclamato sindaco, destinato a perdere tale ufficio in caso di accoglimento del ricorso.

Tuttavia in posizione sovrapponibile a quest'ultimo sono da ritenere i

consiglieri comunali eletti nella stessa lista “*Tradizione e Futuro*”, collegata

al candidato sindaco, i quali - trattandosi di comune con meno di 15.000

abitanti - venendo meno l'elezione del sindaco, sarebbero dichiarati

decaduti dalla carica di consigliere comunale.

Su tale effetto dell'accoglimento del ricorso di primo grado non vi è contestazione, così come non è contestato che esso riguardi i consiglieri, odierni appellanti, Paoloni, Candelori, Monticelli e Narcisi.

5.4. In senso contrario non possono valere le controdeduzioni degli appellati, basate tutte in sostanza sulla conoscenza della pendenza della lite, da doversi desumere da determinate circostanze giuridiche o di fatto; e segnatamente:

- dalla notifica di ricorso e decreto al Comune di Cermignano: l'argomento prova troppo, poiché, nel contenzioso relativo alle elezioni amministrative, il comune della cui elezione si tratta è l'ente resistente legittimato passivo (in quanto nei giudizi elettorali dinanzi al giudice amministrativo l'individuazione della pubblica amministrazione cui compete la qualità di parte necessaria va effettuata, non già in base al criterio dell'imputazione

formale degli atti contestati, bensì a quello dell'imputazione dei risultati della consultazione elettorale, con la conseguenza che, riguardo alle elezioni comunali, parte necessaria è il Comune e non l'amministrazione statale della quale fanno parte gli organi temporanei preposti ad accertare e dichiarare i risultati della consultazione medesima: cfr. già Cons. St., sez. V, 3 febbraio 1999, n. 115); così come la notifica effettuata soltanto nei confronti dell'amministrazione non è sufficiente alla regolare instaurazione del giudizio, richiedendosi quella ad “almeno un controinteressato”, parimenti è da escludere che essa possa esentare la parte ricorrente dal notificare alle “altre parti interessate”;

- dalla notifica del ricorso al Sindaco eletto: la sua qualità di capolista e

rappresentante della lista *Tradizione e Futuro* non comporta un “onere” di

informazione della pendenza della lite nei confronti dei candidati della

stessa lista (come sostenuto dall'appellante) e un'informazione siffatta

peraltro, in mancanza di poteri rappresentativi *ex lege* di ciascuno degli

eletti della lista, non sarebbe equipollente della notificazione di ricorso e

decreto;

- dalla conoscenza della pendenza della lite comprovata in capo all'appellante Paolone, sia per avere questi risposto, in data 17 settembre 2024, tramite suo procuratore, alla diffida che i ricorrenti avevano inviato alla Giunta, invitando a non intraprendere atti di rilevante amministrazione; sia per avere -addirittura nella data precedente del 23 luglio 2024, quindi in data utile per costituirsi- effettuato un accesso al fascicolo di primo grado: entrambi tali eventi dimostrano la conoscenza di fatto della lite, ma non sono idonei a supplire alla notificazione di ricorso e decreto che sia totalmente mancata (a differenza di quanto potrebbe essere nel caso in cui vi fosse stata una notifica nulla, tuttavia sanabile per raggiungimento dello scopo); peraltro, si tratta di circostanze riferibili soltanto al predetto appellante, non anche ai signori Candelori, Monticelli e Narcisi.

Evidentemente irrilevante è infine la circostanza che la notizia della contestazione processuale dei risultati elettorali fosse "pubblica", dato che

– parimenti irrilevanti essendo le dimensioni dell’ente territoriale delle cui elezioni si tratta ed il risalto dato da organi di stampa, o altrimenti, alle contestazioni elettorali – l’adempimento processuale della notifica del ricorso e del decreto è volto ad assicurare la conoscenza legale imprescindibile per la compiuta realizzazione del diritto di difesa, al fine di disciplinare tempi e modi della risposta processuale dei destinatari del ricorso.

5.5. In effetti, l’art. 49, comma 2, c.p.a. contempla un’ipotesi in cui per legge è possibile prescindere dal relativo adempimento (in quanto

“l’integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia

manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato"). La

disposizione è da ritenere applicabile al rito c.d. elettorale poiché

espressione del principio generale di economia processuale, collegato a

quello costituzionale della ragionevole durata del processo.

5.5.1. Tuttavia, l'esito del giudizio di primo grado induce ad escludere che nel caso di specie si verta in una delle ipotesi di cui alla norma appena richiamata.

5.6. L'impugnazione proposta col secondo motivo dai signori Paoloni, Candelori, Monticelli e Narcisi è quindi fondata.

6. In conclusione, accolto il secondo motivo dell'appello iscritto al n.r.g. 5339/2025 e respinto il primo, la sentenza appellata va annullata per difetto di integrità del contraddittorio e, per l'effetto, la causa va rimessa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a.

6.1. I restanti motivi dello stesso appello ed i motivi degli appelli riuniti, iscritti ai n.r.g. 5441/2025 e 5442/2025, restano assorbiti.

7. Sussistono giusti motivi di compensazione delle spese processuali dei due gradi di giudizio, in considerazione della natura della controversia e del tenore della decisione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, ne dispone la riunione; respinto il primo motivo, accoglie il secondo motivo dell'appello iscritto al n. r.g. 5339/2025 e, per l'effetto, annulla la sentenza appellata e rimette le parti al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a. Dichiara assorbiti i restanti motivi dello stesso appello e degli appelli riuniti.

Compensa interamente tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

