

Pubblicato il 18/07/2025

N. 14232/2025 REG.PROV.COLL.
N. 04366/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4366 del 2025, proposto da
-OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo
Iacovino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Monterotondo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dagli avvocati Clara Curreri e Francesca Antonacci, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonino
D'Ascenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

-OMISSIS--OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento del-OMISSIS-, recante prot. -OMISSIS-, con cui il
Comune di Monterotondo ha negativamente riscontrato la richiesta di accesso
agli atti, presentata a mezzo p.e.c. del 6/2/2025, con cui la ricorrente ha
chiesto copia conforme all'originale dei cartellini delle carte d'identità dei

cittadini elettori (residenti nel Comune di Monterotondo), che hanno fornito le loro generalità e sottoscritto gli atti principali e gli atti separati inerenti alla presentazione delle liste -OMISSIS- “-OMISSIS-” e -OMISSIS- “-OMISSIS-”, che hanno concorso alle elezioni comunali svoltesi nel mese di giugno 2024;

nonché per il conseguente accertamento

del diritto d’accesso dell’istante, con condanna dell’Amministrazione resistente all’integrale ostensione, con facoltà di copia, dei documenti oggetto della richiesta ostensiva.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Monterotondo e di -OMISSIS- -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 2 luglio 2025 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, con atto di gravame notificato alle controparti in data 3 aprile 2025 e depositato in giudizio in data 7 aprile 2025, ha impugnato, chiedendone l’annullamento, l’atto meglio specificato in epigrafe.

2. Con ordinanza presidenziale n. 1904/2025 del 24/04/2025 è stata autorizzata la notificazione del ricorso ai controinteressati, per pubblici proclami sul sito *web* istituzionale del Comune resistente.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Monterotondo, eccependo, in via preliminare, l’improcedibilità del ricorso *ex adverso* proposto, non avendo parte ricorrente provveduto a integrare il contraddittorio secondo le modalità tassativamente indicate nel predetto decreto e, in particolare, per non avere indicato nominativamente, in qualità di controinteressati nell’odierno giudizio, i titolari dei cartellini delle carte di identità ai quali la ricorrente ha chiesto di

accedere, nonché l'infondatezza nel merito dell'unico motivo di gravame articolato con il ricorso concludendo per il relativo rigetto.

4. Si è altresì costituita, il primo luglio 2025, la controinteressata -OMISSIS- -OMISSIS-, la quale non si è opposta all'ostensione di copia del proprio cartellino d'identità, ma anzi si è riservata: *“di adire l'Autorità giudiziaria nelle sedi appropriate ma soprattutto in sede penale”* posto che *“in verità non ha mai firmato nè l'atto principale di presentazione della candidatura e della lista dei candidati alle elezioni comunali della lista “-OMISSIS- nè alcuno degli atti separati della citata lista ove risulterebbe, pertanto, una firma apparentemente riconducibile alla sig.ra -OMISSIS-, in realtà da questa mai apposta e pertanto falsa e falsamente autenticata.”*

6. Alla Camera di Consiglio del 2 luglio 2025, la causa è stata introitata in decisione.

7. È necessario il vaglio preliminare della eccezione in rito (di improcedibilità) dedotta dalla resistente Amministrazione comunale e basata sulla non corretta notificazione per pubblici proclami, avvenuta sul sito *web* della medesima Amministrazione ed eseguita senza l'indicazione nominativa dei controinteressati, sottoscrittori delle liste elettorali -OMISSIS- “-OMISSIS-” e -OMISSIS- “-OMISSIS-”.

8. L'eccezione è fondata.

9. Nel caso di specie, infatti, il mentovato decreto presidenziale n. 1904/2025, sul presupposto che: *“il ricorso introduttivo diretto a caducare il diniego opposto dall'amministrazione resistente ad un'istanza di accesso agli atti la quale già, di per sé, recava l'elencazione nominativa di tutti i soggetti che, nel presente giudizio, rivestono la posizione di controinteressati e che, di conseguenza, non appare oggettivamente impossibile identificare i medesimi di modo da ritenere che, anche nel caso di notifica per pubblici proclami, la ricorrente non sia comunque sollevata dall'onere di elencare nominativamente tutti i controinteressati;”*, ha espressamente disposto che: *“la notificazione”* del ricorso per pubblici proclami *“dovrà avvenire mediante pubblicazione di un avviso sul sito web istituzionale del comune di Monterotondo dal quale risulti;”*, *ex ceteris*, *“(iv) l'indicazione dei controinteressati, nei termini sopra specificati;”*.

10. Orbene è risalente l'orientamento secondo il quale la mancata specificazione delle generalità dei destinatari non comporta inesistenza della notifica e della "vocatio in ius" solo quando il ricorso alla notifica per pubblici proclami sia stato determinato dalla difficoltà di identificare i destinatari stessi (cfr: Cass. civ. Sez. I, 03-07-1998, n. 6507), mentre nella diversa ipotesi in cui il ricorso alla predetta procedura di notifica sia stato autorizzato per il rilevante numero di destinatari (come nella specie), il contraddittorio nei confronti di costoro deve essere integrato mediante una specifica e compiuta indicazione degli stessi. E ciò al fine del raggiungimento dello scopo perseguito da tale forma di notificazione e, cioè, di una concreta possibilità di conoscenza dell'atto da parte dei relativi destinatari.

10.1 Più recentemente la stessa Corte di Cassazione ha confermato che la notificazione per pubblici proclami prevista dall'art. 150 c.p.c. può essere effettuata sia nel caso in cui essa si renda necessaria a causa delle difficoltà dovute all'elevato numero dei destinatari sia nel caso in cui dipenda dalle difficoltà insite nell'identificazione stessa di tutti i possibili destinatari, e che nel primo caso (quando cioè la difficoltà di procedere alla notifica nelle forme ordinarie, e quindi singolarmente, è determinata dall'elevato numero dei destinatari) la mancata indicazione delle generalità di essi comporta l'inesistenza della notifica e della "vocatio in ius" (e quindi la mancata integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 331 c.p.c., cfr. Cassazione civile, Sezione Lavoro, 6/4/2018, n. 8558; Cass. -OMISSIS-1 del 2005; Cass. 6507 del 1998)

10.2 Nello stesso solco interpretativo della Corte di Cassazione si è orientato il Giudice amministrativo.

In proposito, il Consiglio di Stato, Sezione V, n. 3269 del 21 giugno 2005, ha puntualmente evidenziato le ragioni per le quali si rende necessaria l'indicazione nominativa di tutti i soggetti controinteressati: *"...nella fattispecie in esame ricorreva un'ipotesi non già di difficoltà di identificazione, bensì di difficoltà di notifica per l'elevato numero dei destinatari: pertanto, si doveva integrare il contraddittorio,*

nei confronti di tutti coloro che erano stati qualificati quali controinteressati dal giudice di prime cure ("tutti i candidati risultati idonei al concorso") mediante una compiuta e specifica indicazione di detti soggetti.

Deve pertanto ritenersi che, omettendo di specificare le generalità dei soggetti destinatari della notifica per pubblici proclami, la ricorrente abbia posto in essere un procedimento notificatorio assolutamente inidoneo a costituire la presunzione legale di conoscenza dell'atto, tale da integrare un'ipotesi di inesistenza della notifica e della stessa vocatio in ius, ed abbia quindi mancato di ottemperare alla sentenza di integrazione del contraddittorio disposta dal giudice di primo grado (cfr. Cass. civ., sez. I, 03/07/1998, n. 6507 e Cass. civ., sez. I, 26/05/1994, n. 5173).

Invero, in linea con autorevole dottrina processualistica, la notificazione per pubblici proclami è pur sempre una forma di notificazione, e non può essere snaturata a mero mezzo di pubblicità (strumento che tende a diffondere la conoscenza di un atto erga omnes)."

Sempre il Giudice d'appello ha ulteriormente precisato che: "...la notifica per pubblici proclami, per sua natura eccezionale in relazione alle minori garanzie che essa presenta rispetto alla notifica in forma ordinaria, deve essere necessariamente eseguita in modo da rendere più probabile e meno disagiata la conoscenza effettiva dell'atto così notificato da parte dei destinatari; sicché in linea generale, ossia salva l'ipotesi suaccennata di difficoltà di identificazione nominativa dei controinteressati, il relativo annuncio deve contenere l'indicazione - oltre che degli estremi del ricorso, del nome del ricorrente e dell'Amministrazione intimata, dei provvedimenti impugnati e di un sunto dei motivi di gravame - dei nominativi dei controinteressati, in carenza della quale la notifica è inesistente" (Cons. Stato, Sez. V, n. 4710 del 7 settembre 2007)."

L'assunto ermeneutico è ulteriormente precisato in altra più recente pronuncia del Consiglio di Stato secondo la quale: "per la validità o, anzi, l'esistenza della notifica per pubblici proclami è necessario che il relativo atto contenga l'indicazione nominativa dei soggetti che ne sono destinatari, salvo che il giudice abbia dispensato da tale formalità in considerazione della difficoltà o impossibilità di identificarli tutti" (Consiglio di Stato, Sez. V, 17 giugno 2015, n. 3046).

11. Tanto premesso, nella fattispecie in esame ricorreva - come detto - la difficoltà di notifica “nei modi ordinari” per l’elevato numero di destinatari (ben 582), ossia dei sottoscrittori delle liste elettorali *de quibus*, i quali, pertanto, erano già identificati, con la conseguenza che l’istante era in grado di conoscerne i nominativi, che, quindi, avrebbero dovuto essere menzionati.

11.1 Ciò non è avvenuto, sicché gli atti pubblicati sia sul sito istituzionale del Comune di Monterotondo in data 30/4/2025 sia all’Albo Pretorio con numero di registro -OMISSIS-, giusta l’esibita attestazione di avvenuta pubblicazione di cui alla nota comunale-OMISSIS-, sono del tutto inidonei a costituire legale conoscenza del presente ricorso.

-OMISSIS-. Ne discende che l’odierna ricorrente non ha dato corretta esecuzione alla disposta integrazione del contraddittorio, con conseguente improcedibilità del ricorso (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sezione II, 31/05/2018, n. 1159; *Idem*, -OMISSIS-/6/2013, n. 658; T.A.R. Lazio, Roma, Sezione II, 16/4/2009, n. 3903).

13. Neppure ricorrono, nella fattispecie di cui è causa, i presupposti per la concessione dell’errore scusabile, non sussistendo oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto (art. 37 c.p.a.), scaturendo piuttosto l’improcedibilità del ricorso da fatti unicamente imputabili alla sfera di azione della parte ricorrente.

14. Il Tribunale ritiene di dovere ordinare alla Segreteria di trasmettere copia della presente sentenza e del fascicolo processuale alla competente Procura della Repubblica per gli accertamenti e le valutazioni di competenza in ordine alle dichiarazioni rese dalla controinteressata, -OMISSIS- -OMISSIS-, nella prefata memoria di costituzione e difesa.

15. Le spese del presente giudizio, seguendo la soccombenza *ex art.* 26 c.p.a. e art. 91 c.p.c., vanno poste a carico della ricorrente e sono liquidate come da dispositivo.

16. Il Collegio ritiene, infine, in ragione della acclarata manifesta improcedibilità del ricorso introduttivo del presente giudizio, di dover

revocare – in ossequio al disposto degli artt. 74, -OMISSIS-6 e 136 del d.P.R. n. 115/2002 – l'ammissione della ricorrente al beneficio del gratuito patrocinio provvisoriamente accordato con il decreto n. 207 del 29/04/2025 della competente Commissione istituita presso questo Tribunale (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, n. 10332 del 23/-OMISSIS-/2024).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per mancata integrazione del contraddittorio.

Revoca il decreto n. 207 del 29/04/2025 di ammissione della ricorrente al patrocinio a spese dello Stato.

Condanna la parte ricorrente al pagamento in favore del Comune di Monterotondo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, della somma di € 1.500,00 (Millecinquecento/00), oltre gli accessori di legge, mentre le compensa nei confronti della controinteressata costituita.

Dispone che la Segreteria provveda, altresì, a trasmettere copia della presente sentenza e del fascicolo del giudizio alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli, per le valutazioni di competenza.

Ai sensi del Reg. UE n. 2016/679 e d. lgs. n. 196/03 dispone, in caso di diffusione della presente sentenza, l'oscuramento delle generalità delle persone fisiche ivi indicate e di ogni altro elemento che ne possa agevolare l'individuazione.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 2 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE
Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO