



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI
SEZIONE CIVILE

composta dai magistrati

Emanuela Cugusi Presidente, relatrice

Grazia M. Bagella Consigliera

Enzo Luchi Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nelle cause riunite iscritte ai nn. **262, 266, 267, 269 e 271** del ruolo generale degli affari contenziosi civili per l'anno **2025**, promosse da:

ANGELO FRANCESCO CUCCUREDDU (c.f. CCCNLF65D23I452T), residente a Castelsardo, e **SANDRO PORCU (c.f. PRCSDR79C18H118P)**, residente a Villaputzu, elettivamente domiciliati a Cagliari, presso l'avvocato Piero Franceschi, che li rappresenta e difende per procura speciale in atti,

appellante

e

ALESSANDRA TODDE (c.f. TDDL69B46F979B), residente a Nuoro ed elettivamente domiciliata a Cagliari presso al prof. avvocato Benedetto Ballero che, unitamente al prof. avvocato Francesco Cardarelli del Foro di Roma, all'avvocato Giuseppe Macciotta, all'avvocato Priamo Siotto del Foro di Nuoro, all'avvocato Stefano Ballero e all'avvocato Gianluigi Pellegrino del Foro di Lecce, la rappresenta e difende per procura in atti,

appellante

e

VALTER PISCEDDA (c.f. PSCVTR69M02B354R), residente a Elmas e **ANTONIO SOLINAS (c.f. SLNNTN59H14B281Q)**, residente a Oristano, elettivamente domiciliati a Olbia, presso gli avvocatoti Gianluigi Pellegrino del Foro di Lecce, Carlo Cerami del Foro di Milano e Carlo Careddu, i quali li rappresentano e difendono per procura speciale in atti,

appellanti

e

MICHELE Ciusa (c.f. CSIMHL87T02B354T), residente a Cagliari, **EMANUELE MATTA (c.f. MTTMNL72A07B354X)**, residente a Villacidro, **LARA SERRA (c.f. SRRLRA73T61I452T)**, residente a Oliena, **ALESSANDRO SOLINAS (c.f. SLNLSN88T07G113V)**, residente a Oristano, **ROBERTO FRANCO MICHELE LI GIOI (c.f. LGIRRT62E13G015Y)**, residente a Olbia, **DESIRÈ ALMA MANCA (c.f. MNCDRL73C57I452C)**, residente a Sassari, tutti elettivamente domiciliati a Cagliari presso l'avvocato Fabrizio Bellisai, che li rappresenta e difende in virtù delle procure in atti,

appellanti

e

LUCA PIZZUTO (c.f. PZZLCU83P04D969Q), **GIUSEPPINO CANU (c.f. CNAGPP56H16G178X)**, **PAOLA CASULA (c.f. CLSPLA82M52E252K)** e **DIEGO LOI (c.f. LOIDGI76P12B354N)**, elettivamente domiciliati presso gli avvocatoti Mauro Cuccu, Geltrude Carroni e Filippo Follesa, che li rappresentano e difendono per procura speciale in atti,

appellanti

contro

COLLEGIO REGIONALE DI GARANZIA ELETTORALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI, elettivamente domiciliato presso l'avvocato prof. Riccardo Fercia, che lo rappresenta e difende per procura in atti,

appellato- appellante incidentale

contro

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari,
presso i cui è per legge domiciliato,

appellato

e nei confronti di

SEBASTIANO COCCO (c.f. CCCSST76B04F979R), residente a Nuoro, e **VALDO DI NOLFO (c.f. DNLVLD83A13A192T),** residente ad Alghero, elettivamente domiciliati a Sassari, presso l'avvocato Fabio Maria Fois, che li rappresenta e difende per procura in atti,

appellati-appellanti incidentali

e

GIAN FRANCO SATTA (c.f. STTGFR72T10F977K), residente a Tergu ed elettivamente domiciliato a Sassari, presso l'avvocato Roberto Uzzau, che lo rappresenta e difende per procura in atti,

appellato-appellante incidentale

e

SALVATORE CORRIAS (c.f. CRRSVT69A04G031R), elettivamente domiciliato in primo grado presso l'avvocato Antonio Nicolini ed **EMANUELE BECCU (c.f. CRRSVT69A04G031R),** elettivamente domiciliato in primo grado presso l'avvocato Marco Porcu,

appellati-contumaci

e con l'intervento del

PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI, in persona della sostituta procuratrice dott. ssa Cristina Camaiori,

All'udienza del 27 febbraio 2026 la causa è stata tenuta a decisione sulle seguenti

CONCLUSIONI

Nell'interesse degli appellanti Angelo Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu:
vaglia la Corte d'appello

- in via principale, accogliere il presente appello, annullare l'impugnata sentenza n.

848/2025 del Tribunale di Cagliari e, per l'effetto, dichiarare ammissibile l'intervento spiegato dagli on.li A. Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu, odierni appellanti, accogliere il ricorso della dott.ssa Alessandra Todde dichiarando nullo, annullabile o comunque di nessuna efficacia giuridica il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale in data 20.12.2024;

- in via subordinata, riformare detta sentenza e dichiarare nullo, o comunque annullare ovvero dichiarare di nessuna efficacia giuridica il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale del 20.12.2024 nella parte in cui dispone, accerta o in qualunque modo implica la decadenza della ricorrente Alessandra Todde dalla carica di Presidente della Regione, con effetti estesi, riflessi o riverberati all'intero Consiglio regionale della Sardegna, di cui gli intervenienti fanno parte;

- in ulteriore subordine, riformare la suddetta sentenza limitando l'accertamento delle eventuali cause di decadenza alla sua sola carica di Consigliere regionale e non quella di Presidente della Regione.

- in ogni caso, con vittoria di spese e competenze del doppio grado di giudizio.

Nell'interesse dell'appellante Alessandra Todde: voglia la Corte d'appello adita, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione

IN VIA PREGIUDIZIALE E PRELIMINARE:

Accertare e dichiarare il difetto assoluto di *ius postulandi* in capo all'Avvocato Riccardo Fercia per rappresentare il Collegio elettorale di garanzia elettorale nel presente giudizio,

Per l'effetto, dichiarare la nullità, l'inefficacia e/o l'inammissibilità della comparsa di costituzione depositata in data 29 luglio 2025 a nome del Collegio elettorale di garanzia elettorale e di tutti gli atti successivi depositati dall'Avvocato Fercia.

Conseguentemente, dichiarare la contumacia del Collegio elettorale di garanzia elettorale presso la Corte d'Appello di Cagliari, ritualmente evocato in giudizio e non validamente costituitosi.

Ordinare alla Cancelleria l'immediata espunzione dal fascicolo processuale

della predetta comparsa di costituzione e di ogni altro scritto difensivo e documento depositato dall'Avvocato Riccardo Fercia in nome e per conto del Collegio.

Disporre, ravvisatane l'opportunità alla luce della gravità dei fatti esposti, la trasmissione di copia degli atti al competente Consiglio Distrettuale di Disciplina per le valutazioni di sua competenza in ordine alla condotta professionale dell'Avvocato Prof. Riccardo Fercia:

NEL MERITO IN VIA PRINCIPALE:

Dichiarare la cessazione della materia del contendere in relazione alla sanzione della decadenza dalla carica di Presidente della Regione Sardegna, per effetto dell'annullamento in parte qua dell'ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, disposto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 148/2025, con conseguente caducazione della sentenza di primo grado n. 848/2025 del Tribunale di Cagliari sul punto.

NEL MERITO, IN VIA SUBORDINATA:

In riforma della sentenza n. 848/2025 del Tribunale di Cagliari:

Accertare e dichiarare la nullità della sentenza impugnata per violazione dell'art. 112 c.p.c. e per l'effetto, decidendo nel merito dell'originaria opposizione, annullare l'ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024, in quanto illegittima per violazione di legge ed eccesso di potere.

In via ulteriormente subordinata, accertare e dichiarare l'insussistenza dei presupposti per la configurabilità della fattispecie dell'art. 15, comma VIII, L. 515/1993, per mancata attivazione del procedimento di diffida ad adempiere;

IN RELAZIONE ALLA SANZIONE PECUNIARIA:

Annullare l'ordinanza-ingiunzione del 20 dicembre 2024 anche nella parte in cui irroga la sanzione pecuniaria, per insussistenza dell'illecito, essendo state le irregolarità meramente formali ritualmente sanate dalla Dott.ssa Todde nel termine concesso ai sensi dell'art. 14, comma 4, L. 515/1993 ovvero, in subordine, ridurre al minimo editale la sanzione pecuniaria irrogata:

IN OGNI CASO:

Con vittoria di spese e compensi professionali di entrambi i gradi di giudizio, oltre rimborso forfettario, IVA e CPA come per legge da porsi, in relazione al presente grado del giudizio, a carico personale dell'Avvocato Prof. Riccardo Fercia ai sensi dell'art. 91 c.p.c. o in subordine a carico del Collegio Regionale di Garanzia in persona del legale rappresentante pro tempore.

Nell'interesse degli appellanti Valter Piscedda e Antonio Solinas: voglia la Corte d'appello adita, *contrariis reiectis*:

- in via principale e nel merito, in ragione del contenuto dispositivo della sentenza n.148 del 15 ottobre 2025 della Corte Costituzionale, dichiarare la parziale cessazione della materia del contendere in relazione alla prospettata decadenza della medesima sig.ra Todde dalla carica di Presidente della Regione Autonoma della Sardegna; in via di mero subordine, accogliere l'appello in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 848/2025 pronunciata il 22.5.2025 dal Tribunale Civile Di Cagliari resa nel giudizio con r.g. n. 477/2025 pubblicata il 28.5.2025 e notificata in pari data, disattese tutte le eccezioni e le istanze sollevate *ex adverso* dinanzi il Tribunale, accertare la fondatezza della domanda proposta in primo grado dalla Presidente Alessandra Todde in relazione alla prospettata decadenza della medesima dott.ssa Todde dalla carica di Presidente della Regione Autonoma della Sardegna e, per l'effetto, dichiarare *in parte qua* nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e, per l'effetto, revocare il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale il 20 dicembre 2024, notificato il 3 gennaio 2025, per le violazioni di legge di cui al ricorso introduttivo del presente giudizio, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato;

- ancora in via principale e nel merito, accogliere il VII motivo dell'appello in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 848/2025 pronunciata il 22.5.2025 dal Tribunale Civile Di Cagliari resa nel giudizio con r.g. n. 477/2025 pubblicata il 28.5.2025 e notificata in pari data, disattese tutte le eccezioni e le istanze sollevate *ex adverso* dinanzi il Tribunale, accogliere la domanda formulata dalla Presidente Alessandra Todde nel ricorso del 17 gennaio 2025 introduttivo del giudizio di primo

grado e dichiarare *in parte qua* nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e, per l'effetto, revocare il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale il 20 dicembre 2024, notificato il 3 gennaio 2025, per le violazioni di legge di cui al ricorso introduttivo del presente giudizio, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato in relazione alla sanzione pecuniaria di € 40.000 disposta nei confronti della medesima Presidente Alessandra Todde, da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo edittale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge 515/1993;

- in via subordinata e nel merito, accogliere i motivi tutti dedotti nell'appello in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 848/2025 pronunciata il 22.5.2025 dal Tribunale Civile Di Cagliari resa nel giudizio con r.g. n. 477/2025 pubblicata il 28.5.2025 e notificata in pari data, disattese tutte le eccezioni e le istanze sollevate *ex adverso* dinanzi il Tribunale, accogliere tutte le conclusioni avanzate nel giudizio di primo grado, che qui integralmente si riportano: *“che l’Onorevole Tribunale Collegiale di Cagliari si compiaccia di accogliere le seguenti conclusioni: nel merito, in totale accoglimento della domanda formulata nel ricorso del 17.01.2025 introduttivo del presente giudizio, dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e, per l’effetto, revocare il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale il 20 dicembre 2024, notificato il 3 gennaio 2025, per le violazioni di legge di cui al ricorso introduttivo del presente giudizio, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato sia con riguardo alla prospettata decadenza della Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di € 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo editale previsto dal comma 11 dell’art. 15 della Legge 515/1993.”*

Con vittoria di spese, competenze, diritti ed onorari del doppio grado di giudizio, comunque, con ogni e più ampia riserva.

Nell'interesse degli appellanti Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi e Desirè Alma Manca: voglia

la Corte d'appello adita, in totale accoglimento del presente gravame (e, comunque, anche di quelli riuniti), accogliere l'appello, annullare l'impugnata sentenza n. 848/2025 del Tribunale di Cagliari (sopra meglio indicata) e, per l'effetto, dichiarare ammissibile l'intervento spiegato dai signori Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi e Desirè Alma Manca, odierni appellanti ed ancora, anche per l'effetto, accogliere tutte le conclusioni avanzate nel giudizio di primo ed ancora per l'effetto, accogliere il ricorso della dott.ssa Alessandra Todde dichiarando nullo, annullabile o comunque di nessuna efficacia giuridica il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale in data 20.12.2024.

Nell'interesse degli appellanti Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi: voglia la Corte d'appello

In totale accoglimento del presente gravame, accogliere il presente appello, annullare l'impugnata sentenza n. 848/2025 del Tribunale di Cagliari (sopra meglio indicata) e, per l'effetto, dichiarare ammissibile l'intervento spiegato dai Signori Pizzuto Luca, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi, odierni appellati ed ancora, anche per l'effetto, accogliere tutte le conclusioni avanzate nel giudizio di primo ed ancora per l'effetto, accogliere il ricorso della dott.ssa Alessandra Todde dichiarando nullo, annullabile o comunque di nessuna efficacia giuridica il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale in data 20.12.2024.

Nell'interesse del Collegio elettorale di garanzia elettorale: voglia la Corte d'appello adita, disattesa ogni diversa istanza, eccezione o deduzione:

1. in via pregiudiziale: previa riunione, per quanto previsto dagli artt. 335 e 350, comma 2, cod. proc. civ., degli appelli degli intervenuti *ad adiuvandum* in primo grado, iscritti ai nn. 262/2025 R.G. (Cuccureddu ed altri), 267/2025 R.G. (Piscdda ed altri), 269/2025 R.G. (Ciusa ed altri), 271/2025 R.G. (Pizzuto ed altri) all'appello principale interposto dalla dott.ssa Alessandra Todde iscritto al n. 266/2025 R.G., disporre la discussione orale della causa ai sensi e per gli effetti di cui al combinato disposto degli artt. 348-*bis* e 350-*bis*;

2. in via principale: dichiarare inammissibile l'appello principale iscritto al n. 266/2025 R.G. e, di conseguenza, dichiarare parimenti inammissibili tutti gli appelli, anche incidentali, di tutti gli intervenuti, a qualunque titolo, in primo grado;

3. in via subordinata: rigettare l'appello principale iscritto al n. 266/2025 R.G., nonché gli appelli ad esso riuniti di tutti gli intervenuti *ad adiuvandum*, in quanto infondati in fatto e in diritto, confermando integralmente, per l'effetto, la sentenza impugnata;

4. in via di ulteriore subordine ed in accoglimento dell'appello incidentale:

4.1 disporre il mutamento del rito *ex art.* 426 cod. proc. civ.;

4.2 dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia in applicazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011;

4.3 dichiarare il difetto di legittimazione *ad causam* di qualsiasi soggetto, compreso l'Ufficio del Pubblico Ministero, partecipi al processo anche in grado d'appello irritualmente valendosi delle norme di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011;

4.4 rigettare siccome infondata in fatto e in diritto ogni avversa domanda, confermando integralmente l'ordinanza-ingiunzione impugnata (solo) in primo grado;

5. in ogni caso: per quanto previsto dall'art. 89 cod. proc. civ., disporre la cancellazione dall'atto di appello principale iscritto al n. 266/2025 R.G. di tutte le espressioni che oltraggiano gratuitamente l'onore ed il prestigio del Collegio giudicante di prime cure;

6. nulla per le spese, in quanto il Collegio elettorale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari non ne sostiene affatto in ragione dell'assoluta gratuità del mandato difensivo attualmente *in perpetuatio*, salvo la rifusione delle eventuali spese vive di giustizia che dovessero risultare a suo carico in corso di causa.

Nell'interesse del Ministero della giustizia: voglia la Corte d'appello adita, dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Ministero.

Nell'interesse di Sebastiano Cocco e Valdo Di Nolfo: voglia la Corte d'appello adita, rigettando ogni contraria istanza, eccezione e deduzione assumere le seguenti decisioni:

1) accogliere l'appello principale proposto da Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi e Desiré Alma Manca nonché quello incidentale adesivo proposto da Sebastiano Cocco e Valdo Di Nolfo e, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 848/2025 pronunciata il 22 maggio 2025 dal Tribunale Civile di Cagliari nel procedimento iscritto al n. 477/2025 R.G., pubblicata il 28 maggio 2025, e conseguentemente disattendere tutte le eccezioni e le istanze sollevate *ex adverso* sostenute dinanzi il Tribunale di primo grado ed accogliere tutte le conclusioni avanzate nel primo giudizio che qui integralmente si riportano:

a) ammettere l'intervento volontario degli odierni intervenienti nel giudizio n. 477/2025 RGAC, ai sensi dell'art. 105, comma 2, c.p.c.;

b) accogliere il ricorso proposto dalla Presidente Alessandra Todde e, per l'effetto, previa sospensione dell'efficacia o comunque dell'esecuzione del provvedimento impugnato, dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e per l'effetto revocare il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale in data 20 dicembre 2024, notificato il successivo 3 gennaio 2025, per le richiamate violazioni di legge, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato sia con riguardo alla prospettata decadenza del Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di € 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo edittale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge 515/1993.

Con ogni ulteriore statuizione ritenuta opportuna.

2) Con vittoria di spese e compensi del doppio grado del giudizio.

Nell'interesse di Gian Franco Satta: voglia la Corte d'appello adita, rigettando ogni contraria istanza, eccezione e deduzione:

1. accogliere l'appello principale proposto da VALTER PISCEDDA e ANTONIO SOLINAS nonché quello incidentale adesivo proposto da GIAN FRANCO SATTA e, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 848/2025 pronunciata il 22 maggio 2025 dal Tribunale Civile di Cagliari nel procedimento iscritto al n. 477/2025 R.G., pubblicata il 28 maggio 2025 e non notificata in quanto inesistente e/o nulla la notifica eseguita

dal Prof. Avvocato RICCARDO FERCIA, privo di legittimazione, e conseguentemente disattendere tutte le eccezioni e le istanze sollevate e sostenute *ex adverso* dinanzi il Tribunale di primo grado, ed accogliere tutte le conclusioni avanzate nel primo giudizio che qui integralmente si riportano:

A) dichiarare fondato e legittimo l'intervento volontario di GIAN FRANCO SATTA, in proprio e nella sua enunciata veste dispiegato ai sensi dell'art. 105, comma 2, C.P.C. nel giudizio n. 477/2025 RGAC;

B) accogliere il ricorso proposto dalla Presidente ALESSANDRA TODDE e, conseguentemente

C) previa sospensione dell'efficacia o comunque dell'esecuzione del provvedimento impugnato, dichiarare nullo, annullabile e/o comunque di nessuna giuridica efficacia e per l'effetto revocare il provvedimento emesso dal Collegio elettorale di garanzia elettorale in data 20 dicembre 2024, notificato il successivo 3 gennaio 2025, per le richiamate violazioni di legge, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato sia con riguardo alla prospettata decadenza del Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di € 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo edittale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della Legge 515/1993;

D) con ogni ulteriore statuizione ritenuta opportuna.

2. Con vittoria di spese e compensi del doppio grado del giudizio.

Nell'interesse del Procuratore Generale presso la Corte d'appello: voglia la Corte, in accoglimento dell'appello proposto da Todde Alessandra, in riforma della sentenza n. 848/2025 emessa dal Tribunale di Cagliari, in composizione collegiale, dichiarare nullo, annullabile e/o privo di efficacia giuridica il provvedimento emesso dal Comitato Regionale di Garanzia Elettorale in data 20.12.2024 nella parte in cui trasmette gli atti al Presidente del Consiglio Regionale per gli atti di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza dell'appellante dalla carica di Presidente della Regione Sardegna;

- disattese le argomentazioni difensive, applicare a Todde Alessandra la

sanzione amministrativa pecuniaria nella misura che riterrà equa in rapporto alle irregolarità accertate.

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

Con ordinanza ingiunzione ritualmente notificata, il Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari, a seguito della verifica della dichiarazione e del rendiconto depositati da Alessandra Todde, proclamata Presidente della Regione autonoma della Sardegna in esito alle elezioni regionali del 25 febbraio 2024, le irrogava la sanzione amministrativa di € 40.000,00 *“tenuto conto della molteplicità e della rilevanza delle irregolarità riscontrate, della totale inosservanza della normativa di cui alla Legge 515/1993 e L.R. Sardegna n. 1/94”* e disponeva la trasmissione degli atti al Presidente del Consiglio regionale *“per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna”*.

A fondamento dell'ingiunzione il Collegio di garanzia poneva i seguenti addebiti: 1) non conformità della dichiarazione di spesa e di rendiconto a quanto previsto dall'art. 7, comma 6, legge n. 515/1993; 2) mancata nomina del mandatario *ex art. 7, comma 3, legge n. 515/1993*; 3) mancata apertura di conto corrente dedicato esclusivamente alla raccolta di fondi ai sensi dell'art. 7, comma 4, legge n. 515/1993; 4) mancata sottoscrizione e asseverazione del rendiconto da parte del mandatario; 5) mancata produzione dell'estratto del conto corrente bancario o postale; 6) carenza di informazione e documentazione circa il conto corrente sul quale erano confluite le somme indicate nell'elenco prodotto dalla candidata ai sensi dell'art. 7, comma 1, legge n. 515/1993.

Con particolare riferimento alla non conformità della dichiarazione di spesa e del rendiconto, l'organo di controllo rilevava che i moduli presentati recavano spese e contributi riferiti al *Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna*, senza chiarire se le spese riguardassero la candidata o altri soggetti sostenuti dal Movimento.

Con riguardo alla mancata nomina del mandatario elettorale, oltre a rilevare come

tale figura fosse obbligatoria per la raccolta e attestazione dei fondi, il Collegio sottolineava anche come i finanziamenti e le spese per la propaganda elettorale non fossero attribuibili solo al partito di appartenenza di Alessandra Todde, ma anche ad altri partiti (tra cui PD e Sinistra Futura) e, ancora, come le spese indicate nel rendiconto non si riferissero solo a materiali e mezzi di propaganda predisposti come invece previsto dall'art. 2, comma 1, legge n. 441/1982.

* * * *

Contro tale provvedimento Alessandra Todde proponeva “*ricorso intestato ex art. 281 decies c.p.c. in materia di ineleggibilità e di sanzioni elettorali ai sensi dell'art. 22, d.lgs. 150 del 2011 e legge 689 del 1981*”.

A fondamento dell'opposizione - per quanto in questa sede ancora rileva - la ricorrente lamentava, prima di tutto, come nessuna delle contestazioni del Collegio rientrasse tra le ipotesi di decadenza previste dalla legge (art. 15, commi 8 e 9, legge n. 515/1993) riguardanti, rispettivamente, il mancato deposito della dichiarazione di spesa e il superamento dei limiti di spesa e denunciava la creazione da parte dell'organo di controllo di un'ipotesi di decadenza fondata sulla sommatoria di infrazioni generiche e di natura meramente formale, non integranti le tassative fattispecie decadenziali.

Sotto altro profilo, Alessandra Todde lamentava la violazione e la falsa applicazione della legge n. 515/1993, per avere il Collegio applicato in modo erroneo la disciplina sulle spese elettorali attraverso il richiamo di norme non pertinenti o non applicabili alla figura del Presidente della Regione Sardegna, atteso che, pur richiamata e fatta propria dalla legge regionale n. 1/1994, la disciplina nazionale avrebbe dovuto essere interpretata alla luce della successiva evoluzione legislativa e, in particolare, alla luce della legge costituzionale n. 2/2001 e della legge statutaria elettorale n.1 del 2013, che non disciplina le cause di ineleggibilità e incompatibilità del candidato presidente.

La decisione del Collegio di garanzia, ad avviso della ricorrente, si poneva in contrasto con lo Statuto speciale e con la legge regionale n. 1/2013 che delineano un

ruolo distinto, seppure fortemente integrato, tra Presidente, Giunta regionale e Consiglio regionale, con conseguente incompatibilità nei confronti del candidato Presidente, eletto per elezione diretta, della legge nazionale e della legge regionale sarda n. 1/1994, applicabili solo ai membri delle assemblee elettive.

Ancora, la ricorrente contestava la ritenuta violazione delle regole circa la dichiarazione di spesa e rendiconto; in particolare, sosteneva di non aver acquisito risorse economiche né sostenuto spese personali, ma di essersi avvalsa esclusivamente dei materiali e mezzi propagandistici messi a disposizione dal Comitato Elettorale del Movimento 5 Stelle, con conseguente esclusione degli obblighi di pubblicità del rendiconto delle spese personali e dei contributi personali previsti dall'art. 7, comma 6, legge n. 515/1993 e dell'obbligo di nomina del mandatario o di apertura del conto corrente dedicato.

A questo proposito, la Todde spiegava che:

- la produzione di documentazione aggiuntiva relativa al Comitato elettorale era stata effettuata per scrupolo di trasparenza e le spese non avrebbero potuto essere rendicontate da due soggetti diversi;
- la contestazione relativa a una fattura Enel avrebbe dovuto considerarsi irrilevante, poiché riferita a un periodo precedente e a un immobile destinato a ufficio parlamentare, successivamente ceduto al Comitato.

Infine, l'opponente censurava la quantificazione della sanzione pecuniaria, operata sulla base di una violazione in realtà non contestata (cioè la mancata presentazione del rendiconto) posta a fondamento del calcolo effettuato con il c.d. cumulo giuridico.

Costituitosi tramite il componente prof. avvocato Riccardo Fercia e la funzionaria Daniela Muntoni, il Collegio di garanzia resisteva in giudizio, eccependo il difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia e l'erroneità del rito prescelto dalla ricorrente.

In secondo luogo, il resistente eccepiva la carenza di interesse della ricorrente all'impugnazione della decadenza, in quanto non dichiarata (essendo stata solo accertata la violazione che l'avrebbe comportata e disposta la trasmissione degli atti al

Presidente del Consiglio regionale per i provvedimenti di competenza) e il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario sul punto.

Ancora, il Collegio opponeva:

- che la valutazione di inapplicabilità del limite di spesa al candidato presidente derivava esclusivamente dall'impossibilità di determinare aritmeticamente tale tetto e non già - come invece preteso dall'opponente - dalla sua esclusione dall'applicazione della disciplina generale sulle spese elettorali;
- essere tenuto il candidato presidente, ancor più del candidato consigliere, al rispetto delle norme sulla trasparenza delle spese elettorali, sia perché non soggetto a limiti di spesa sia per la rilevanza della sua posizione sull'intera legislatura.

In relazione al presupposto della decadenza, il Collegio chiariva di non aver contestato l'assenza materiale del rendiconto ai sensi dell'art. 15, comma 8, legge n. 515/93, bensì la sua "mancanza in senso giuridico". Per tale ragione, si era fatto riferimento alle disposizioni dell'art. 14, comma 4, legge citata, che prevede esclusivamente il deposito di memorie e documenti a chiarimento di quanto già presentato entro il termine di novanta giorni dalla proclamazione degli eletti, escludendo la possibilità di depositare un nuovo rendiconto.

Infine, il Collegio sottolineava come la candidata avesse presentato due distinte dichiarazioni, inconciliabili tra di loro, tanto che una delle due avrebbe dovuto considerarsi necessariamente non vera, avendo la Todde dichiarato di aver ricevuto finanziamenti dal Comitato M5S il quale, tuttavia, non poteva qualificarsi né come partito né come lista con la quale si era candidata, con la conseguenza che quest'ultima non avrebbe potuto essere considerata esonerata dall'obbligo del rendiconto.

Nel giudizio introdotto da Alessandra Todde intervenivano diversi soggetti.

In qualità di cittadini-elettori, con autonome comparse, proponevano intervento Salvatore Corrias ed Emanuele Beccu (questi anche in qualità di primo dei non eletti al consiglio regionale), sostenendo la correttezza dell'operato del Collegio di Garanzia.

I consiglieri regionali Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro

Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi e l'assessore Desirè Alma Manca intervenivano in giudizio, affermando la propria legittimazione all'intervento e facendo proprie le argomentazioni dalla ricorrente, al pari dei consiglieri Angelo Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu, dei consiglieri Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi, dei consiglieri Sebastiano Cocco e Valdo Di Nolfo, di Valter Piscedda, Antonio Solinas e Antonio Spano e, infine, dell'assessore Gian Franco Satta.

Il prof. avvocato Riccardo Fercia interveniva in giudizio in proprio, dando atto della revoca, in data 2 maggio 2025, della procura *ad litem* del 4 aprile 2025 che, nelle more del giudizio, gli era stata conferita dal Collegio regionale.

Affermata la propria legittimazione all'intervento per la qualità di componente dell'organo amministrativo che aveva adottato l'ordinanza contestata, l'interveniente faceva proprie le ragioni già esposte dal Collegio regionale, in particolare sotto il profilo della mancata presentazione "giuridica" del rendiconto da parte della Todde, dell'impossibilità di produrlo *ex novo* tardivamente e della conseguente decadenza dalla carica di quest'ultima, da dichiararsi a opera del Consiglio regionale.

Si costituiva in giudizio il Ministero della Giustizia al solo fine di eccepire la propria carenza di legittimazione passiva, per non essere il Collegio di garanzia un'amministrazione dello Stato.

Infine, interveniva il Pubblico Ministero presso il Tribunale, il quale:

- affermava la natura elettorale del procedimento, in quanto vertente anche sull'ineleggibilità e la decadenza della Presidente Todde;
- si dichiarava a favore della tesi del Collegio di garanzia in ordine all'inesistenza di un limite di spesa per il candidato Presidente;
- rilevava che alla Presidente Todde non era stato contestato né il superamento del tetto di spesa né la mancata presentazione del rendiconto sicché non potevano ritenersi integrati i presupposti per la decadenza;
- affermava l'applicabilità al candidato presidente della disciplina in materia di rendicontazione (nomina di un mandatario e apertura di un conto corrente

dedicato), sicché, avendo Alessandra Todde ricevuto fondi da un soggetto (il Comitato M5S) non costituente partito o lista, ella sarebbe stata tenuta a presentare proprio rendiconto, con conseguente correttezza della sanzione applicata.

* * * *

La causa è stata decisa con la sentenza n. 848, pubblicata il 28 maggio 2025, con la quale il Tribunale ha:

- dichiarato l’inammissibilità di tutti gli interventi;
- dichiarato la carenza di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia;
- rigettato il ricorso avverso l’ordinanza ingiunzione;
- compensato integralmente le spese di lite.

* * * * *

Si espongono di seguito, in modo sintetico, le principali ragioni che hanno condotto il Tribunale all’adozione della decisione, evidenziando i punti salienti del percorso logico-giuridico seguito e le motivazioni che ne sono alla base.

Il Tribunale, in via preliminare, ha inquadrato la natura del giudizio nell’ambito delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza e incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, disciplinate dall’art. 22, d.lgs. n. 150/2011, facendo discendere da tale qualificazione plurime conseguenze (in particolare: il rito applicabile, l’ammissibilità degli interventi dispiegati e l’ampiezza della cognizione del giudice adito),

Sulla scorta di tale impostazione, il primo giudice ha escluso l’ammissibilità degli interventi proposti nel processo da parte di cittadini elettori, assessori o consiglieri regionali in carica o, ancora, nel caso del prof. avvocato Riccardo Fercia, portatori di interesse proprio, sul rilievo che la azione, pur avendo natura elettorale, non rientrasse nell’ambito delle azioni popolari disciplinate dagli artt. 82 D.P.R. n. 570/60 modificato dall’art. 1 legge 1147/66 e art. 19 legge 108/68.

In particolare, ad avviso del Tribunale, la c.d azione popolare correttiva, che consente a ogni elettore di agire o intervenire in giudizio per invocare il controllo

giurisdizionale sul rispetto delle norme in materia di ineleggibilità, non può essere esperita - né è ammissibile alcun intervento in giudizio - al fine di sostenere le ragioni del soggetto che si veda, invece, contestare (direttamente in giudizio o prima dall'organo amministrativo) la sussistenza o la permanenza del proprio diritto di elettorato passivo.

Ancora in via preliminare, il Tribunale ha accolto l'eccezione del Ministero della Giustizia sul rilievo che il Collegio di garanzia esercitasse un controllo non in qualità di organo dello Stato, ma perché investito del relativo potere da parte della Regione Sardegna, per espressa previsione normativa, con conseguente difetto di legittimazione passiva dell'amministrazione statale.

Infine, quanto alla rappresentanza in giudizio del Collegio di garanzia, il Tribunale ha ritenuto che l'intervenuta revoca del mandato conferito all'avvocato Riccardo Fercia fosse pienamente produttiva di effetti nei rapporti tra il rappresentato e il difensore ma priva di rilievo nei confronti delle altre parti, ai sensi dell'art. 85 c.p.c., in assenza della nomina di un nuovo procuratore costituito o della presenza, all'udienza del 22 maggio 2025 successiva alla revoca, di un delegato dell'organo.

Risolte tali questioni, il Collegio ha inteso definire, innanzi tutto, il perimetro della propria cognizione quale delineato dalla natura del giudizio e dalle richieste della ricorrente, ritenendola estesa non solo all'atto amministrativo in sé, ma all'intero rapporto sottostante e, dunque, anche alla questione riguardante la verifica dell'effettiva presentazione del rendiconto da parte della candidata.

Tanto premesso, il Tribunale ha affrontato l'eccezione relativa all'applicabilità della legge n. 515/1993, distinguendo tra la sua valenza generale per la competizione elettorale e quella specifica per il candidato Presidente; ha ritenuto la legge n. 515/1993 pienamente applicabile alle elezioni regionali sarde fondando tale convincimento sul rinvio operato dalla legge regionale n. 1/1994, che disciplina le spese elettorali e le relative sanzioni proprio richiamando la normativa statale. Il Tribunale ha osservato, inoltre, che la successiva legge statutaria n. 1/2013 non aveva abrogato tale rinvio, e che l'articolo 15, comma 7, legge n. 515/1993, il quale introduce cause di ineleggibilità

e decadenza per violazioni in materia di spese elettorali, era da considerarsi direttamente applicabile.

Il Tribunale ha poi respinto la tesi della ricorrente, secondo cui la disciplina in materia di spese elettorali non sarebbe compatibile con il sistema regionale per la figura del Presidente, evidenziando che il candidato alla presidenza concorre, attraverso un meccanismo elettorale distinto, anche alla carica di Consigliere regionale, e che l'art. 22 legge statutaria n. 1/2013 non introduce alcuna differenza tra Consiglieri e Presidente ai fini dell'applicazione delle norme statali su ineleggibilità e incompatibilità.

Il Tribunale ha, infine, sottolineato che il principio di trasparenza delle spese elettorali costituisce un presidio fondamentale per la democrazia rappresentativa; tale presidio assume una rilevanza ancora maggiore per il ruolo apicale del presidente, anche in considerazione del premio di maggioranza a esso collegato. La mancata esclusione non rappresenta, quindi, una svista, ma una scelta consapevole del legislatore.

Il Tribunale ha successivamente esaminato le disposizioni normative rilevanti ed effettuato una valutazione approfondita delle circostanze fattuali.

Nell'interpretare l'art. 15, commi 7-10, legge n. 515/1993, il giudice di primo grado ha ritenuto che la sanzione della decadenza fosse prevista dal legislatore solo nelle ipotesi tassative indicate ai commi otto e nove del citato articolo 15. Tali ipotesi concernono, rispettivamente, il mancato deposito della dichiarazione di cui all'art. 7, comma 6, legge cit. nonostante la diffida e il superamento di oltre il doppio dei limiti di spesa.

In accoglimento della doglianza dell'opponente il Tribunale ha, pertanto, escluso la configurabilità di una terza ipotesi di decadenza "aperta" o implicita, considerati, per un verso, il dato testuale dell'art. 15, comma 7 cit., che richiede una previsione espressa, e, per altro verso, la necessità di garantire la certezza del diritto in merito alle violazioni sanzionabili con una misura così grave.

Il Tribunale ha chiarito, inoltre, il perimetro degli obblighi di rendicontazione

stabilendo che l'eccezione alla presentazione del rendiconto individuale, prevista dall'art. 2, comma 1 n. 3, legge n. 441/1982, si applica solo qualora il candidato si sia avvalso *esclusivamente* di *materiali e mezzi propagandistici* messi a disposizione dal *partito o dalla formazione politica della cui lista aveva fatto parte*.

Sulla base di tali premesse il Tribunale ha ritenuto che la ricorrente sarebbe stata tenuta a presentare una propria dichiarazione di spesa e un proprio rendiconto e che non vi avesse provveduto. È stata disattesa la tesi difensiva secondo cui le spese sarebbero state interamente sostenute dal Comitato elettorale M5S, e che quindi la ricorrente non fosse tenuta a rendicontare, a causa della mancanza di entrambe le condizioni necessarie per l'applicabilità dell'art. 2, comma 1 n. 3, legge n. 441/1982 ovvero:

a. utilizzo da parte della candidata di materiali e mezzi propagandistici;

b. messa a disposizione di tali mezzi da parte del partito o della formazione politica nella cui lista era candidata.

Il Tribunale ha quindi affermato che, pur essendo stata qualificata dal Collegio di garanzia come “difformità”, la violazione integrava in realtà una “mancata presentazione” del rendiconto.

Ha inoltre precisato che la ricorrente era consapevole della contestazione e aveva avuto modo di regolarizzare la propria posizione. Pertanto, sono state ritenute sussistenti anche le ulteriori violazioni: mancata nomina del mandatario elettorale, mancata apertura del conto corrente dedicato e mancata produzione della documentazione bancaria.

Infine, il Collegio ha accertato una carenza di informazione e documentazione riguardo a sedici finanziamenti ricevuti tramite PayPal, poiché non vi era corrispondenza tra la lista dei versamenti e l'estratto conto del Comitato M5S, unico documento bancario prodotto.

In relazione alla quantificazione della sanzione, il Tribunale ha accertato che tutte le violazioni contestate erano sussistenti e non si configuravano come semplici irregolarità o difetti formali, bensì rappresentavano infrazioni sostanziali e rilevanti

nonché plurime. Tali violazioni, in contrasto con la normativa sulle spese elettorali, avevano impedito una verifica accurata dei fondi ricevuti dalla ricorrente, dell'identità del soggetto finanziatore e della destinazione delle somme impiegate.

Conseguentemente, il primo giudice ha confermato la sanzione applicata dal Collegio.

Quanto, infine, alla sanzione della decadenza, il Tribunale ha osservato come il Collegio di garanzia non avesse affatto dichiarato la decadenza dalla carica, ma solo disposto la trasmissione degli atti alla Presidenza del Consiglio Regionale, competente per legge ad assumere le determinazioni sulla decadenza, *“tenendo fermo quanto accertato in questa sede”*.

* * * *

Contro la sentenza hanno proposto impugnazione Angelo Francesco Cuccureddu e Sandro Porcu (proc. iscritto al n. 262/2025 R.G.), Alessandra Todde (proc. iscritto al n. 266/2025 R.G.), Valter Piscedda e Antonio Solinas (proc. iscritto al n. 267/2025 R.G.), Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi e Desirè Alma Manca (proc. iscritto al n. 269/2025 R.G.), Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi (proc. iscritto al n. 271/2025 R.G.).

A fondamento dell'impugnazione, gli intervenuti in primo grado, prima di tutto, censurano la dichiarazione di inammissibilità del proprio intervento, fondando la critica sulla titolarità di un interesse giuridico diretto e concreto a intervenire per contrastare la decadenza del Presidente della Regione che avrebbe comportato lo scioglimento automatico del Consiglio regionale e la cessazione del mandato di tutti i suoi componenti.

Ancora, gli appellanti contestano l'applicazione analogica al Presidente della Regione della normativa sanzionatoria prevista per i candidati consiglieri dalla legge reg. Sardegna n. 1/1994; lamentano la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato per avere il Tribunale riqualificato d'ufficio la violazione contestata, trasformandola da irregolarità formale (sanzionabile con pena pecuniaria)

a mancato deposito del rendiconto (sanzionabile con la decadenza), senza che tale addebito fosse mai stato formalmente contestato dal Collegio di garanzia e, più in generale, contestano la sussistenza dei presupposti per la decadenza.

Alessandra Todde, per parte sua, ha dedotto i seguenti motivi di gravame:

Nullità della sentenza per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

Con il primo motivo, si denuncia la nullità della sentenza per violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, lamentando che il Tribunale abbia basato la decisione su una violazione -la mancata presentazione del rendiconto- non formalmente contestata, ledendo così il diritto di difesa e il contraddittorio.

Nullità della sentenza per erronea contestazione dell'omessa presentazione del rendiconto in assenza dei presupposti di legge.

Con il secondo motivo, collegato al precedente, si contesta che la sentenza abbia trasformato la "difformità" in "omessa presentazione" senza la prescritta procedura di diffida ex art. 15, comma 8, legge n. 515/1993, mai attivata dal Collegio regionale. Pertanto, la sanzione sarebbe stata fondata su un presupposto non correttamente contestato.

Erronea qualificazione giuridica del Comitato Elettorale e violazione del principio di personalità della responsabilità.

Con il terzo motivo, si contesta l'interpretazione della nozione di "formazione politica", sostenendo che il Comitato elettorale M5S doveva essere riconosciuto come tale e che la dichiarazione semplificata era legittima. Si lamenta la violazione del principio di personalità della responsabilità, poiché alla candidata sono state attribuite omissioni del Comitato, il cui operato era già stato valutato positivamente dalla Corte dei conti.

Inapplicabilità della legge n. 515/1993 e della legge reg. n. 1/1994 alla carica di Presidente della Regione.

Con il quarto motivo, viene ribadita l'inapplicabilità della normativa sulle spese elettorali (legge n. 515/1993 e legge regionale n. 1/1994) al Presidente della Regione,

criticando la forzatura interpretativa operata dal Tribunale che, per colmare una lacuna normativa, avrebbe leso l'autonomia statutaria della Regione Sardegna e i principi di legalità e tipicità delle sanzioni. Si sostiene che la disciplina, pensata per i consiglieri, non possa valere per l'elezione presidenziale, caratterizzata da una circoscrizione unica regionale.

Erronea declaratoria di carenza di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia.

L'appellante, infine, censura la decisione del Tribunale che ha ritenuto il Ministero della Giustizia privo di legittimazione passiva, sostenendo che il Collegio di garanzia, sebbene competente in materia elettorale regionale, debba essere considerato organo statale afferente all'amministrazione della giustizia e quindi riconducibile al Ministero, come confermato dalla prassi difensiva dell'Avvocatura dello Stato in casi simili.

In data 29 luglio 2025 si è costituito in giudizio, nell'interesse del Collegio di garanzia di garanzia elettorale, l'avvocato Riccardo Fercia il quale, facendo valere la procura speciale in *perpetuatio ex art. 85 c.p.c.* conferita per ogni stato e grado e allegata all'atto di costituzione depositato in prime cure il 4 aprile 2025, ha resistito all'appello di Alessandra Todde e ha proposto appello incidentale condizionato, al fine di ottenere:

1. il mutamento del rito *ex art. 426 c.p.c.*;
2. la dichiarazione del difetto di legittimazione passiva del Ministero della Giustizia;
3. la dichiarazione del difetto di legittimazione passiva *ad causam* di qualsiasi soggetto, compreso l'Ufficio del Pubblico ministero;
4. il rigetto di ogni domanda e la conferma integrale dell'ordinanza ingiunzione impugnata (solo) in primo grado.

Con memoria depositata il successivo 26 settembre, la difesa Todde ha contestato la comparsa di costituzione depositata dall'avvocato Fercia in nome e per conto del Collegio di garanzia e ne ha chiesto "l'*espunzione*", data l'irregolare costituzione del contraddittorio per difetto di *ius postulandi* in capo al procuratore e per invalidità e

revoca della procura (deliberata dal Collegio di garanzia in data 2 maggio 2025) nonché per conflitto di interessi, nullità e/o inammissibilità della costituzione in giudizio.

In data 17 ottobre 2025 l'avvocato Fercia ha depositato un *atto di integrazione della comparsa di costituzione in appello con appello incidentale* per il Collegio regionale, nell'ambito del quale - tra l'altro- ha ribadito la *perpetuatio* dei poteri conferitigli in primo grado.

Nei giorni antecedenti l'udienza del 7 novembre 2025, si è svolto un articolato scambio di memorie difensive tra l'avvocato Riccardo Fercia e la difesa dell'appellante Todde, con le quali le parti hanno ribadito le rispettive eccezioni e difese.

Il confronto processuale è proseguito con ulteriori note dell'avvocato Fercia depositate il 5 novembre, cui è seguita una memoria avversa in data 7 novembre, in prossimità dell'udienza, a sostegno delle istanze preliminari di nullità e/o inammissibilità della costituzione del Collegio di garanzia.

In udienza, la difesa Todde ha reiterato l'eccezione di invalidità della costituzione del prof. avvocato Fercia per il Collegio di garanzia, chiedendone l'estromissione. Questi ha replicato, facendo riferimento alle argomentazioni già presentate nelle memorie agli atti, e ha depositato una memoria ulteriore in risposta all'ultima osservazione della controparte.

All'udienza del 14 novembre 2025, la Corte ha disposto la riunione del procedimento introdotto da Alessandra Todde (n. 266/2025 R.G.) a quello promosso dal Cuccureddu e dal Porcu (n. 262/2025 R.G.).

Nella successiva udienza del 21 novembre 2025, sono stati riuniti anche gli altri procedimenti derivanti dalle impugnazioni alla sentenza del Tribunale, per una trattazione congiunta. In udienza, la difesa Todde ha chiesto che si decidesse in via preliminare sull'inefficacia/ invalidità della costituzione dell'avvocato Fercia per il Collegio di garanzia, ribadendo l'assenza di *ius postulandi*. L'avvocato Fercia ha richiamato il principio di ultrattività della procura (art. 85 c.p.c.) per legittimare la

propria costituzione; le altre parti hanno confermato le rispettive domande ed eccezioni.

Ritenuta la causa matura per la decisione e riservata al merito la decisione relativa alla regolare costituzione in giudizio del Collegio di garanzia, la Corte ha rinviato per la decisione all'udienza del 27 febbraio 2026, autorizzando il deposito di note illustrative finali e repliche.

Nell'udienza indicata, esaurita la discussione delle parti, la causa è stata tenuta a decisione.

* * * *

In limine giova dare atto che in pendenza di procedimento la Regione Sardegna ha promosso due conflitti di attribuzione.

Con un primo ricorso nei confronti dello Stato e del Collegio di garanzia, la Regione ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio di garanzia «imporre “la decadenza dalla carica del candidato eletto” a Presidente della Regione, e disporre con “ordinanza/ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale ... l'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna”».

Con la sentenza n. 148/2025, depositata il 15 ottobre 2025, la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura statale del Collegio di garanzia e ha accolto il ricorso della R.A.S., dichiarando che non spettava allo Stato affermare, nella motivazione dell'ordinanza ingiunzione, che si imponessero la decadenza dalla carica del candidato eletto e la trasmissione dell'ordinanza al Consiglio regionale per l'adozione del provvedimento di decadenza. Per l'effetto, la Corte ha annullato l'ordinanza ingiunzione *in parte qua*.

Con un ulteriore ricorso nei confronti dello Stato, del Tribunale di Cagliari e del Ministero della giustizia, la Regione ha chiesto alla Corte di dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Tribunale di Cagliari, stabilire, con la sentenza 28 maggio 2025, n. 848 (qui impugnata), che “l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali” compiuto nella sentenza fosse insindacabile da

parte del Consiglio regionale, chiamato ad assumere le proprie determinazioni sulla decadenza, quando quest'ultimo "assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo tenendo fermo quanto accertato in sentenza". Il Tribunale, nella sua sentenza, aveva infatti affermato che il proprio accertamento sulla sussistenza della violazione e dei presupposti per la decadenza era sostanzialmente vincolante per il Consiglio regionale.

Con la sentenza n. 149, pubblicata il 15 ottobre 2025, la Corte ha dichiarato inammissibile, per difetto di interesse, il conflitto contro la sentenza del Tribunale di Cagliari, sul rilievo che le affermazioni contestate (punto 16 motivazione) non potessero produrre effetti vincolanti e ledere attualmente le attribuzioni regionali, poiché prive di carattere decisorio, in quanto estranee alla controversia e prive di relazione causale col *decisum* (segmento procedimentale svoltosi davanti a organo amministrativo e avente a oggetto l'accertamento delle violazioni, da parte del soggetto candidato, delle norme che disciplinano le spese della campagna elettorale).

* * * *

Tanto premesso, devono prioritariamente essere esaminate le questioni pregiudiziali di rito sollevate dall'appellante. Tali eccezioni investono, in primo luogo, il difetto di *legitimitatio ad processum* del rappresentante del Collegio regionale, vizio che incide sulla regolare costituzione in giudizio del predetto organo, nonché gli ulteriori aspetti concernenti l'ammissibilità degli interventi e la legittimazione passiva del Ministero della giustizia.

L'esame di tali questioni assume carattere prioritario, in quanto funzionale a definire correttamente la cornice soggettiva e processuale entro cui deve svolgersi l'analisi del gravame e precede, pertanto, la trattazione dei motivi di merito.

* * * *

I. Sulla legittimazione processuale del Collegio di garanzia elettorale e sullo ius postulandi del difensore.

L'appellante Alessandra Todde ha sollevato eccezione in ordine alla validità/efficacia della costituzione in giudizio del Collegio di garanzia per difetto

assoluto di *ius postulandi* in capo all'avvocato Riccardo Fercia, il quale ha dichiarato di rappresentare e difendere il Collegio in persona del Presidente *pro tempore*, “*per mandato difensivo e procura speciale in perpetuo ex art. 85 c.p.c. conferiti per ogni stato e grado di questo processo e allegati all'atto di costituzione depositato in prime cure il 4 aprile 2025*”.

L'appellante ha decisamente contestato la sussistenza di una valida procura *ad litem* rilasciata dal Collegio di garanzia, rilevando che non risultava adottata, con riguardo al grado d'appello, alcuna deliberazione dell'organo collegiale idonea a conferire, tramite la sua Presidente, il relativo potere di rappresentanza al professionista. Il difetto di *ius postulandi* nel presente grado si rifletterebbe, necessariamente, su tutte le iniziative processuali poste in essere in nome e per conto del Collegio, rendendo prive di efficacia le eccezioni preliminari, le difese di merito e la proposizione dell'appello incidentale condizionato, presupponenti, indefettibilmente, la legittima rappresentanza della parte in giudizio.

Secondo l'appellante costituirebbe, inoltre, autonoma causa di nullità insanabile della procura, il conflitto di interessi di cui, per sua stessa ammissione, sarebbe portatore l'avvocato Riccardo Fercia, laddove questi aveva definito “... *sempre nell'atto di costituzione in appello, ... il proprio mandato come una “gratuità interessata” ai sensi dell'art. 1723, co. 2, c.c., esplicitando che tale incarico gli assicurerebbe il “convergente” risultato di tutelare anche il proprio operato e, con esso, la propria onorabilità e correttezza...*”. Ciò confermerebbe, a detta dell'appellante, “... *che l'interesse perseguito non è, quindi, quello del Collegio, ma quello di difendere sé stesso e il provvedimento di cui è stato co-autore, in contrasto con la volontà del Collegio, manifestata con la delibera di revoca del 2 maggio 2025, di non svolgere “nuove ed ulteriori difese”*”.

Negli ultimi scritti difensivi, precisando le proprie conclusioni in via pregiudiziale - preliminare, la difesa Todde ha ribadito le richieste di declaratoria di contumacia del Collegio di garanzia, di *espunzione* dal fascicolo processuale della comparsa di costituzione e degli altri scritti difensivi depositati in questo grado in nome e per conto

del Collegio nonché di “... *disporre, ravvisatane l’opportunità alla luce della gravità dei fatti esposti, la trasmissione di copia degli atti al competente Consiglio Distrettuale di Disciplina per le valutazioni di sua competenza in ordine alla condotta professionale dell’Avvocato Prof. Riccardo Fercia.*”.

In risposta alle ulteriori argomentazioni della controparte l’appellante ha sostenuto che quest’ultima, nell’affermare la legittimità della propria costituzione nel giudizio di appello, muoverebbe dall’assunto per cui il presidente del Collegio di garanzia disponga di un autonomo e originario potere di rappresentanza processuale, svincolato da una preventiva e puntuale deliberazione dell’organo collegiale. Secondo la difesa tale impostazione, derivante da un’errata assimilazione della posizione del presidente a quella del sindaco, è stata smentita definitivamente dalla sentenza n. 148/2025 della Corte costituzionale, la quale ha chiarito che la valida costituzione in giudizio del Collegio di garanzia presuppone, salvo prova contraria, che l’operato della Presidente sia espressione della volontà dell’organo collegiale, come risultante dalla deliberazione adottata il 3 aprile 2025.

Tale delibera, prodotta nel presente giudizio, consentirebbe di superare siffatta presunzione confermando che, quantomeno per l’appello, l’organo collegiale non avrebbe inteso attribuire alla Presidente il potere di conferire il mandato all’avvocato Fercia.

Altresì inconferenti risulterebbero, secondo quanto ulteriormente precisato dall’appellante, “...*tanto il richiamo allo status di professore universitario, giacché in questa sede, non si discute affatto della capacità soggettiva dell’avvocato Fercia di assumere l’incarico ma di come l’ente pubblico avrebbe dovuto procedere per conferirgli validamente il mandato, quanto il preteso giudicato implicito, ontologicamente incompatibile con vizi di rappresentanza processuale rilevabili d’ufficio in ogni stato e grado e, comunque, sorti solo in relazione al giudizio di appello*”. Né eventuali interlocuzioni individuali tra la Presidente del Collegio e l’avvocato Fercia potrebbero, a giudizio dell’appellante, “*comunque assurgere a fonte del potere rappresentativo*”, non disponendo, la Presidente, di un potere proprio e

originario di incaricare un difensore, potere che, invece, deve derivare unicamente dalla delibera collegiale che lo abilita, definendone il contenuto e fissandone i limiti. Deriverebbe, dunque, dalla situazione così delineata, la insanabilità del vizio di *ius postulandi* “... non potendo operare il meccanismo di cui all’art. 182 c.p.c.” attesa la chiara volontà contraria a una ratifica, in tal senso manifestata dal Collegio con la revoca del mandato espressa nella delibera del 2 maggio 2025, contenente contestuale dispensa “... dallo svolgimento di nuove ed ulteriori difese”, nonché successivamente, allorché, “attraverso il suo Presidente, ha confermato di non aver “adottato alcun atto inerente alla propria difesa in giudizio”. Sarebbe, in altri termini, insuscettibile di ratifica “un’attività posta in essere in assenza di potere e contro la volontà di segno contrario già espressa e documentata del dominus che preclude in radice ogni possibilità di sanatoria”, con la conseguenza che: “... tutte le attività processuali svolte in nome e per conto del Collegio di garanzia elettorale devono ritenersi giuridicamente non imputabili all’organo e, pertanto, prive di qualsiasi efficacia nel presente giudizio.”.

Sotto ulteriore profilo, l’appellante ha sostenuto l’inapplicabilità, nella situazione descritta, del principio di ultrattività del mandato posto dall’art. 85 c.p.c. atteso che l’istituto presupporrebbe, “necessariamente, l’esistenza di una procura originariamente valida per il grado del giudizio in cui si opera e non potrebbe, pertanto, essere utilmente invocata per sanare un vizio genetico della procura o per creare un potere di rappresentanza che non è mai sorto o che si è già estinto per volontà della parte rappresentata”.

In replica alle eccezioni sollevate, l’avvocato Riccardo Fercia, facendo riferimento al mandato conferitogli dalla Presidente del Collegio in data 4 aprile 2025, ha sostenuto che non esisterebbe una norma di legge che imponga espressamente la necessità di una preventiva delibera collegiale per il conferimento della procura *ad litem* al difensore del Collegio di garanzia elettorale. In particolare, egli argomenta che la legge n. 515/1993 non prevede alcuna disciplina specifica in materia, e che l’eventuale delibera collegiale avrebbe natura meramente interna e organizzativa, priva di rilievo esterno,

analogamente a quanto avviene per la procura conferita dal sindaco al difensore del comune. A sostegno di tale posizione, viene richiamata la sentenza della Corte di Cassazione n. 1571/2024, che si esprime sulle modalità di conferimento della procura da parte del sindaco, ritenendo sufficiente il rispetto della forma scritta senza necessità di ulteriori formalità deliberative. L'avvocato Fercia sottolinea inoltre che, nella fattispecie in esame, il verbale dell'organo collegiale – nella specie quello del 3 aprile 2025 – non potrebbe considerarsi validamente formato, in quanto non conforme a quanto deliberato dall'organo e non sottoscritto dalla Presidente, e sarebbe dunque da qualificare come *“un atto interno, privo di qualsiasi efficacia esterna e meramente gestionale e tecnico, di per sé privo di qualsivoglia rilevanza esterna”*.

In merito al contenuto e alla validità del mandato conferitogli dalla Presidente del Collegio, l'avvocato Fercia precisa che, in ogni caso: *“... dell'esistenza e dei contenuti della delibera del 3 aprile, su cui il mandato si fonda, farebbe piena prova fino a querela di falso la dichiarazione della Presidente in quanto proveniente da pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni”*, sicché tale dichiarazione assurgerebbe a *“prova legale del fatto che il mandato era stato conferito per ogni stato e grado del giudizio”*. Conclude, quindi, che, una volta acquisito agli atti il mandato difensivo, incombe su chi ne contesti la validità l'onere di dimostrarne eventuali vizi o invalidità, e non il contrario.

Rispetto all'intervenuta revoca del mandato da parte del Collegio di garanzia in data 2 maggio 2025 e alla propria successiva rinuncia risalente al 15 ottobre 2025 (in una con le dimissioni irrevocabili da componente del Collegio di garanzia), l'avvocato Fercia ha richiamato il principio della *perpetuatio* per cui: *«Il difensore revocato continua, ai sensi dell'art. 85 c.p.c., a svolgere il suo mandato finché non intervenga la sostituzione con un nuovo difensore»*, citando, a supporto, fra le altre, la pronuncia della Corte di Cass. 23 giugno 2020 n. 12249 nonché, in relazione a possibili profili disciplinari a carico del difensore revocato o rinunciante, la pronuncia del CNF n. 28 del 26 febbraio 2024 per la quale: *«Al pari della rinuncia al mandato, la revoca dello stesso da parte del cliente non produce effetto immediato: pur se revocato, il difensore*

continua nell'attività di assistenza fino a quando non intervenga un nuovo difensore o sia decorso l'eventuale termine a difesa, sicché non è corretto disinteressarsi dell'assistito prima che ciò si verifichi».

In mancanza di una sostituzione del difensore, dunque, né la revoca del mandato né la rinuncia allo esso, avrebbero fatto *“perdere lo ius postulandi”* all'avvocato Fercia, con la conseguenza che il mandato difensivo sarebbe, allo stato, in *“perpetuatio e l'abbandono della difesa avrebbe costituito un illecito disciplinare punibile con la sospensione”*. Tanto varrebbe, secondo il difensore, *“qualunque idea si abbia della natura del Collegio di garanzia”*, con la precisazione, in proposito, che: *“... la sentenza n. 148 del 2025 della Corte costituzionale, che lo ha considerato un organo statale, non faccia stato in questo processo, che si svolge tra altre parti, con altro petitum ed altra causa petendi, e come semmai il capo 3 della sentenza di prime cure debba senz'altro ritenersi tuttora vincolante per tutte le parti circa la sua rilevata natura regionale, così da precludere allo stato, anche in disparte l'astratta incompatibilità, qualsiasi ipotetico spazio di intervento per la difesa erariale.”*. Né, secondo l'avvocato Fercia, dalla assenza di ulteriori delibere da parte del Collegio stesso circa la propria difesa si potrebbero *“trarre le congetture che pretendono di trarne i difensori dell'appellante, vale a dire il preteso disconoscimento dell'attività processuale successiva.”*

Sotto ulteriore profilo, egli ha chiarito che, quale avvocato iscritto all'albo speciale dei professori universitari a tempo pieno, ben può assumere la difesa e rappresentanza in giudizio delle amministrazioni dello Stato, di enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale (ai sensi dell'art. 11, comma 5 lett. A, D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 come novellato nel 1989 e recepito anche dall'Università di Cagliari, da ultimo, con D.R. n. 145 del 7 febbraio 2025), richiamando a supporto, la pronuncia della Suprema Corte, a Sez. Un. n. 12874/2004).

* * * *

L'eccezione sollevata dalla difesa Todde rende necessario richiamare -in assenza di disposizioni normative specifiche che disciplinino la costituzione in giudizio del

Collegio di garanzia elettorale - la regola generale secondo cui il procedimento di formazione della volontà di un organo collegiale deve necessariamente conformarsi al principio di collegialità. Tale volontà si esprime attraverso l'adozione di una delibera, con valenza autorizzativa unitaria, assunta a maggioranza dai componenti dell'organo.

Così formata la volontà all'interno del collegio, il suo presidente, che ne ha la rappresentanza legale esterna, agisce quale portavoce ed esecutore di quanto deliberato, dando in tal modo attuazione alle decisioni dell'organo che presiede.

In particolare, deve ritenersi che la decisione di resistere in un giudizio di opposizione a una propria ordinanza ingiunzione debba essere assunta dall'organo collegiale secondo il descritto processo deliberativo, trattandosi di un atto di amministrazione esterna, che impegna le scelte e le risorse dell'organo. Tale decisione non può certamente essere considerata come mero atto gestionale o di competenza esclusiva del presidente.

In quanto organo collegiale di natura pubblica, istituito per garantire la trasparenza e la correttezza delle campagne elettorali, al Collegio di garanzia si applicano, dunque, i principi generali sopra esposti.

La stessa legge n. 515/1993 nel suo complesso, d'altra parte, si riferisce costantemente all'attività del "Collegio" come soggetto unitario che prende le decisioni, irroga la sanzione con l'ordinanza ingiunzione, invita il candidato a sanare le omissioni tramite la diffida, avvia e gestisce il procedimento sanzionatorio.

Dirimente è, infine, sul punto, il passaggio motivazionale della sentenza n. 148/2025 nella parte in cui, a proposito della costituzione in giudizio del Collegio di garanzia, la Corte costituzionale, dopo avere affrontato la questione relativa alla presunta inesistenza di una deliberazione del medesimo organo avente ad oggetto la sua costituzione in giudizio e il conferimento del mandato all'avvocato Riccardo Fercia, rileva (punto 2 del considerato *in diritto*): “2.1.3.– *Infine, quanto all'ulteriore rilievo mosso dalla ricorrente, avente ad oggetto la lamentata irritualità del mandato difensivo, rilasciato, in favore del difensore dell'organo resistente, con atto non collegiale ma proveniente dal solo Presidente del Collegio, si osserva che*

quest'ultimo, in quanto rappresentante legale del Collegio, aveva il potere di eseguirne la volontà, come derivante dalla deliberazione del 3 aprile 2025, e di provvedere, per l'effetto, al materiale conferimento dell'incarico defensionale.”

In sintesi, la Corte sottolinea che la legittimazione del Presidente a conferire il mandato al difensore dipende dalla previa espressione di volontà del Collegio, formalizzata attraverso una delibera: solo sulla base di tale delibera il mandato risulta effettivamente valido e conforme ai principi di collegialità e trasparenza che regolano l'attività degli organi pubblici.

La Corte costituzionale ha quindi precisato che, in assenza di prova contraria, l'operato del Presidente del Collegio dovesse presumersi conforme alla volontà dell'organo collegiale espressa nella propria deliberazione (ancorché non prodotta in quella sede) cui doveva attenersi e di cui era esecutrice nella sua veste di rappresentante legale dell'organo.

È dunque inconferente, con riguardo al caso in esame, il principio richiamato dall'avvocato Fercia, riferito al sindaco del comune, quale elaborato dalla giurisprudenza di legittimità (da ultimo, Cass. 1571//2024 cit., per cui: “... *il conferimento della procura ad litem da parte del Sindaco è sufficiente a soddisfare il requisito della forma scritta ad substantiam nel contratto di patrocinio con il Comune, poiché, non essendo necessaria la previa delibera della Giunta comunale, che è atto meramente gestionale e tecnico, privo di valenza esterna, l'accordo contrattuale scritto si perfeziona con il concreto esercizio della rappresentanza giudiziale e la sottoscrizione dell'atto difensivo da parte del professionista.*”).

Tale principio non rappresenta, infatti, espressione di una regola operante in via generale nell'ambito di enti e organi pubblici collegiali, trovando il proprio fondamento e la propria ragione nella peculiarità dei molteplici poteri del sindaco - esclusivi e propri o condivisi secondo la regola della collegialità dell'organo che rappresenta- riservatigli dalla legge e/o dallo statuto del comune che amministra.

I suddetti rilievi portano ad escludere la fondatezza dell'ulteriore assunto dell'avvocato Fercia secondo cui, nella specie, la Presidente del Collegio avrebbe

potuto conferire il mandato al difensore indipendentemente dall'atto autorizzativo costituito dalla delibera collegiale, trattandosi di atto di ordinaria amministrazione. Assunto, d'altra parte, smentito dal tenore letterale dei due conferimenti di incarico da parte della stessa Presidente all'avvocato Fercia, rispettivamente in data 25 febbraio 2025 (quale componente del Collegio regionale) e in data 4 aprile 2025, in veste di avvocato del libero foro, nei quali si fa espresso richiamo alle relative delibere assunte dal Collegio.

Poiché, dunque, la delibera dell'organo collegiale costituisce l'atto autorizzativo con cui è conferito il potere di agire, condizione perché ricorra la capacità processuale (*legitimatio ad processum*) dell'organo rappresentativo (v. Cass. n. 18571 del 21/09/2015), ne consegue, che qualora il presidente agisca senza la preventiva autorizzazione o non ne rispetti i limiti, opera come *falsus procurator* e l'atto da lui compiuto è inefficace nei confronti dell'ente stesso.

Nel presente giudizio è stato depositato il verbale n. 20 del 3 aprile 2025 ove è riportato: *“Il Collegio delibera di dare mandato difensivo e procura speciale al prof. Riccardo Fercia per costituirsi a nome del Collegio di Garanzia Elettorale quale avvocato di libero foro nel procedimento R.G. n. 2/2025 pendente dinnanzi alla Corte costituzionale ed aggiungersi, sempre nella predetta qualità, alle difese già costituite nel procedimento R.G. n. 477/2025 dinnanzi al Tribunale.”*

È stato poi depositato dall'avvocato Fercia il “mandato difensivo in ogni stato e grado e procura speciale” rilasciato dalla Presidente del Collegio di garanzia elettorale in data 4 aprile 2025, nel quale è fatto richiamo esplicito alla *deliberazione del Collegio in data 3 aprile 2025 [vista la deliberazione...conferisce mandato difensivo...]*. Tale delibera, trasfusa nel verbale dell'assemblea prodotto agli atti (secondo quanto riportato nello stesso verbale), non risulta sottoscritta dalla Presidente, ma solo dalla segretaria del Collegio di garanzia.

Tenuto conto del tenore non conforme dei suddetti atti, viene, dunque, a profilarsi la seguente alternativa: o il verbale raccoglie la volontà dell'organo collegiale manifestata nella riunione del 3 aprile 2025, e a tale volontà non corrisponderebbe,

allora, l'ampiezza del mandato conferito, nonostante il rimando alla delibera (che secondo la verbalizzazione circoscrive l'incarico, testualmente e inequivocabilmente, ai soli procedimenti dinnanzi al Tribunale e alla Corte costituzionale), con conseguente efficacia del mandato solo per il giudizio di primo grado, conformemente ad essa, oppure, come sostenuto dall'avvocato Fercia, il verbale in questione sarebbe, in realtà, un "non verbale", un "inutile pezzo di carta", siccome "non sottoscritto dalla Presidente "che giustamente tuttora ricusa di apporre la propria firma in calce ad un testo non coerente né con la discussione né con il deliberato".

In quest'ultima ipotesi, però, non risulterebbe attestata alcuna volontà del Collegio in ordine ad ampiezza e contenuto del mandato da conferire all'avvocato Fercia, sicché la procura in questione non sarebbe addirittura fondata, allo stato, su alcun atto autorizzativo dell'organo collegiale.

Va soggiunto che, contrariamente a quanto sostenuto dallo stesso difensore, non è possibile attribuire valore fidefacente all'affermazione contenuta nel mandato difensivo: "... vista la deliberazione del Collegio in data 3 aprile 2025 ...". Tale espressione, pur lasciando intendere l'esistenza di un verbale dell'assemblea che dovrebbe dare riscontro alla delibera menzionata, non certifica in modo concreto e specifico ciò che effettivamente è stato discusso, deliberato o compiuto nell'ambito della riunione collegiale. Essa, per la sua genericità, potrebbe, al più, costituire una presunzione semplice di conformità all'atto autorizzativo dell'organo collegiale (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 148/2025, nella quale non era necessario produrre la delibera autorizzativa), ma tale presunzione risulta qui superata dalla produzione del verbale in questione. In particolare, qualora si considerasse il verbale come *tamquam non esset* (ossia privo di efficacia giuridica), sarebbe stato preciso onere dell'avvocato Fercia fornire prova concreta dell'esistenza di una delibera del Collegio di garanzia che fosse conforme al mandato difensivo conferitogli.

Deriva dunque, dai rilievi svolti e per quanto qui interessa, che in entrambe le ipotesi profilate non possa comunque ritenersi sussistere, **con riguardo al grado d'appello**, la *legitimatio ad processum* dell'organo rappresentativo per difetto di una

corrispondente delibera autorizzativa del Collegio di garanzia, con conseguente difetto dello *ius postulandi* in capo al difensore in relazione al presente grado di giudizio.

Posta in detti termini la questione, va ulteriormente osservato che la mancanza della delibera autorizzativa non costituisce un vizio insanabile, afferendo, come sopra accennato, all'efficacia della costituzione in giudizio dell'ente. Tuttavia nessuna sanatoria è intervenuta nel corso del giudizio, avendo, piuttosto, in data 2 maggio 2025 il Collegio di garanzia “*deliberato a maggioranza di revocare il mandato quale avvocato di libero foro all'avvocato professor Riccardo Fercia sia nel procedimento numero 477/25 pendente dinanzi al tribunale civile in composizione collegiale di Cagliari, che nel procedimento pendente davanti alla Corte Costituzionale [al contempo dispensandolo dallo svolgimento di nuove ulteriori difese in entrambi i predetti procedimenti...*”. Né altra disposizione risulta successivamente intervenuta da parte del Collegio di garanzia in pendenza del procedimento d'appello, secondo quanto confermato dal suo Presidente (*cf.* annotazione datata 8 agosto 2025 del Presidente Dott. M.C. Poddighe in calce all'istanza di accesso agli atti dello studio Ballero). In seguito, in data 15 ottobre 2025, lo stesso avvocato Riccardo Fercia ha rassegnato le proprie irrevocabili dimissioni dal Collegio e comunicato che, per l'effetto, non avrebbe potuto “*più svolgere funzioni difensive allo stato in perpetuo nel processo numero 266/2025 RG della Corte d'appello di Cagliari*”, preannunciando, al contempo, che non avrebbe partecipato alle prossime udienze, segnatamente a quella fissata per il giorno 7 novembre 2025.

Rispetto alla revoca del mandato (riferita alla delibera verbalizzata del 3 aprile 2025) e alla successiva rinuncia da parte sua, l'avvocato Fercia ha, come accennato, invocato l'operatività della regola della ultrattività della procura posta dall'art. 85 del c.p.c., non essendo frattanto intervenuta la nomina di altro difensore, richiamando a supporto numerosa giurisprudenza, tra cui, in particolare, la sentenza della Suprema Corte, n. 12249/2020. In tale pronuncia la Corte, nel solco di un consolidato orientamento, ha osservato che l'articolo 85 c.p.c., diversamente dalla procura al compimento di atti di diritto sostanziale, detta una disciplina volta a evitare la paralisi

del processo e tutelare entrambe le parti, stabilendo che la revoca o la rinuncia alla procura non producono effetti verso l'altra parte finché non sia avvenuta la sostituzione del difensore. Tale principio, ha precisato la Corte, “... *va interpretato nel senso che fino alla sostituzione il difensore conserva le sue funzioni con riguardo alle vicende del processo sia per quanto riguarda la legittimazione a ricevere gli atti nell'interesse del mandante, sia per quanto riguarda la legittimazione a compiere gli atti nel suo interesse*”. Ha osservato inoltre la Corte come tale congegno trovi riscontro anche nel codice deontologico forense, il quale stabilisce all'articolo 32, quarto comma, che: «L'avvocato, dopo la rinuncia al mandato, nel rispetto degli obblighi di legge, non è responsabile per la mancata successiva assistenza, qualora non sia nominato in tempi ragionevoli altro difensore», il che sta a significare che egli rimane responsabile dell'adempimento del mandato se non altro fintanto che dalla revoca o dalla rinuncia non sia decorso un adeguato lasso temporale.

Chiarendo la portata del dettato normativo la Suprema Corte ha quindi richiamato, esemplificativamente, un proprio precedente (Cass. n. 4226/1989) riguardante il caso in cui “ [...] *il difensore munito di procura che lo abilitava a proporre appello ed a difendere la parte in secondo grado, poteva, pur dopo la revoca implicita del mandato e la successiva rinuncia, compiere gli atti utili alla parte e, quindi, era legittimato a proporre appello (analogo principio, tra le altre, in Cass., Sez. Un., 28 ottobre 1995, n. 11303; Cass. 29 ottobre 1997, n. 10643; Cass. 28 luglio 2010, n. 17649)[...]*”. È d'altra parte evidente che la revoca o la rinuncia al mandato presuppongano un suo pregresso conferimento valido ed efficace per il grado a cui l'attività è riferita.

Ebbene, alla stregua di tali consolidati principi, deve concludersi che nel caso in esame manchi il presupposto essenziale della *perpetuatio officii*, attesa la rilevata assenza di un preesistente mandato conferito per il secondo grado.

Né deve fuorviare quanto - condivisibilmente - ritenuto dal Tribunale che, nel dare atto della mancata sostituzione del procuratore costituito con altro, ha rilevato: “...*occorre evidenziare, quanto alla rappresentanza in giudizio del Collegio di*

*Garanzia Elettorale, come l'intervenuta revoca del mandato al prof. avvocato Riccardo Fercia, seppur pienamente produttiva di effetti nei rapporti tra il rappresentato e il difensore ..., debba ritenersi, invece, irrilevante nei confronti delle altre parti ai sensi dell'art. 85 c.p.c., [...]. Pertanto, non può che trovare applicazione il già menzionato art. 85 c.p.c. a norma del quale "la revoca e la rinuncia non hanno effetto nei confronti dell'altra parte finché non sia avvenuta la sostituzione del difensore" e di conseguenza deve trovare applicazione anche il principio per cui: "ai sensi dell'art. 85 c.p.c., la revoca della procura e la rinuncia al mandato non hanno effetto nei confronti dell'altra parte fino alla sostituzione del difensore, **sicché la notifica dell'impugnazione deve, in siffatta situazione, essere compiuta al difensore non ancora sostituito e non alla parte personalmente**" (principio espresso da Cass. civ. n. 11504 e ribadito da Cass. civ. n. 2677/2019)."* Tale ordine di argomentazioni presupponeva, difatti, l'esistenza di una valida ed efficace procura conferita per il primo grado, di cui in questa sede non si discute, ma non sortisce alcun "giudicato implicito", contrariamente a quanto sostenuto dall'avvocato Fercia nella comparsa di costituzione contenente appello incidentale, con riguardo allo *ius postulandi* a lui attribuito per tutti i gradi.

Deriva, da tutto quanto esposto, che il Collegio di garanzia non può essere considerato validamente costituito nel presente grado e deve essere pertanto dichiarato contumace.

L'appello incidentale proposto in mancanza di *ius postulandi* in capo all'avvocato Riccardo Fercia va dichiarato inammissibile e, conseguentemente, ritenuto atto riferibile al medesimo professionista (*ex multis*, Cass. n. 23136/2024; Cass. n. 15305/2018; 25304/2020).

Resta assorbita ogni ulteriore questione sollevata dall'appellante sulla validità del mandato, ivi compresa quella relativa alla "capacità soggettiva dell'Avvocato Fercia di assumere l'incarico" in ragione dello "status di professore universitario", essendo sul punto sufficiente dare atto che risulta documentato che l'incarico è stato conferito al predetto legale solo dopo che l'Avvocatura di Stato aveva espresso il proprio diniego

ad assumere la difesa del Collegio ritenendosi incompetente, sicché si giustificava il ricorso ad una difesa esterna e sarebbe stato, altresì, superfluo motivare la decisione in tal senso (così come indicato da Cass. civ. Sez. Un. n. 2487620/ 2017).

Tanto esposto, è doveroso chiarire che, stante l'eccezione sollevata e l'articolato contraddittorio che ne è scaturito, la Corte non doveva attivare il meccanismo di assegnazione del termine previsto dall'art. 182 c.p.c. nella sua formulazione attuale (ex d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 -c.d. "Riforma Cartabia"- mod. dalla L. 29 dicembre 2022, n. 197), che, nel prevedere la sanatoria per i vizi processuali, menziona esplicitamente il "difetto di rappresentanza, di assistenza o di autorizzazione".

Si richiama, in proposito, il principio affermato dalla Suprema Corte in relazione alle prescrizioni dettate dall'art. 182 c.p.c. (v. da ultimo, Cass. n. 12868/2025, nonché in precedenza, n. 7589/2023, n. 29244/2021, Sez. Un. n. 29919/2017), secondo cui: “*Laddove, [...], il difetto di rappresentanza sostanziale o processuale venga eccepito dalla controparte, la parte interessata ha l'onere di produrre immediatamente con la prima difesa utile la documentazione necessaria a sanare il difetto o il vizio; nel qual caso, non opera il meccanismo di assegnazione del termine ai sensi dell'art. 182 cod. proc. civ., prescritto solo per il caso di rilievo officioso (Cass., n. 29244/2021), ma opera, anche in questo caso, l'efficacia sanante ex tunc della produzione della parte (Cass., n. 23940/2019). In sostanza, nel caso in cui l'eccezione di difetto di rappresentanza di una parte sia stata tempestivamente proposta da altra parte, quella interessata è tenuta ad attivarsi producendo immediatamente la documentazione all'uopo necessaria, non rilevando l'assegnazione, ai sensi dell'art. 182 cod. proc. civ. di un termine perentorio per provvedervi, giacché sul rilievo di parte l'avversario è chiamato a contraddire e attivarsi per conseguire la sanatoria, in mancanza della quale la nullità diviene insanabile.*”

Da ultimo, in ordine all'istanza della difesa Todde volta a ottenere la trasmissione degli atti al competente organo disciplinare in relazione a un presunto conflitto di interessi dell'avvocato Fercia, si osserva quanto segue.

Ferma la netta distinzione tra la funzione giurisdizionale e l'autonoma potestà

sanzionatoria degli organi disciplinari forensi, va chiarito che l'obbligo di "immediata notizia" da parte dell'autorità giudiziaria, previsto dall'art. 51, comma 3, legge n. 247/2012, è circoscritto a specifiche e tassative ipotesi, prevalentemente di natura penale. Al di fuori di tali casi, la segnalazione costituisce una facoltà discrezionale del giudice, il cui esercizio è informato al principio generale, enunciato dalla medesima norma, che garantisce la libera acquisizione della notizia dell'illecito disciplinare, così come indicato nella disposizione: "la notizia dei fatti suscettibili di valutazione disciplinare è comunque acquisita".

Nel caso di specie, la decisione di questa Corte si fonda su una ragione di rito, ritenuta assorbente, ovvero il difetto di *ius postulandi* del difensore, stante l'assenza della delibera autorizzativa dell'organo competente, vizio non sanato ai sensi dell'art. 182 c.p.c.

Tale statuizione ha reso superfluo l'esame degli ulteriori profili di invalidità della procura eccepiti, ivi compreso quello relativo al dedotto conflitto di interessi. Di conseguenza, la suddetta doglianza non è stata oggetto di alcuna delibazione e rimane, agli atti del presente giudizio, una mera allegazione di parte.

L'esercizio della facoltà di segnalazione presuppone che il giudice, nell'ambito del proprio percorso valutativo e motivazionale, abbia riscontrato elementi fattuali concreti che appaiano *prima facie* meritevoli di approfondimento in sede disciplinare.

Nel caso in esame, avendo questo Collegio arrestato la propria cognizione a un vizio che ha precluso l'esame delle questioni subordinate, difetta un vaglio giurisdizionale, anche solo incidentale, dei fatti posti a fondamento dell'eccezione di conflitto di interessi.

Una segnalazione basata su profili non delibati si tradurrebbe in una mera trasmissione all'organo disciplinare di un'allegazione di parte, non vagliata dal giudice. Tale attività esula dalla funzione istituzionale dell'autorità giurisdizionale.

Resta ferma, in ogni caso, la facoltà della parte istante di investire direttamente della questione il Consiglio Distrettuale di Disciplina, quale sede istituzionalmente deputata a svolgere le necessarie indagini e a decidere sulla sussistenza di eventuali illeciti

disciplinari.

L'istanza va, pertanto, respinta.

* * * *

II. Natura del giudizio e ammissibilità degli interventi.

Occorre esaminare la questione relativa all'ammissibilità degli interventi spiegati nel presente giudizio. La risoluzione di tale questione postula l'individuazione dell'esatta natura della presente controversia e la sua conseguente qualificazione, al fine di stabilire il rito applicabile e, con esso, le regole che disciplinano la partecipazione di terzi al giudizio.

Pur avendo correttamente escluso l'ammissibilità degli interventi dei terzi -per la mancanza di carattere popolare dell'azione oggetto del giudizio - la sentenza impugnata evidenzia una incongruenza logico-giuridica nella determinazione del rito applicabile.

In sintesi, il Tribunale ha ritenuto che l'impugnazione dovesse essere ricondotta nell'alveo delle **controversie in materia di eleggibilità e decadenza**, soggette al rito speciale di cui all'art. 22 d.lgs. n. 150/2011, in quanto l'accertamento delle violazioni in materia di spese elettorali, compiuto dal Collegio elettorale di garanzia, costituisce -per espressa previsione dell'art. 15, comma 7, legge n. 515/1993 - presupposto idoneo ad incidere direttamente sul diritto di elettorato passivo dell'interessata.

Il Tribunale ha altresì evidenziato come l'assenza, al momento della decisione, di una formale delibera di decadenza da parte del Consiglio regionale non fosse ostativa alla qualificazione del giudizio come elettorale, dovendo riconoscersi al candidato la possibilità di contestare immediatamente l'accertamento delle irregolarità che, se divenuto definitivo, vincolerebbe l'organo politico a pronunciarsi sulla decadenza senza alcuna possibilità di riesame del merito. È stato dunque affermato che negare al candidato la tutela nella fase in cui l'accertamento si forma comporterebbe una ingiustificata compressione del diritto di difesa.

Individuata nella disciplina elettorale la cornice processuale applicabile, il Tribunale ha affrontato la questione della partecipazione dei soggetti intervenuti nel

procedimento (segnatamente, cittadini elettori, consiglieri regionali, assessori in carica, e lo stesso componente del Collegio di garanzia, avvocato Riccardo Fercia), ritenendoli inammissibili, previa puntuale ricostruzione dei limiti soggettivi del rito elettorale.

Il primo giudice ha rilevato che il rito elettorale di cui all'art. 22 d.lgs n. 150/2011 citato, pur contemplando in determinate ipotesi la legittimazione popolare, non consente interventi di terzi finalizzati a sostenere o contrastare le ragioni del candidato né, tantomeno, legittima l'ingresso nel processo di soggetti privi di un interesse giuridico immediato e qualificato distinto e autonomo rispetto a quello della parte principale. Richiamando il consolidato orientamento della Corte di cassazione in materia di azioni popolari, il giudice di prime cure ha rilevato che tale strumento, di natura eccezionale, è utilizzabile esclusivamente per promuovere l'accertamento dell'ineleggibilità di un eletto e non può essere utilizzato per sostenere l'eleggibilità del medesimo o per concorrere alla sua difesa processuale.

Tale preclusione è stata ritenuta strutturale e inderogabile.

Il Tribunale ha inoltre distinto con chiarezza tra l'interesse giuridicamente rilevante, che può fondare un intervento ai sensi dell'art. 105 c.p.c., e il mero interesse di fatto, privo di tutela. È stato così osservato che né il ruolo degli intervenienti quali elettori né il loro *status* di componenti del Consiglio o della Giunta regionale può essere assunto quale titolo idoneo a partecipare al giudizio. L'eventuale "danno politico" derivante dallo scioglimento del Consiglio regionale quale possibile effetto della decadenza del Presidente non costituisce infatti un effetto diretto del provvedimento impugnato, bensì una conseguenza istituzionale derivante dal sistema di governo regionale e dalle scelte del legislatore statutario. Per tali ragioni, esso non integra un interesse qualificato alla partecipazione al processo.

Quanto all'intervento dell'avvocato Riccardo Fercia, quale componente del Collegio di garanzia, il Tribunale ha osservato che la posizione del singolo membro di un organo collegiale non può essere considerata quale interesse personale idoneo a fondare la legittimazione all'intervento. Né, secondo il giudice di prime cure, può

ritenersi sufficiente la mera possibilità astratta di una futura responsabilità personale ai sensi dell'art. 28 Cost., trattandosi di evenienza del tutto ipotetica, priva di nesso immediato con la decisione da assumere nel giudizio.

Infine, in relazione all'intervento spiegato da Emanuele Beccu, il Tribunale ha qualificato la domanda proposta dall'interveniente non come riconvenzionale, ma come iniziativa autonoma avente natura di azione popolare, volta a far valere una diversa ipotesi di ineleggibilità della ricorrente non presa in esame dal Collegio di garanzia. Tale domanda è stata dichiarata inammissibile sotto un duplice profilo: per difetto di legittimazione soggettiva dell'interveniente ad agire nel contesto dell'impugnazione proposta dalla candidata e per estraneità dell'oggetto della domanda al *thema decidendum* del giudizio, circoscritto alle irregolarità accertate dall'organo amministrativo competente. Il Tribunale ha precisato che il rito elettorale non consente la proposizione, in via incidentale, di autonome azioni popolari dirette a contestare ulteriori e diverse cause di ineleggibilità, le quali devono eventualmente essere promosse con autonomo ricorso e nel rispetto dei termini previsti dalla legge.

Tanto premesso, la statuizione del Tribunale merita conferma, ma sulla base di una diversa motivazione; l'esclusione delle parti intervenienti, invero, non deve essere frutto di alcuna valutazione discrezionale o comparativa dell'interesse partecipativo dei singoli, ma costituisce **effetto automatico e necessario** della corretta qualificazione del rito, che, proprio in ragione della sua specialità, non tollera ampliamenti delle parti legittimate a parteciparvi.

Come già evidenziato, il primo giudice, pur affermata la natura elettorale del presente giudizio, ha correttamente rilevato che la controversia non riveste i caratteri dell'azione popolare, la quale è l'unico istituto capace di fondare una legittimazione diffusa nel contenzioso elettorale.

Tuttavia, ad avviso della Corte, tale accertamento comporta la necessaria e automatica riconduzione del giudizio nell'alveo della giurisdizione civile sanzionatoria ordinaria.

Se, infatti, la causa non mira alla tutela dell'interesse pubblico alla regolarità delle

cariche (tipico delle azioni popolari *ex art.* 70 T.U. n. 267/2000 o delle impugnative elettorali), essa resta confinata nel sindacato di legittimità su un atto amministrativo pecuniario.

Nello specifico, l'azione proposta avverso l'ordinanza ingiunzione del Collegio di garanzia costituisce un'opposizione a sanzione amministrativa, soggetta al rito speciale previsto dall'art. 6 d.lgs. n. 150/2011. Infatti, la legge n. 515/1993, art. 15, comma 19, con previsione di chiusura, stabilisce, quanto alle sanzioni amministrative pecuniarie previste in materia elettorale dal medesimo articolo l'applicazione delle disposizioni generali contenute nelle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, salvo quanto diversamente disposto.

Secondo il consolidato insegnamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 22639/2011), tale giudizio ha per oggetto il rapporto sanzionatorio tra l'autorità e il trasgressore e deve essere celebrato secondo le forme del rito civile ordinario (rito del lavoro).

Non può condividersi l'assunto del primo giudice secondo cui la natura "elettorale" della controversia discenderebbe dal diritto dell'opponente di partecipare al giudizio volto ad accertare i presupposti della decadenza. Non può assumere rilievo, ai fini della determinazione del rito, la circostanza che l'accertamento dell'illecito amministrativo costituisca il presupposto per una successiva decadenza dalla carica.

Tale tesi sovrappone il piano dell'effettività della tutela giurisdizionale (garantita dall'art. 24 Cost. in qualunque rito) con quello della qualificazione tecnica dell'azione. Il diritto del soggetto sanzionato di interloquire sull'accertamento del presupposto è pienamente garantito dalle forme del rito del lavoro applicato alle opposizioni *ex legge* n. 689/81, senza che ciò comporti una mutazione genetica della natura del giudizio. Invero, l'eventuale sentenza di annullamento della sanzione farebbe venir meno il presupposto per qualsiasi futura azione di decadenza, tutelando così in via definitiva la posizione del candidato.

L'accertamento della sussistenza dei presupposti per la decadenza costituisce, nel giudizio di opposizione, un passaggio motivazionale necessario ma strumentale alla

conferma o all'annullamento della sanzione pecuniaria, che resta l'unico oggetto del *petitum* immediato. Al riguardo occorre distinguere l'oggetto del giudizio e gli effetti riflessi della decisione. L'oggetto del giudizio è la verifica della legittimità dell'ordinanza ingiunzione e l'accertamento del fatto illecito con essa contestato. La decadenza dalla carica costituisce un effetto legale accessorio che l'ordinamento ricollega in via sanzionatoria all'accertamento definitivo della violazione amministrativa.

Come chiarito dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 149/2025 la decadenza prevista dall'art. 15, comma 8, legge. n. 515/1993 resta un effetto eventuale e differito, la cui delibera appartiene alla competenza esclusiva dell'organo di appartenenza, quale titolare delle prerogative di verifica dei titoli di ammissione dei propri componenti. Il sindacato giurisdizionale deve pertanto restare circoscritto alla legittimità dell'ordinanza ingiunzione: una diversa qualificazione in termini di "controversia elettorale" comporterebbe un'indebita sovrapposizione tra la giurisdizione civile sanzionatoria e i procedimenti interni dell'organo collegiale, trasformando l'opposizione in un'inammissibile indagine preventiva su uno *status* non ancora oggetto di delibera.

In tale contesto, non appare corretto, sotto il profilo processuale, qualificare la domanda come volta all'accertamento incidentale dello *status* elettorale, poiché il giudizio si concentra esclusivamente sulla verifica della legittimità del provvedimento sanzionatorio, senza che si possa attribuire al procedimento una funzione di accertamento autonomo dello *status* soggettivo del ricorrente.

L'azione di mero accertamento, infatti, costituisce un rimedio di carattere sussidiario, esperibile unicamente per rimuovere uno stato di oggettiva incertezza giuridica in assenza di uno strumento di tutela specifico previsto dall'ordinamento (Cass. n. 9061/2025; Cass., n. 24552/2024).

Nel caso di specie, l'esistenza di un provvedimento lesivo (l'ordinanza ingiunzione) e la previsione di un rimedio tipico per contestarlo (l'opposizione ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 150/2011) rendono tale strumento specifico l'unica via processuale

ammissibile, precludendo il ricorso ad azioni atipiche.

Pertanto, il giudice adito non è investito di un'astratta funzione di verifica di uno *status*, bensì del compito di decidere nel merito la fondatezza della pretesa sanzionatoria amministrativa, esercitando la cognizione piena sul rapporto che è propria del giudizio di opposizione, entro i limiti oggettivi del provvedimento impugnato.

Affermare che l'azione ha natura elettorale e, contestualmente, negare l'intervento dei terzi elettori o competitori significa svuotare di significato la qualificazione stessa; il Tribunale incorre in contraddizione laddove, da un lato, qualifica l'azione come "elettorale" (valorizzando l'effetto della decadenza *ex art. 15, comma otto cit.*), ma dall'altro nega ai terzi la legittimazione ad impugnare, ritenendo che la controversia non possa essere ricondotta al paradigma dell'azione popolare elettorale.

Tale argomentazione, ad avviso della Corte, è viziata da un contrasto logico: la qualificazione di un'azione come "elettorale" trae la propria ragion d'essere proprio dalla natura pubblicistica dell'interesse protetto, che giustifica l'ampliamento della platea dei soggetti legittimati (cosiddetta legittimazione diffusa).

La decisione impugnata finisce per configurare una soluzione processuale che, pur mutuando la denominazione dal rito elettorale, ne disattende le tipiche conseguenze sotto il profilo della partecipazione al contraddittorio. Tale impostazione conferma, sia pure indirettamente ma con chiarezza, che la natura del giudizio rimane quella di una sanzione amministrativa bilaterale.

La natura impugnatoria e bilaterale del rito previsto dalla legge n. 689/1981 determina l'inammissibilità dell'intervento di soggetti terzi, la quale discende direttamente dall'indisponibilità del rito sanzionatorio ad accogliere istanze terze, restando il giudice vincolato alla cognizione del solo rapporto tra l'autorità di garanzia e il soggetto sanzionato, senza alcuna possibilità di deroga verso modelli processuali a partecipazione diffusa. Poiché il giudice dell'opposizione non ha il potere di dichiarare direttamente la decadenza, i terzi controinteressati non vantano alcuna legittimazione a interloquire sulla legittimità della sanzione pecuniaria, dovendo il

contraddittorio restare integro nella sua struttura bilaterale necessaria. In tal senso, la giurisprudenza di legittimità è granitica nel ritenere inammissibile l'intervento di soggetti portatori di interessi meramente riflessi o di fatto, poiché la sentenza sull'accertamento dell'illecito amministrativo non produce effetti diretti nella sfera giuridica di terzi (Cass., n. 14104/2012).

Giova, in conclusione, interrogarsi sulla possibilità che l'accertato vizio di inquadramento dogmatico operato dal Tribunale circa la natura del presente giudizio, con conseguente applicazione del rito di cui all'art. 22 d.lgs. n. 150/2011, possa, in questo grado di giudizio, dare luogo ad una conversione del rito in quello di cui all'art. 6 dello stesso decreto: tale evenienza deve tuttavia essere esclusa in ragione del regime di rigida stabilità delle forme processuali delineato dallo stesso del decreto.

In particolare, l'art. 2, comma 1, esclude l'applicazione alle controversie disciplinate dal rito del lavoro (qual è quella di specie) dell'art. 439 c.p.c, il quale disciplina il mutamento del rito in appello.

Ne consegue che questa Corte è tenuta a decidere il merito del gravame avendo cura di applicare, ai fini della valutazione della legittimità della sanzione, i principi sostanziali propri della legge n. 689/1981.

* * * *

III. Legittimazione passiva del Ministero della giustizia

Ancora in via pregiudiziale rispetto al merito dell'opposizione, va esaminata la questione relativa alla legittimazione processuale del Ministero della Giustizia, oggetto del quinto e articolato motivo d'appello di Alessandra Todde. Tale questione, infatti, è decisiva ai fini della corretta individuazione delle parti del giudizio e della regolare costituzione del contraddittorio.

A sostegno del gravame, l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado per violazione e falsa applicazione delle norme in tema di legittimazione passiva.

In sintesi, il ragionamento dell'appellante si sviluppa come segue.

In primo luogo, si sostiene che il Collegio di garanzia, sebbene operi in relazione a

competizioni elettorali regionali, sia a tutti gli effetti un organo dello Stato. La sua istituzione discende infatti da una legge statale (la citata n. 515/1993) e la sua funzione non è circoscritta a un interesse meramente locale, ma attiene alla tutela di un interesse pubblico unitario e di primario rilievo costituzionale: la garanzia della trasparenza, della correttezza e del pluralismo delle competizioni elettorali, quale presidio fondamentale per il libero e personale esercizio del diritto di voto sancito dall'art. 48 Cost. Tale compito, per sua natura, non potrebbe che essere statale, in quanto volto a garantire l'uniformità delle regole democratiche su tutto il territorio nazionale. La circostanza che la legge regionale della Sardegna n. 1/1994 abbia recepito tale istituto non ne modificherebbe la natura, trattandosi di un mero adeguamento della normativa regionale a un quadro di principi e di organizzazione inderogabilmente stabilito a livello statale. L'attività di vigilanza e sanzionatoria del Collegio, pertanto, rimarrebbe espressione di una potestà statale e i suoi atti sarebbero direttamente imputabili allo Stato-amministrazione.

In secondo luogo, e come diretta conseguenza, l'appellante individua nel Ministero della Giustizia il soggetto passivo del rapporto controverso. Tale individuazione si fonda sul nesso strutturale e organizzativo che lega il Collegio all'amministrazione della giustizia. La legge, infatti, istituisce il Collegio "presso la Corte d'Appello", incardinamento che non sarebbe meramente logistico o formale. Secondo la tesi dell'appellante, poiché il Ministero della Giustizia è il dicastero responsabile dell'organizzazione, dei mezzi, delle strutture e del personale amministrativo di tutti gli uffici giudiziari, esso sarebbe anche il centro di imputazione cui ricondurre l'attività di un organo che opera all'interno di tali strutture. La collocazione fisica e amministrativa presso la Corte d'Appello non sarebbe un dato neutro, ma il riflesso di un legame funzionale che renderebbe il Ministero il soggetto tenuto a rispondere in giudizio degli atti emanati dal Collegio.

Infine, a ulteriore sostegno della propria tesi, l'appellante evidenzia come, in passato, l'Avvocatura dello Stato abbia assunto la rappresentanza e difesa in giudizi analoghi proprio per conto del Ministero della Giustizia, comportamento che

costituirebbe una sorta di riconoscimento implicito della legittimazione passiva del dicastero.

Il Ministero della Giustizia, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata, ribadendo la propria carenza di legittimazione passiva.

La statuizione merita di essere confermata.

La tesi dell'appellante, pur suggestiva, si fonda su un'errata interpretazione della collocazione funzionale del Collegio di garanzia e dei principi che regolano l'imputazione degli atti amministrativi e la legittimazione processuale delle pubbliche amministrazioni.

È dirimente, al riguardo, il recentissimo intervento della Corte Costituzionale, con la richiamata sentenza 15 ottobre 2025 n. 148. Tale pronuncia, ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso nei confronti del Ministro della Giustizia, in relazione all'ordinanza ingiunzione qui in esame, statuendo testualmente:

1) dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti indicato in epigrafe, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti del Ministro della giustizia;

Tale decisione, sebbene resa in un diverso tipo di giudizio, assume un valore determinante anche ai fini della risoluzione della presente controversia. Dichiarando l'inammissibilità del ricorso nei confronti del Ministro, la Corte ha sancito la sua totale estraneità rispetto all'esercizio delle funzioni e all'adozione degli atti del Collegio di garanzia. Se il Ministro della Giustizia non è legittimato a contraddire in un giudizio ove si contesta la titolarità stessa del potere esercitato, a maggior ragione non può essere considerato il corretto legittimato passivo in un giudizio ordinario volto a contestare la legittimità di un atto emanato da tale Collegio.

La stessa Corte costituzionale, nel decidere il merito del conflitto, ha chiarito che l'organo che agisce per conto dello Stato in questa materia è il Collegio stesso. Si legge infatti nel dispositivo che *“non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio di garanzia*

elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari” adottare la parte del provvedimento contestato. Questa formulazione identifica inequivocabilmente il Collegio quale centro di imputazione dell'attività amministrativa in questione, distinto e autonomo rispetto all'amministrazione della giustizia.

L'argomento dell'appellante, che fa leva sull'incardinamento del Collegio “presso la Corte d'Appello”, confonde il piano della collocazione strutturale con quello dell'autonomia funzionale. Il Collegio di garanzia elettorale è un organo che, pur composto in parte da magistrati e utilizzando risorse logistiche degli uffici giudiziari, esercita una funzione amministrativa in piena autonomia e indipendenza. Il Ministero della Giustizia ha compiti relativi all'organizzazione dei servizi e delle infrastrutture della giustizia, ma non esercita alcun potere di direzione, controllo o ingerenza sull'attività -sia essa giurisdizionale o, come in questo caso, amministrativa con funzioni para giurisdizionali- svolta dagli organi che, pur trovando sede fisica presso gli uffici giudiziari, operano in piena e totale autonomia funzionale. L'atto opposto è espressione di una funzione attribuita dalla legge direttamente al Collegio, che ne è l'unico autore e responsabile.

Ne consegue che il giudizio di opposizione doveva essere correttamente instaurato nei confronti del Collegio regionale, quale organo che ha emanato l'atto e che è titolare, dal lato passivo, del rapporto giuridico sanzionatorio dedotto in giudizio.

Le ulteriori argomentazioni dell'appellante sono parimenti infondate: la natura “statale” della funzione di controllo elettorale, non implica automaticamente la legittimazione del Ministero della Giustizia, essendo lo Stato un'entità complessa che agisce tramite una pluralità di organi e amministrazioni ciascuno con la propria sfera di competenza e autonomia. Infine, è del tutto irrilevante la prassi processuale evocata dall'appellante. La legittimazione ad agire e a resistere in giudizio è una condizione dell'azione che attiene alla titolarità del rapporto sostanziale dedotto in giudizio. Essa è predeterminata dalla legge e non può essere creata, modificata o sanata da comportamenti processuali, quali le scelte difensive operate dall'Avvocatura dello Stato in altri e diversi contenziosi. La decisione sulla legittimazione passiva deve

fondarsi esclusivamente sull'analisi normativa della titolarità del potere esercitato.

Il motivo deve essere, pertanto, respinto.

* * * *

IV. Applicabilità della legge n. 515/1993 alla figura del Presidente della Regione Sardegna

Venendo al merito dell'impugnazione, in via logica prima che cronologica va esaminata la questione preliminare relativa all'applicabilità dell'impianto normativo e sanzionatorio previsto dalla legge n. 515/1993, come richiamata dalla L.R. 1/1994, al candidato Presidente della Regione, oggetto del quarto motivo di appello.

Il Tribunale di Cagliari, al punto 8.2 della sentenza, ha disatteso la relativa eccezione della ricorrente, sostenendo, in sintesi, che: a) chi si candida al ruolo di Presidente della Regione si candida anche a quello di Consigliere regionale, sebbene con un meccanismo elettorale distinto; b) il fatto che il candidato non eletto ma secondo classificato divenga consigliere provverebbe tale assimilazione; c) la circostanza che la decadenza del Presidente comporti lo scioglimento dell'intero Consiglio regionale non sarebbe un ostacolo, in quanto conseguenza nota al legislatore regionale che ha introdotto tale meccanismo.

L'appellante contesta tale ricostruzione, ritenendola una interpretazione in *malam partem*, lesiva del principio di legalità e della tipicità delle sanzioni, nonché inconciliabile con la natura autonoma e costituzionalmente garantita dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

L'articolazione della censura si sviluppa su più profili, di seguito sinteticamente riportati.

a) L'assimilazione tra candidato presidente e candidato consigliere, secondo l'appellante, è intrinsecamente infondata, poiché trascura la profonda eterogeneità delle due figure, quale emerge dalla legge reg. n. 1/2013. Il Presidente è titolare di una legittimazione diretta dell'elettorato e rappresenta il vertice dell'esecutivo regionale, non un *primus inter pares*. La sua appartenenza al Consiglio quale membro di diritto non implica un'elezione alla carica consiliare. Il divieto di cumulo delle candidature e

le diverse conseguenze della decadenza confermano l'incompatibilità sistemica dei due ruoli.

b) L'applicazione della legge n. 515/1993 al Presidente rappresenterebbe una indebita manipolazione interpretativa della legge, introdotta in un contesto ordinamentale (anteriore alla riforma statutaria) in cui il Presidente non era eletto direttamente. Dopo l'entrata in vigore della legge reg. n. 1/2013, l'applicazione delle norme statali è possibile solo in quanto compatibili, requisito che l'appellante nega in radice. La legge n. 515/1993 è costruita su un modello elettorale fondato su liste circoscrizionali e candidati di lista: la sua applicazione al Presidente costituirebbe un'indebita estensione analogica in materia sanzionatoria, in violazione del principio di legalità.

c) L'interpretazione del Tribunale sovvertirebbe la gerarchia delle fonti: lo Statuto regionale, avente rango costituzionale, ha introdotto una disciplina organica dell'elezione del Presidente, che prevale sulla legge regionale ordinaria del 1994. Il rinvio operato da quest'ultima deve dunque ritenersi superato per incompatibilità sopravvenuta.

d) L'appellante lamenta, infine, la sproporzione della sanzione, atteso che la contestazione originaria riguardava un mero vizio formale successivamente sanato, mentre l'esito applicativo conduce allo scioglimento dell'Assemblea regionale.

Il motivo non è fondato.

Questa Corte condivide e intende dare continuità all'*iter* logico-giuridico seguito dal giudice di prime cure, le cui conclusioni appaiono immuni da vizi.

In primo luogo, occorre ribadire la corretta ricostruzione del quadro normativo operata dal Tribunale. La legge regionale della Sardegna n. 1/1994 ha espressamente esteso l'applicazione delle norme in materia di pubblicità e controllo delle spese elettorali di cui alla legge n. 515/1993 alle "elezioni per il Consiglio regionale" (art. 3) e ha previsto l'applicazione delle relative sanzioni (art. 5). Le successive riforme, tra cui la legge costituzionale n. 2/2001 e la legge statutaria regionale n. 1/2013, che hanno introdotto l'elezione diretta del Presidente, non hanno in alcun modo abrogato o

modificato tale rinvio. In assenza di una nuova e organica disciplina regionale in materia, la normativa previgente, incluso il rinvio alla legge statale, rimane pienamente in vigore quale unica fonte regolatrice della materia.

L'argomentazione centrale dell'appellante, fondata sulla pretesa distinzione ontologica tra l'elezione del Presidente e quella del Consiglio, non coglie nel segno. Come correttamente osservato dal Tribunale, l'elezione del Presidente della Regione e quella del Consiglio regionale non costituiscono due eventi elettorali separati e autonomi, ma rappresentano aspetti complementari della medesima consultazione, tra loro strettamente connessi. La candidatura alla Presidenza è, nel sistema elettorale sardo, una modalità specifica di candidatura per l'accesso al Consiglio regionale. Prova ne è che il candidato alla presidenza che si classifica secondo viene proclamato consigliere regionale. La candidatura alla presidenza, dunque, non è esterna al Consiglio, ma è un percorso elettorale che ha come esito, in ogni caso (per il vincitore e per il secondo classificato), l'ingresso nell'assemblea legislativa.

Di conseguenza, l'espressione "elezioni per il Consiglio regionale" contenuta nella legge reg. n.1/1994 deve essere interpretata in maniera sistematica, estendendo necessariamente il riferimento anche alla competizione per la carica di Presidente. Quest'ultima, infatti, rappresenta un elemento centrale delle elezioni stesse, influenzandone sia la composizione, mediante l'assegnazione di due seggi, sia l'assetto politico, grazie al premio di maggioranza previsto.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, non si tratta di un'inammissibile applicazione analogica di una norma sanzionatoria, bensì di una diretta applicazione della normativa vigente, interpretata secondo la sua *ratio* e il suo tenore letterale e sistematico. La necessità di garantire trasparenza e controllo sulle fonti di finanziamento, tutelata dalla legge n. 515/1993, risulta particolarmente rilevante in relazione alla figura del Presidente dell'esecutivo regionale, considerando l'impatto significativo che la relativa campagna elettorale può avere sull'esito della consultazione. L'esclusione del candidato Presidente dall'applicazione di tali disposizioni comporterebbe una lacuna normativa non giustificata, contraria ai principi

di uguaglianza e trasparenza che devono caratterizzare ogni competizione elettorale.

Infine, è destituita di fondamento anche la censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità, che l'appellante desume dalla gravità della conseguenza della decadenza del Presidente (lo scioglimento dell'intero Consiglio). Tale meccanismo (per cui *simul stabunt, simul cadent*) è una scelta politica del legislatore statutario, il quale ha inteso legare indissolubilmente la sorte del governo a quella del suo vertice. La gravità della conseguenza non può essere invocata per giustificare la disapplicazione delle norme di garanzia poste a presidio della regolarità del procedimento elettorale. Al contrario, proprio la consapevolezza della portata di tale effetto dovrebbe indurre i candidati alla massima diligenza e al più scrupoloso rispetto delle regole sulla trasparenza.

In ogni caso, a dirimere ogni dubbio interpretativo sopravviene la citata sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 15 ottobre 2025. La Consulta ha chiarito in modo espresso che, ai fini della verifica dell'applicabilità della legge 10 dicembre 1993, n. 515 alle elezioni regionali della Sardegna, il parametro normativo rilevante è esclusivamente l'art. 22 della legge statutaria regionale n. 1 del 2013, il quale, in via transitoria, dispone che in materia di ineleggibilità si applicano le leggi statali, oltre a quanto previsto dallo Statuto speciale.

Tale rinvio, rimasto integro per le ipotesi di ineleggibilità, deve essere inteso in senso ampio, comprendendo non soltanto le leggi statali generali in materia, ma anche le cause speciali di ineleggibilità, tra le quali rientrano quelle previste dalla legge n. 515 del 1993. Tali disposizioni, originariamente riferite alle elezioni parlamentari, sono state infatti estese alle elezioni regionali dalla legge n. 43 del 1995, che richiama espressamente gli artt. 7 e 15 della legge n. 515 del 1993.

La Corte costituzionale ha inoltre escluso che, a seguito della riforma della forma di governo regionale, possa ravvisarsi un vuoto normativo in materia di pubblicità e controllo delle spese elettorali, chiarendo che il rinvio operato dall'art. 22 della legge statutaria n. 1 del 2013 comporta l'operatività, anche nelle elezioni regionali, dell'intero sistema di regole e di sanzioni previsto dalla legislazione statale, il quale si

applica indistintamente a tutti i candidati, ivi incluso il candidato alla carica di Presidente della Regione, quale soggetto che partecipa a pieno titolo alla competizione elettorale regionale e quindi destinatario diretto degli obblighi di trasparenza e rendicontazione.

L'intervento della Corte costituzionale ha avuto natura chiarificatrice e ricostruttiva, avendo esplicitato un assetto normativo già coerente con i principi costituzionali in materia di diritti politici fondamentali e di uniformità della disciplina dell'elettorato passivo.

Quanto all'asserita irragionevolezza degli effetti "nucleari" della decadenza del Presidente, la sentenza n. 148/2025 neutralizza l'argomento attraverso una corretta distribuzione delle competenze.

La Corte costituzionale ha infatti statuito che la particolare stabilità garantita al Presidente dall'art. 126 Cost. impedisce che la sanzione della decadenza sia irrogata in via automatica da un organo tecnico-amministrativo (il Collegio di Garanzia). Tuttavia, tale scudo istituzionale opera esclusivamente sulla sanzione "di stato" (la decadenza), non sulla sanzione amministrativa pecuniaria.

In tal senso, l'ordinamento configura un sistema binario:

1. Sulla decadenza: la competenza è sottratta al Collegio di Garanzia e rimessa alla verifica dei poteri del Consiglio Regionale affinché sia valutata la proporzionalità dell'illecito formale rispetto alla stabilità degli organi regionali.

2. Sulla sanzione pecuniaria: essa rimane pienamente legittima e immediatamente esecutiva. Essendo una misura afflittiva di carattere patrimoniale, la multa non collide con il principio *simul stabunt simul cadent*, in quanto non determina alcuna soluzione di continuità nell'azione di governo.

* * * *

V. Effetti delle sentenze della Corte costituzionale nn. 148/2025 e 149/2025

Prima di procedere all'esame delle ulteriori doglianze di merito, attinenti alla qualificazione dell'illecito contestato e alla conformità dell'attività di rendicontazione, si ritiene necessario analizzare, anche alla luce delle deduzioni svolte in particolare

dall' appellante in sede di note difensive finali e di discussione, la portata e l'impatto, sul presente giudizio, delle sentenze della Corte costituzionale n. 148/2025 e n. 149/2025, sopra richiamate.

L'appellante ha sostenuto, in via principale, che l'intervento del Giudice delle Leggi e, in particolare la sentenza n. 148/2025, avrebbe determinato la cessazione della materia del contendere in relazione alla sanzione della decadenza. Sebbene tale prospettazione colga un aspetto fondamentale degli effetti delle richiamate pronunce, essa non esaurisce la complessità della questione e non conduce, a parere della Corte, a una declaratoria di cessazione della materia del contendere. Permane, infatti, la competenza di questo giudice ad esaminare e decidere sui motivi di appello proposti.

Per chiarire tale assunto, è necessario procedere a un'analisi della sentenza n. 148/2025, evidentemente limitata ai fini qui in rilievo.

Come già riportato, la Corte Costituzionale, pronunciando sul conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione autonoma della Sardegna, ha dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, al Collegio regionale di garanzia elettorale istituito presso la Corte d'appello di Cagliari, di affermare, nella motivazione della ordinanza ingiunzione del 20 dicembre 2024, che «si impone la decadenza dalla carica del candidato eletto» e, per l'effetto, di disporre «la trasmissione della presente ordinanza ingiunzione al Presidente del Consiglio Regionale per quanto di Sua competenza».

La Corte ha conseguentemente disposto "l'annullamento *in parte qua*" della suddetta ordinanza ingiunzione.

Tale pronuncia ha avuto un effetto caducatorio diretto e immediato sull'atto amministrativo che costituisce il presupposto del presente giudizio. L'annullamento parziale ha rimosso dall'ordinamento, con efficacia *erga omnes* ed *ex tunc*, la statuizione dell'ordinanza-ingiunzione relativa alla decadenza e la conseguente trasmissione degli atti al Consiglio regionale.

Ne deriva che il profilo della legittimità della sanzione della decadenza prefigurata dall'autorità amministrativa, quale conseguenza della violazione di cui all'art. 15, comma 7, legge n. 515/1993, è effettivamente venuto meno.

Tanto non giustifica, però, una pronuncia di cessazione della materia del contendere in questa sede, la quale - per comune insegnamento- presuppone il venir meno delle ragioni di contrasto fra le parti, con esclusione della necessità della pronuncia del giudice.

Giova, infatti precisare, che in questo giudizio di appello non è mai esistito un contrasto tra le parti in relazione alla sussistenza di una fattispecie decadenziale riconducibile alla irregolare rendicontazione, poiché la sentenza del Tribunale -come è stato opportunamente evidenziato - aveva già escluso, prima della pronuncia della Corte costituzionale e con accertamento non oggetto di impugnazione, la riconducibilità della sanzione della decadenza alla fattispecie del citato comma 7, art. 15 legge cit.

Il Tribunale ha escluso, infatti, che il legislatore abbia previsto una *terza* (oltre a quelle già espressamente disciplinate dalla legge) ipotesi *aperta* di decadenza e il relativo accertamento non è stato oggetto di impugnazione, sicché non è stato rimesso al sindacato di questo giudice di appello un profilo su cui possa ritenersi cessata la materia del contendere.

La configurabilità di una cessazione della materia del contendere deve, ancora escludersi, per due ulteriori ragioni, autonome e concorrenti.

In primo luogo, l'ordinanza ingiunzione impugnata non si esauriva nella sola previsione della decadenza, ma irrogava altresì una sanzione pecuniaria di € 40.000,00.

L'atto di appello proposto da Alessandra Todde contesta in radice la legittimità di tale statuizione, censurando l'operazione di riqualificazione giuridica dei fatti compiuta dal primo giudice.

Pertanto, permane pienamente la controversia sulla legittimità della sanzione pecuniaria e, con essa, la necessità per questa Corte di vagliare i motivi di gravame che investono la correttezza della sentenza di primo grado su tale punto; la stessa Corte costituzionale ha espressamente rimesso a questo giudice la cognizione su tale potere di riqualificazione : *“Resta impregiudicata la questione relativa alla possibilità di riqualificazione dei fatti, che è rimessa al giudice civile, competente per il giudizio di*

opposizione all'ordinanza-ingiunzione".

Sotto altro profilo permane l'interesse dell'appellante principale alla riforma della sentenza impugnata in relazione allo specifico motivo di gravame concernente la riqualificazione giuridica ivi operata, difforme da quella contestata nell'ordinanza ingiunzione.

Sussiste, pertanto, un autonomo interesse processuale dell'appellante a vedere emendata una statuizione che, seppure caducata nel suo effetto sanzionatorio principale, cristallizza una qualificazione del fatto prospettata come erronea e potenzialmente pregiudizievole.

È dunque entro questi confini che questa Corte deve procedere all'esame dei motivi di gravame, valutando la fondatezza delle censure mosse dall'appellante avverso la sentenza di primo grado in relazione ai profili evidenziati.

* * * *

VI. Riqualificazione della violazione e limiti del giudice nell'opposizione ad ordinanza ingiunzione

Così circoscritto il *thema decidendum*, occorre ora procedere all'esame nel merito dei motivi di appello, da scrutinarsi secondo il loro ordine logico e di pregiudizialità. Assume carattere centrale la censura, introdotta con il primo e secondo motivo di gravame, con cui si deduce la nullità della sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c.

Il Tribunale ha ritenuto che la documentazione trasmessa dalla candidata il 17 giugno 2024 non fosse idonea a integrare un rendiconto ai sensi dell'art. 7, comma 6, legge n. 515/1993, difettando dei requisiti formali e sostanziali imposti dalla normativa. In particolare, il giudice di prime cure ha rilevato che gli atti depositati non contenevano alcuna imputazione personale delle spese, non erano corredati dalla sottoscrizione del mandatario né da estratti di conto dedicato e si riferivano in via esclusiva all'attività del Comitato elettorale, soggetto distinto dalla candidata e privo di legittimazione a rendicontare in sua vece.

Da tali elementi il Tribunale ha desunto che non vi fosse un rendiconto "irregolare", bensì l'assenza dell'atto richiesto, giacché la produzione effettuata era priva di ogni

attitudine funzionale a soddisfare il precetto normativo. Pertanto, il giudice ha qualificato la condotta nei termini di “mancata presentazione” della dichiarazione e del rendiconto, reputando il materiale depositato “giuridicamente inesistente” e, come tale, equiparabile all’omissione contemplata dall’art. 15, comma 8, della medesima legge.

Muovendo da tale impostazione, il Tribunale ha ricondotto la violazione nell’ambito della più grave fattispecie di omesso deposito, ritenendo che la carenza riguardasse non singoli elementi formali, ma il presupposto stesso dell’adempimento.

Con i primi due motivi di appello l’appellante censura in radice l’impianto motivazionale della sentenza di primo grado, deducendo l’illegittima estensione della cognizione da parte del Tribunale e la conseguente indebita riqualificazione della condotta come *omessa presentazione del rendiconto*, in violazione dei principi fondamentali che regolano il giudizio di opposizione a ordinanza ingiunzione.

Secondo la prospettazione dell’appellante, il Tribunale avrebbe anzitutto erroneamente qualificato l’azione introduttiva, travisandone natura e limiti. L’iniziativa giudiziaria spiegata dalla ricorrente aveva carattere strettamente impugnatorio ed era rivolta esclusivamente a censurare la legittimità del provvedimento del Collegio di garanzia nella parte in cui tale organo aveva contestato talune irregolarità della documentazione depositata ai sensi dell’art. 14 della legge n. 515/1993. In tale cornice, il *thema decidendum* risultava rigidamente circoscritto all’esame delle sole violazioni effettivamente contestate dall’amministrazione, sicché il giudice di primo grado non avrebbe potuto estendere la cognizione a fattispecie differenti e più gravi, estranee all’atto impugnato.

L’appellante deduce, dunque, che il Tribunale, nel ritenere di poter accertare autonomamente e direttamente l’asserita mancanza del rendiconto personale, avrebbe esercitato un potere non riconosciuto dall’ordinamento, introducendo nel giudizio un addebito completamente nuovo -l’omesso deposito- che lo stesso Collegio aveva espressamente escluso di aver contestato. Tale operato si porrebbe in aperto contrasto con i principi di cui agli artt. 99, 112 e 115 c.p.c., con il principio dispositivo, con il

principio della domanda e con il divieto di pronunce *ultra ed extra petita* nonché con l'art. 101 c.p.c., atteso che la questione non era stata sottoposta al contraddittorio tra le parti.

La decisione del Tribunale, si sostiene, risulterebbe viziata anche sotto il profilo dell'erronea applicazione del principio del "giudice del rapporto". L'appellante rileva che tale principio, pur imponendo al giudice dell'opposizione un esame complessivo del rapporto sostanziale sotteso alla sanzione, non consente in alcun modo di modificare l'oggetto della contestazione amministrativa né di sostituirsi all'autorità preposta al controllo nella individuazione dell'illecito. Il Tribunale avrebbe invece esteso in modo abnorme il proprio potere cognitivo, assumendo una funzione assimilabile a quella di un giudice di merito in materia di eleggibilità e decadenza, senza considerare che nel procedimento *ex lege* n. 689/1981 i limiti della cognizione sono pur sempre segnati dai confini tracciati dalla contestazione formale dell'illecito.

Con il secondo motivo, l'appellante approfondisce ulteriormente il vizio denunciato, contestando la ricostruzione del Tribunale nella parte in cui ha ritenuto che il "fatto addebitato" alla ricorrente fosse costituito dall'omessa presentazione del rendiconto, pur in assenza di qualsiasi contestazione amministrativa in tal senso. Secondo la difesa dell'appellante, la sentenza impugnata sovrappone in modo del tutto improprio la nozione di "difformità" - unica violazione contestata dal Collegio ai sensi dell'art. 14 cit.- alla fattispecie radicalmente diversa dell'omesso deposito di cui all'art. 15, comma 7, legge n. 515/1993, il cui presupposto indefettibile è la previa diffida ad adempiere entro il termine di quindici giorni. Poiché tale diffida non era stata mai notificata né vi è traccia di una formale contestazione dell'omissione, l'appellante sostiene che il Tribunale ha costruito un illecito nuovo e più grave, non previsto negli atti amministrativi, in violazione dei principi di legalità, tipicità e tassatività delle fattispecie sanzionatorie.

La sentenza sarebbe, dunque, affetta da un duplice e convergente vizio: da un lato, avrebbe introdotto una contestazione mai formalizzata; dall'altro, avrebbe attribuito all'appellante un obbligo violato che la stessa amministrazione aveva escluso in

termini espliciti. La riqualificazione operata dal Tribunale – sottolinea la appellante – non solo ha inciso sui limiti del giudizio, ma ha anche determinato un aggravamento della posizione dell’opponente, ponendola di fronte a conseguenze sanzionatorie del tutto nuove e potenzialmente idonee, sul piano teorico, a fondare un illecito decadenziale mai contestato.

L’appellante conclude, pertanto, affermando che i primi due motivi debbano condurre alla declaratoria di nullità della sentenza, per essere il Tribunale incorso in una indebita modifica dell’oggetto della contestazione amministrativa e della domanda giudiziale nonché in una violazione del contraddittorio e del diritto di difesa e dei principi di legalità, di separazione delle funzioni tra amministrazione e giudice; tale rilievo troverebbe, peraltro, conforto, secondo l’appellante, anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 149/2025, che ha qualificato come *obiter dicta* alcune affermazioni del Tribunale eccedenti il *thema decidendum*, evidenziando così uno sconfinamento dalle competenze giudiziali.

Infine, si prospetta la violazione dell’art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU. L’introduzione, da parte del Tribunale, di una fattispecie decadenziale non prevista dalla legge e fondata su una violazione non contestata dall’amministrazione integra, secondo l’appellante, una restrizione arbitraria e sproporzionata del diritto di elettorato passivo, tanto più in quanto idonea a determinare conseguenze istituzionali di eccezionale gravità, quali la decadenza del Presidente e il conseguente scioglimento dell’intero Consiglio regionale.

I motivi, che per la loro stretta connessione logico-giuridica vanno esaminati congiuntamente, sono fondati.

Giova ripercorrere brevemente la fase amministrativa che ha portato all’adozione dell’ordinanza ingiunzione in esame, la cui ricostruzione, già contenuta nella sentenza impugnata, è documentalmente provata e, comunque, incontestata.

In data 17 giugno 2024, Alessandra Todde depositava presso il Collegio di garanzia la documentazione prescritta dalla legge n. 515/1993. Tale deposito consisteva in una serie di documenti eterogenei: una dichiarazione su modulo ufficiale in cui si

attestavano spese per € 90.629,98 e contributi per € 90.670,01, firmata dalla sola candidata; una seconda dichiarazione in cui si specificava che tutte le spese e i contributi erano riferibili al “Comitato Elettorale del M5S per l’elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024”; e, infine, il rendiconto analitico di detto Comitato, già trasmesso alla Corte dei conti.

Con delibera del 12 novembre 2024, notificata il 19 novembre 2024, il Collegio di garanzia, rilevando una sostanziale elusione degli obblighi di trasparenza, formulava una serie di contestazioni ai sensi dell’art. 14, comma 4, legge n. 515/1993, e segnatamente:

- non conformità della dichiarazione e del rendiconto (art. 7, comma 6, legge n. 515/93), poiché la modalità di presentazione non consentiva di chiarire se le spese fossero riferibili alla singola candidata o a tutti i candidati del movimento;
- mancata nomina del mandatario elettorale (art. 7, comma 3, legge n. 515/93), unico soggetto deputato a raccogliere fondi;
- mancata apertura di un conto corrente dedicato (art. 7, comma 4, legge n. 515/93), necessario per la tracciabilità delle operazioni;
- mancata sottoscrizione e asseverazione del rendiconto da parte del mandatario;
- mancata produzione di un estratto conto bancario formale, essendo stata depositata una mera “lista movimenti”;
- carenza di informazione sul conto corrente di confluenza dei finanziamenti ricevuti tramite PayPal.

Con il medesimo atto, il Collegio assegnava alla candidata un termine di 15 giorni per fornire “chiarimenti con il deposito di memorie e/o documenti”, avvertendo che “l’accertamento delle irregolarità avrebbe potuto comportare sanzioni pecuniarie e la decadenza dalla carica”. In data 3 dicembre 2024 Alessandra Todde depositava le proprie deduzioni, sostenendo di non essere tenuta agli adempimenti contestati, in quanto la sua campagna era stata interamente gestita dal Comitato Elettorale, soggetto autonomo il cui rendiconto era stato peraltro validato dalla Corte dei conti. A fini collaborativi, produceva una nuova dichiarazione sostitutiva, redatta sul modello

“Dichiarazione senza spese”, attestante l’assenza di spese e contributi personali.

Con ordinanza ingiunzione del 20 dicembre 2024 il Collegio di garanzia, ritenendo non superate le contestazioni, irrogava ad Alessandra Todde la sanzione di € 40.000,00 e disponeva la trasmissione degli atti al Consiglio Regionale per la declaratoria di decadenza. Nelle motivazioni, il Collegio ribadiva che l’utilizzo del Comitato costituiva un “mero *escamotage*” per creare uno “schermo fra il candidato e i suoi finanziatori” e che la dichiarazione sostitutiva tardiva non poteva “sostituire e stravolgere la dichiarazione già resa”. Il Collegio specificava di non aver contestato l’omesso deposito del rendiconto (violazione *ex art.* 15, comma 8), bensì la sua “non conformità” (violazione *ex art.* 14, comma 4).

Tanto esposto, è un dato documentale, pacifico e non controverso, che il Collegio di garanzia, con il provvedimento del 20 dicembre 2024, abbia inteso sanzionare la “non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto” ai sensi dell’art. 14, comma 4, legge n. 515/1993.

Lo stesso Collegio ha avuto cura di precisare, in modo inequivocabile, che **“non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto – come previsto dall’art. 15, comma VIII della legge richiamata”**.

A fronte di tale chiara delimitazione del *thema decidendum* il Tribunale ha ritenuto di poter qualificare la condotta come “omessa presentazione”, invocando il principio del “giudice del rapporto”.

Tale impostazione, ad avviso della Corte, non è corretta e risente della qualificazione che il Tribunale ha ritenuto di dover dare all’azione proposta da Alessandra Todde e al giudizio che ne è derivato (cfr. pag. 31 ultimo capoverso della sentenza impugnata e pag.32). Viceversa, inquadrata l’azione quale opposizione a ingiunzione amministrativa, deve affermarsi che il potere del giudice dell’opposizione di esaminare la fondatezza della pretesa sanzionatoria non può spingersi fino a immutare la condotta posta a base della contestazione, riconducendola a una violazione diversa e più grave.

Costituisce principio granitico, costantemente ribadito dalla Corte di cassazione, che il giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione non sia un'impugnazione dell'atto, ma un giudizio di cognizione piena sul rapporto giuridico sottostante: "[...] i vizi di motivazione in ordine alle difese presentate dall'interessato in sede amministrativa non comportano la nullità del provvedimento [...] in quanto il giudizio di opposizione non ha ad oggetto l'atto ma il rapporto, con conseguente cognizione piena del giudice, che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa [...] decidendo su di esse con pienezza di poteri, sia che le stesse investano questioni di diritto che di fatto" (Cass. n.27710/2021).

Questo significa che il giudice ha il potere-dovere di riesaminare integralmente i fatti e di applicare a essi la corretta qualificazione giuridica, in virtù del principio *iura novit curia*.

Tuttavia, la stessa giurisprudenza della Cassazione che afferma la pienezza della cognizione del giudice pone un limite chiaro e invalicabile a tale potere: la cognizione è piena, ma deve rimanere circoscritta alla condotta oggetto di accertamento e contestazione in sede amministrativa. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, in materia di sanzioni amministrative, vige il principio di immutabilità della contestazione, in forza del quale il giudice non può fondare la propria decisione su fatti diversi da quelli contestati dall'amministrazione, pena la violazione del diritto di difesa (*cfr. ex multis* Cass. Sez. L, n. 17312/2018; Cass. n. 21033/2009). Allo stesso modo, non è consentito al giudice sanare *ex post* un vizio procedimentale essenziale, quale la mancanza di un atto prodromico imposto dalla legge a pena di decadenza.

Invero in tema di sanzioni amministrative vige il principio della necessaria correlazione tra il fatto contestato e quello per il quale viene emessa la sanzione, enunciato in ambito penale dall'art. 521 del codice di procedura penale sotto la rubrica "principio della correlazione tra l'imputazione contestata e la sentenza". In ragione di tale principio l'autorità competente a emanare l'ordinanza ingiunzione non può adottare un provvedimento sanzionatorio per una violazione diversa da quella oggetto dell'atto di contestazione, né dal punto di vista del fatto commesso né sotto il profilo delle

norme violate, potendosi in tal caso determinare una lesione del diritto di difesa del trasgressore, il quale ha organizzato le proprie difese sulla base della specifica contestazione di cui è stato destinatario. In tal senso, la Suprema Corte ritiene che *“l’Autorità amministrativa viola la corrispondenza fra contestazione e condanna, quando pronunci ordinanza ingiunzione per un fatto non attribuito al trasgressore in sede di contestazione, ovvero quando applichi norme diverse da quella in esso richiamate, poiché la loro immutazione ha nella specie determinato la lesione del diritto di difesa”*.

In particolare, la Cassazione ha precisato che *“il rispetto della regola della corrispondenza tra contestazione e condanna esige che tutti indistintamente gli elementi materiali costitutivi della fattispecie astratta che l’ordinanza-ingiunzione dichiara essere stata consumata dall’autore dell’illecito, siano stati contestati all’interessato”* (Cass. n. 9528/1999). Ancora, è stato affermato che *“la funzione della contestazione dell’illecito, è quella di rappresentare ad un certo soggetto il fatto del quale egli deve rispondere, sul piano sanzionatorio amministrativo, perché possa manifestare le proprie ragioni e proporre le sue difese: essa è quindi finalizzata a consentire all’interessato l’effettivo esercizio del proprio diritto di difesa nell’ambito di quello (eventuale) procedimento amministrativo, alla conclusione del quale potrà essere adottato il provvedimento di archiviazione, o l’irrogazione dell’ordinanza ingiunzione”* (Cass. n. 1876/2000; Cass. n. 27128/2022). Ancora, si richiama Cass. n. 14021/2002 che afferma: *“Nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, disciplinato dagli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, il cui oggetto è circoscritto al sindacato sulla legittimità formale e sostanziale del provvedimento denunciato, è preclusa ogni valutazione di fatti distinti (nella specie, peraltro, logicamente incompatibili) da quelli contestati, indipendentemente dalla loro eventuale sanzionabilità con la medesima pena pecuniaria, non essendo consentito al giudice di sostituirsi alla pubblica amministrazione nella individuazione del comportamento punibile. Ne consegue che non è censurabile il giudice dell’opposizione per non aver indagato sull’eventuale verificarsi di una situazione di*

fatto, allegata dall'amministrazione, diversa da quella posta a fondamento del provvedimento impugnato, non potendo la relativa questione essere sollevata in corso di causa né, a maggior ragione, essere rilevata d'ufficio, per la sua esorbitanza dai limiti del giudizio [...].

Se, dunque, il giudice non può fondare la propria decisione su fatti diversi da quelli contestati dall'amministrazione, pena la violazione del diritto di difesa (*cfr. ex multis* Cass. Sez. L, n. 17312/2018; Cass., n. 21033/2009), allo stesso modo, non è consentito al giudice sanare *ex post* un vizio procedimentale essenziale, quale la mancanza di un atto prodromico imposto dalla legge a pena di decadenza.

* * * *

VII. Distinzione tra “non conformità” e “omessa presentazione” del rendiconto.

Alla luce di tali principi occorre dunque stabilire se la “non conformità della dichiarazione” e l’omessa presentazione” della stessa costituiscano due diverse qualificazioni giuridiche del medesimo fatto, oppure due "condotte diverse". L'analisi della normativa di riferimento e dei fatti processuali porta a propendere per la seconda ipotesi.

Nell’impianto sanzionatorio delineato dalla legge n. 515/1993 sono individuati due distinti illeciti basati su fatti materiali e procedure diversi, in cui la distinzione tra una omissione totale (mancato deposito) e un adempimento irregolare (deposito non conforme) non rappresenta una mera sfumatura semantica, ma una differenza sostanziale che incide sulla natura della violazione e, di conseguenza, sul diritto di difesa dell'incolpato. E invero:

- **Mancato Deposito (Omissione):** è un'inerzia totale. Il soggetto obbligato non compie alcuna azione. La sanzione per questa violazione, ai sensi dell'art. 15, comma 8, legge n. 515/1993, è preceduta da una specifica procedura: una diffida ad adempiere entro 15 giorni. Solo la persistente inerzia nonostante la diffida comporta la sanzione e, per il candidato eletto, la decadenza.
- **Non Conformità (Irregolarità):** è un'azione positiva ma viziata. Il soggetto deposita la documentazione, ma questa risulta incompleta, errata o priva dei

requisiti di legge. Questa violazione è disciplinata dall'art. 14 della legge n.515/1993, che prevede una contestazione delle irregolarità entro centottanta giorni, con facoltà per l'interessato di presentare memorie.

Questa differenza procedurale è un forte indice del fatto che il legislatore considera le due condotte come ontologicamente diverse.

Nel caso di specie, il Collegio di garanzia ha tracciato una linea netta tra le due fattispecie. Nel provvedimento impugnato, si ribadisce, il Collegio ha chiarito la natura del proprio addebito, in questi, testuali, termini: «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto», ma solo «l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata».

Questa affermazione è di fondamentale importanza: l'organo che ha avviato il procedimento sanzionatorio ha esplicitamente escluso di contestare l'omissione, circoscrivendo l'addebito all'irregolarità della documentazione materialmente prodotta. Di conseguenza, il diritto di difesa dell'appellante si è legittimamente concentrato nel dimostrare la conformità degli atti depositati o la non rilevanza delle irregolarità, e non nel giustificare un'omissione che non le era stata contestata.

Il Tribunale, confermando la sanzione, ha di fatto superato la contestazione formale del Collegio, adottando il concetto di “omissione in senso giuridico”. Secondo questa tesi, il deposito di atti oggettivamente inidonei a raggiungere lo scopo previsto dalla legge (la trasparenza e la tracciabilità delle spese) equivale, sul piano giuridico, a un mancato deposito.

A sostegno della propria tesi, il Tribunale ha richiamato la sentenza della Corte di Cassazione n. 9587 del 2017, desumendone un presunto principio di equivalenza tra un atto radicalmente viziato e un atto non presentato. Ritiene tuttavia questa Corte che tale richiamo, a un'attenta lettura, sia inconferente e, addirittura, controproducente per la tesi del primo giudice. La sentenza in esame, infatti, è stata emessa in un caso in cui il fatto storico era pacifico e incontestato: il candidato aveva *omesso* di depositare il rendiconto. La questione giuridica verteva unicamente sulla disciplina applicabile a

tale omissione. La Suprema Corte, nel risolvere la questione, ha tracciato una distinzione netta e invalicabile tra due diverse fattispecie:

1. l'ipotesi in cui il rendiconto “viene presentato” e il collegio ne contesta la regolarità, disciplinata dall'art. 14 della legge n. 515/1993.
2. l'ipotesi in cui il rendiconto “non viene presentato affatto”, disciplinata dall'art. 15 della medesima legge.

Afferma testualmente la Cassazione: [...] *La Corte territoriale, per quanto in questa sede ancora rileva, ha affermato che il termine di cui all'art. 14 commi 3 e 4 l.515/1993, invocato dall'opponente, si riferisce all'ipotesi in cui il Collegio elettorale abbia ricevuto la dichiarazione ed il rendiconto di cui all'art 7 e ne contesti la regolarità, e non anche alla diversa fattispecie, corrispondente al caso in esame, in cui il Collegio non abbia ricevuto la documentazione. E conclude in modo inequivocabile: [...] “Nel caso, dunque, in cui, come nella fattispecie in esame, il rendiconto, l'indicazione dei contributi ricevuti e gli estratti dei conti correnti utilizzati non vengano trasmessi, non si configura la fattispecie di cui all'art. 14 ma quella, diversa, correttamente ritenuta applicabile dalla Corte, di cui all'art. 15 commi 5 e 8”.*

Lungi dal creare un'equivalenza, la sentenza richiamata dal Tribunale scolpisce la differenza ontologica tra le due condotte. Il precedente citato, pertanto, non offre alcun appiglio per sostenere che una “non conformità” possa essere giuridicamente trasmutata in una “mancata presentazione”. Al contrario, esso impone di mantenere separate le due ipotesi, ciascuna con il proprio regime normativo e sanzionatorio.

Ma il cardine logico dell'intera riqualificazione della violazione da “irregolarità” a “omessa presentazione” da parte del Tribunale si fonda sull'assunto secondo cui non sarebbe stato possibile valutare la “difformità” del rendiconto poiché la candidata non avrebbe mai depositato un *proprio* rendiconto. Si tratta, tuttavia, di un'affermazione che viene presentata come dato fattuale, mentre è smentita dalla documentazione prodotta in atti.

La candidata, infatti, ha posto in essere condotte concrete dirette ad adempiere

all'obbligo di rendicontazione: 1) ha trasmesso una dichiarazione attestante l'assenza di spese personali (pari a € 0) e, per mera trasparenza, ha allegato il rendiconto del Comitato elettorale che aveva sostenuto i costi della campagna. Sebbene tale documentazione sia stata ritenuta "non conforme" dall'organo di controllo, essa integra pur sempre una presentazione materiale di atti finalizzata a rendicontare la propria posizione; 2) a seguito della contestazione di "non conformità", la candidata ha presentato il modello ufficiale "Elezioni regionali- Dichiarazione senza spese".

Ne deriva che l'affermazione del Tribunale per cui la candidata non ha mai presentato un rendiconto è, sul piano fattuale, errata.

La conclusione che il Tribunale intende trarre è, più propriamente, che i documenti depositati sarebbero, a suo giudizio, talmente viziati da essere considerabili "giuridicamente inesistenti".

Tale valutazione, tuttavia, attiene al merito della conformità dell'atto e non può trasformare un adempimento, pur irregolare, in una condotta ontologicamente distinta qual è l'omessa presentazione. In termini più espliciti, è il Tribunale che, qualificando il documento come "giuridicamente inesistente" determina l'impossibilità di effettuare un confronto. Tuttavia, questa qualificazione non può retroagire fino a modificare la natura del procedimento avviato dall'amministrazione, che si basava sull'esistenza di un documento da esaminare e giudicato come "non conforme". L'obiezione del Tribunale, pertanto, pare sovrapporre il piano del fatto con quello della sua qualificazione giuridica, finendo per eccedere i limiti della cognizione del giudice dell'opposizione, il quale non può sostituire al fatto contestato dall'amministrazione un fatto diverso e più grave, così introducendo un nuovo *thema decidendum*, incentrato non più sulla qualità dell'atto compiuto, ma sulla sua radicale inesistenza giuridica e, soprattutto, sulla validità ed efficacia della comunicazione ricevuta come "diffida".

Il giudice di primo grado ha ritenuto di superare tale radicale vizio procedurale sostenendo che, in ogni caso, la ricorrente si sarebbe comunque difesa nel merito anche rispetto a un'ipotetica contestazione di omesso deposito, poiché le sue argomentazioni erano volte a negare in radice l'obbligo di rendicontazione personale. Tale

argomentazione, tuttavia, non persuade e non può sanare la violazione del diritto di difesa, in quanto si fonda su un'errata interpretazione sia della *ratio* della legge n. 515/1993 sia dei principi consolidati in materia di diritto di difesa.

In primo luogo, l'argomento non coglie la duplice *ratio* della legge n. 515/1993. Se, da un lato, la legge mira a garantire la trasparenza del finanziamento politico, dall'altro lato, essa stessa predispone un sistema di garanzie procedurali a tutela del candidato, bilanciando l'interesse pubblico al controllo con il diritto fondamentale all'elettorato passivo (art. 51 Cost.). La previsione della "previa diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi quindici giorni" (art. 15, comma 8) non costituisce un mero adempimento burocratico, ma la più importante di tali garanzie (così Cass. n. 8263/2021; Cass. n. 28262/2019). Essa rappresenta un meccanismo di "ravvedimento operoso" imposto per legge, offerto al candidato per sanare l'omissione ed evitare la sanzione più grave, la decadenza. L'equiparazione, operata dal Tribunale, tra la generica richiesta di "chiarimenti" del 19 novembre 2024 e la formale "diffida a depositare" svuota di ogni significato tale garanzia, violando la *ratio* stessa della legge, che vuole la decadenza come *extrema ratio* conseguente a un'inerzia consapevole e qualificata, successiva a un avvertimento specifico e perentorio.

In secondo luogo, secondo principi giurisprudenziali consolidati, il diritto di difesa (art. 24 Cost.) si esercita in concreto, in relazione a una specifica accusa. La difesa contro una contestazione di "non conformità" è qualitativamente diversa da quella contro un'"omissione". Nel primo caso, la difesa si concentra sulla validità sostanziale dell'atto depositato, cercando di dimostrare che le irregolarità sono meramente formali. Nel secondo caso, la difesa si articola su presupposti diversi, primo fra tutti la verifica della corretta instaurazione del procedimento sanzionatorio. La difesa di Alessandra Todde è sempre stata volta a dimostrare l'infondatezza della contestazione di "non conformità" (l'unica formalizzata), sostenendo la correttezza della propria scelta di avvalersi della dichiarazione semplificata. Questa non è una difesa contro un'"omissione", ma una difesa che afferma la piena regolarità del proprio operato.

In terzo luogo, e in modo dirimente, la riqualificazione operata dal Tribunale ha

privato l'appellante della possibilità di far valere la difesa contro una contestazione di omesso deposito, ovvero l'assenza della diffida ad adempiere. Il pregiudizio per la difesa non è, dunque, ipotetico, ma concreto e manifesto: è consistito nell'impossibilità di eccepire la mancanza di un presupposto essenziale dell'azione sanzionatoria. La difesa contro una contestazione di omissione si sarebbe incentrata, prima di ogni altra cosa, sulla nullità del procedimento per mancanza di tale atto prodromico e di garanzia. Non essendo mai stata contestata l'omissione, l'appellante non ha mai avuto l'opportunità processuale di eccepire la mancanza della relativa diffida. Sotto tale profilo, l'elemento che rende ancor più problematica la decisione del Tribunale è la riqualificazione del modello procedimentale utilizzato dal Collegio di garanzia. Ed invero:

–la “diffida ad adempiere” (art. 15, comma 8, legge n. 515/1993) prevede la sanzione estrema della decadenza per l'omesso deposito della dichiarazione solo a una condizione procedurale precisa e ineludibile: che il Collegio abbia inviato una “diffida a depositare la dichiarazione entro i successivi quindici giorni”. Questa diffida non è un mero invito a chiarire, ma un atto formale con cui si intima di porre in essere l'adempimento mancante, con l'esplicito avvertimento che l'inottemperanza comporterà la decadenza. È l'ultimo atto di garanzia prima della sanzione più grave.

–la “richiesta di chiarimenti” del Collegio. Il Collegio di garanzia, come risulta dalla sentenza, ha formulato “una pluralità di contestazioni” e ha assegnato un termine “per dedurre in merito e integrare la documentazione già prodotta”. Questo è un atto tipico della fase istruttoria di un qualsiasi procedimento amministrativo, volto a garantire il contraddittorio sui fatti accertati (art. 18, legge n. 689/1981). Non ha la natura né la funzione della diffida formale prevista dall'art. 15, comma 8, legge n.515/93.

Il Tribunale, affermando che la comunicazione del Collegio avesse la sostanza di una diffida, ha attribuito a un atto istruttorio gli effetti di un diverso atto, tipizzato dalla legge come presupposto necessario per una specifica e gravissima sanzione.

Né, contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale, l'avvenuta interlocuzione della candidata in ordine al rischio di decadenza, durante la fase dei chiarimenti, può “sanare” la successiva riqualificazione del fatto operata dal giudice d'opposizione. Invero, la difesa svolta “prudenzialmente” dalla Todde in sede amministrativa non può giustificare l'introduzione d'ufficio di una nuova causa di decadenza, basata su un presupposto (la mancata presentazione) che la candidata non aveva l'onere di confutare, avendo materialmente depositato il rendiconto tramite il comitato elettorale. Una diversa interpretazione svuoterebbe di significato il principio di tipicità della contestazione sanzionatoria, costringendo l'interessato a difendersi non dall'accusa formulata, ma da ogni possibile accusa ipotizzabile dal giudice. In sostanza, la difesa “per mera cautela e completezza” su un'ipotesi di violazione non contestata non può essere interpretata come una rinuncia alle garanzie procedurali o come una sanatoria di un procedimento viziato all'origine.

La soluzione qui prospettata sembra ricevere un autorevole avallo dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 148/2025, la quale, pur concentrandosi sulla sanzione della decadenza, ad avviso del Collegio stabilisce principi di diritto sostanziale che inficiano le fondamenta logico-giuridiche su cui si basa la riqualificazione operata dal Tribunale.

La Corte riafferma in primo luogo il principio di tassatività delle cause di decadenza indicate nei commi 8 e 9 dell'art. 15 della legge n. 515/93, precisando che la decadenza si verifica in caso di mancato deposito “nonostante la diffida a adempiere”.¹ L'avverbio *nonostante* sottolinea come la diffida costituisca un requisito procedurale imprescindibile e ben definito, non soggetto a sostituzione o interpretazione. Si tratta di un atto formale che pone il candidato davanti all'alternativa: adempiere entro quindici giorni oppure incorrere nella sanzione pecuniaria e nella decadenza. La sentenza della Corte, affermando che la legge ha voluto indirizzare “rigorosamente il

¹ [...]“Tuttavia, nessuna delle pur gravi riscontrate violazioni è specificamente individuata, dall'art. 15 della legge n. 515 del 1993, come ipotesi di decadenza. Le fattispecie esplicite di decadenza sono altre e si rinviengono nei commi 8 e 9 del menzionato art. 15 [...] Ciò discende dal comma 7, che ricollega l'ineleggibilità e il conseguente effetto decadenziale ai «casi espressamente previsti nel presente articolo»

potere di accertamento del Collegio di garanzia, allorché si tratti di ineleggibilità, verso fattispecie *certe e predeterminate*, tali da non consentire liberi apprezzamenti, in punto di decadenza, da parte dell'organo di controllo”, conferma che anche i presupposti procedurali per l'applicazione delle sanzioni più gravi devono essere interpretati in modo restrittivo e non possono essere soddisfatti per “equipollenti”. Questo ragionamento, basato sulla necessità di certezza, tassatività e predeterminazione delle fattispecie sanzionatorie più gravi, si applica per estensione all'intero procedimento. Se non è consentito al Collegio di garanzia “apprezzare liberamente” una violazione generica per farla rientrare in una sanzione specifica, a maggior ragione non è consentito al giudice, in sede di revisione, di alterare la natura della violazione contestata per giustificare la sanzione. È altrettanto significativo che la Corte costituzionale riporti il tentativo del Collegio di difendersi, sostenendo di aver contestato un “*mancato deposito [...] in senso giuridico*”. La Corte, tuttavia, non avalla questa tesi : «*Osta a tale ipotesi ricostruttiva il tenore inequivoco della motivazione dell'atto, nella quale l'organo di controllo ha chiarito (pagina 5 dell'ordinanza) «che non è stato affatto contestato [...] il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto – come previsto dall'art. 15, comma 8, della legge richiamata (diffida e termine di 15 giorni, come specificamente richiesto dalla norma)», quanto piuttosto di aver contestato «l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata», avendo il Collegio avuto la possibilità di sottoporre ad esame «la dichiarazione di spesa e rendiconto depositate con la relativa documentazione».*

Ancorando la sua decisione alla lettera della legge e annullando la sanzione di decadenza, la Corte ha implicitamente respinto l'idea che un'irregolarità, per quanto grave, possa essere “trasformata” in un'omissione per applicare le conseguenze più severe previste per quest'ultima, in assenza di una contestazione formale e della relativa procedura di diffida.

Preme a questo punto evidenziare che il Tribunale ha fondato la propria decisione su un'argomentazione che, seppur non esplicitata in questi termini, pone, in linea

generale, una questione di cruciale rilievo: può un candidato, depositando un documento palesemente elusivo e privo dei requisiti minimi (per assurdo, una lista della spesa), mettersi al riparo dalla più grave sanzione prevista per l'omissione totale? La risposta a tale interrogativo non può, evidentemente, essere affermativa, ma il rimedio a tale potenziale abuso non risiede nel consentire al giudice dell'opposizione di operare una *mutatio facti* in violazione del diritto di difesa. La soluzione risiede, invece, nella corretta applicazione dei principi che governano l'azione amministrativa e nella distinzione tra atto "non conforme" e atto giuridicamente "inesistente". Un rendiconto che, pur avendo la parvenza e la finalità dichiarata di adempiere all'obbligo di legge, presenta vizi, omissioni o irregolarità, deve essere distinto dal deposito di un documento che, *ictu oculi*, è del tutto estraneo all'obbligo da adempiere. In quest'ultimo caso, l'organo di controllo amministrativo (il Collegio di garanzia) ha il potere e il dovere di qualificare fin da subito la condotta non come "presentazione non conforme", ma come "mancata presentazione", poiché l'atto depositato è talmente inidoneo a raggiungere lo scopo da essere considerato *tamquam non esset*.

La contestazione amministrativa, in tal caso, verterebbe sin dall'inizio sull'omissione *tout court*.

Tornando al caso in esame, il vizio della sentenza di primo grado risiede proprio nell'aver attribuito a sé un potere di qualificazione che spettava, all'organo amministrativo e che quest'ultimo non solo non ha esercitato, ma ha esplicitamente escluso.

Il Tribunale, sostituendo il fatto contestato dall'organo amministrativo con una fattispecie diversa e più grave, ha ecceduto i limiti della propria cognizione. La sentenza di primo grado deve, pertanto, essere riformata in questa parte, con l'annullamento dell'accertamento della violazione di cui all'art. 15, comma 8, legge n. 515/1993, con tutte le conseguenze in punto di decadenza, peraltro già oggetto di annullamento da parte della richiamata pronuncia costituzionale.

* * * *

VIII. Valutazione delle censure relative al Comitato elettorale e alla

rendicontazione

Stabilito che l'oggetto residuo della presente impugnazione riguarda esclusivamente la legittimità della sanzione pecuniaria applicata ad Alessandra Todde, questa Corte deve procedere alla valutazione della fondatezza dell'opposizione con riferimento alle violazioni originariamente contestate dal Collegio di garanzia, ovvero la “non conformità” della dichiarazione e le connesse irregolarità.

Sul punto, le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale in punto di fatto, seppur valorizzate in un'errata prospettiva giuridica, sono condivisibili e resistono alle censure dell'appellante.

L'appellante ha articolato una complessa e analitica critica avverso la sentenza, contestando la decisione del Tribunale di attribuirle obblighi e omissioni riferibili esclusivamente al “Comitato Elettorale del M5S per l'elezione del Presidente della Regione Sardegna 2024” e quindi disconoscendo la piena legittimità dell'operato di tale soggetto.

Le argomentazioni svolte dalla difesa dell'appellante, che questa Corte ritiene utile riportare in modo esaustivo per la loro rilevanza nella decisione, possono essere così sintetizzate.

a) Sulla nozione di "formazione politica" e l'autonomia del Comitato.

L'appellante si duole del fatto che il Tribunale abbia adottato un approccio meramente formalistico nell'interpretare l'art. 2, comma 1, n. 3, legge n. 441/1982, il quale consente al candidato di attestare di essersi avvalso "esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte". Il Tribunale ha ritenuto che il Comitato non rientrasse in tale nozione in quanto non aveva presentato direttamente una propria lista. L'appellante sostiene che tale interpretazione sia errata, in quanto la congiunzione disgiuntiva “o” tra “partito” e “formazione politica” evidenzia la volontà del legislatore di includere una pluralità di soggetti, tra cui i comitati elettorali che costituiscono il “braccio operativo” di un partito per la gestione di una campagna. L'interpretazione corretta, secondo la difesa, non può essere quella formale della

presentazione di una lista, ma deve fondarsi sulla sostanza del rapporto tra il soggetto finanziatore e il partito di appartenenza del candidato. Inoltre, l'appellante evidenzia come l'interpretazione del Tribunale crei una distorsione legislativa a carico del candidato Presidente, il quale, non essendo compreso in alcuna lista circoscrizionale, non potrebbe mai fruire della dichiarazione semplificata, a differenza di tutti gli altri candidati al Consiglio Regionale.

b) Sul riconoscimento amministrativo della legittimità del rendiconto del Comitato.

L'appellante lamenta che il Tribunale abbia “*completamente ignorato un elemento fondamentale*”, ovvero la Delibera n. 1/2025/CSE della Corte dei conti, che ha certificato la regolarità delle spese elettorali del Comitato. Tale validazione, si argomenta nell'atto di appello, non è un mero atto formale, ma costituisce un riconoscimento amministrativo della natura di “formazione politica organizzata” del soggetto controllato, dotato di una “presunzione rafforzata di legittimità” derivante dalla garanzia costituzionale di indipendenza della magistratura contabile (art. 100, comma 2, Cost.). La sentenza impugnata, secondo l'appellante, ha creato una “contraddizione sistemica”, poiché, a fronte del riconoscimento della legittimità dell'operato del Comitato da parte dell'organo di controllo supremo (la Corte dei conti), il giudice ordinario ne ha negato la qualifica, senza peraltro motivare tale contrasto. Si sottolinea come l'ordinamento preveda una ripartizione specialistica delle competenze, attribuendo alla Corte dei conti il controllo sui soggetti collettivi e al Collegio di garanzia quello sui candidati individuali, ripartizione che non può giustificare interpretazioni contraddittorie della medesima fattispecie.

c) Sull'erronea sovrapposizione tra rendiconto del Comitato e rendiconto personale.

L'appellante censura la sentenza per averle imputato, in violazione del principio di personalità della responsabilità, obblighi e omissioni che non le competevano. Si sostiene che, non avendo la candidata gestito direttamente fondi, ma essendosi avvalsa del Comitato, non era tenuta a nominare un mandatario, aprire un conto dedicato o presentare un rendiconto analitico. Il Tribunale avrebbe travisato i fatti, presumendo che la candidata fosse l'unica beneficiaria delle spese, quando, invece, lo stesso giudice

ammetteva l'impossibilità di distinguere quali spese fossero state effettuate in favore dei partiti e quali in favore dei candidati. L'appellante ribadisce che le spese sono state sostenute dal Comitato “per l'intera campagna elettorale della lista e della coalizione, non per la singola candidata”, e che, in assenza di prova contraria, l'attribuzione di tali spese alla candidata è “giuridicamente illegittima e istruttorialmente infondata”.

d) Sul travisamento della vicenda dei finanziamenti PayPal.

Infine, l'appellante denuncia un palese errore di fatto e un vizio di motivazione in relazione alla contestazione sulla mancata tracciabilità di sedici finanziamenti ricevuti tramite PayPal. Il Tribunale ha affermato che non vi era riscontro documentale della confluenza di tali somme sul conto del Comitato. L'appellante contesta fermamente tale affermazione, sostenendo che i documenti comprovanti il trasferimento erano stati regolarmente depositati e che il Tribunale aveva ommesso di considerarli. Nell'atto di appello si riporta testualmente l'estratto del rendiconto PayPal che documenta un prelievo di € 910,00 verso il conto del comitato (“User Initiated Withdrawal [...] to comitatoelettorale@alessandratodde.com”), e si afferma che tale somma corrisponde esattamente al totale dei sedici versamenti contestati. Il Tribunale, pertanto, avrebbe fondato la propria decisione “su presupposti di fatto radicalmente errati”, affermando l'assenza di documenti presenti in atti.

* * * *

Le argomentazioni dell'appellante, seppur articolate, non possono essere condivise, dovendosi invece confermare, con le seguenti precisazioni, l'impianto motivazionale della sentenza impugnata. Va premesso che il sistema delineato dalla legge n. 515/1993 pone come regola generale l'obbligo, per ogni candidato, di nominare un mandatario elettorale e di presentare un rendiconto analitico e personale di tutte le spese sostenute e di tutti i contributi ricevuti per la campagna elettorale. Questo principio risponde a un'esigenza fondamentale di trasparenza, volta a garantire che l'elettore sia pienamente consapevole delle fonti di finanziamento che sostengono un candidato e a prevenire influenze indebite sul processo democratico. La giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare che: [...] sia la lettera delle suddette disposizioni,

sia la *ratio* delle stesse, che va individuata nell'esigenza di assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento delle campagne elettorali e garantire gli eventuali controlli al riguardo, comportano la sussistenza dell'obbligo a carico di tutti i candidati che abbiano partecipato alle competizioni elettorali, eletti o meno, di rendere una dichiarazione al riguardo (v. Cass. n. 8443/ 2008). Nello specifico, la normativa di riferimento (art. 2, comma 1, n. 3, legge n. 441/1982, richiamato dall'art. 7, comma 6, legge n. 515/1993) prevede, come regola, l'obbligo per ogni candidato, eletto o non eletto, di presentare una “dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale”. L'art. 7, comma 6, legge n. 515/1993 stabilisce che a tale dichiarazione deve essere allegato “un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute”. La norma consente, altresì, di presentare una mera “attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte”. La possibilità di presentare tale semplice attestazione costituisce un'eccezione alla regola generale del rendiconto analitico (Cass. n. 4051/2024). Come ogni norma di carattere eccezionale, essa è soggetta a un canone di stretta interpretazione e può essere applicata solo qualora ne ricorrano, cumulativamente, tutti i presupposti.

La giurisprudenza e la logica del sistema impongono due rigorose condizioni per avvalersi della deroga, entrambe assenti nel caso di specie.

1. Il presupposto oggettivo: l'utilizzo esclusivo di “materiali e mezzi propagandistici”.

La norma consente la dichiarazione semplificata solo se il candidato si è avvalso esclusivamente di “materiali e di mezzi propagandistici” (v. Cass. n. 4051/2024).

Tale nozione, come si evince dalla classificazione delle spese di cui all'art. 11 legge n. 515/1993, ha una portata circoscritta, riferendosi essenzialmente a manifesti, volantini e simili (lett. a), e non anche all'organizzazione di manifestazioni (lett. c) o alle spese per il personale e altri servizi (lett. e) Nel caso di specie, come emerge dalla

Delibera n. 1/2025/CSE della Corte dei conti , il rendiconto del Comitato stesso, prodotto dall'appellante, esponeva spese ingenti per "organizzazione di manifestazioni di propaganda" (€ 20.779,28) e per "compensi del personale utilizzato e ogni altra prestazione o servizio" (€ 24.127,33) . Tali voci esulano palesemente dalla nozione di “materiali e mezzi”. Già solo per questa ragione, essendo venuto meno il requisito dell'esclusività, l'appellante non poteva legittimamente avvalersi della dichiarazione semplificata.

2. Il presupposto soggettivo. Anche a voler superare il precedente ostacolo, la tesi dell'appellante si infrange contro la natura giuridica del Comitato. Correttamente il Tribunale ha ritenuto che un comitato elettorale, quale quello costituito nella specie, non rientri nella nozione di “partito o formazione politica” ai fini di tale esenzione. La legge stabilisce un nesso diretto e qualificato: il candidato deve far parte della “lista” presentata da quel partito o da quella formazione. Tale requisito non è un mero formalismo, ma il presupposto sostanziale che giustifica la deroga: si presume che il partito, soggetto strutturato e sottoposto a sua volta a specifici controlli, si faccia carico integralmente della campagna del proprio candidato di lista. Il Comitato non può essere assimilato al “partito di appartenenza”. La difesa dell'appellante, nel sostenere tale equiparazione, non coglie la natura stessa del Comitato e la finalità della normativa.

In primo luogo, sotto il profilo della autonomia giuridica, il Comitato è un soggetto distinto dal partito politico Movimento 5 Stelle. Dalla documentazione in atti, ed in particolare dalla delibera della Corte dei conti che ne analizza l'atto costitutivo²,

² Delibera n. 1/2025/CSE della Corte dei conti .

Questa delibera, esaminando il rendiconto del "Comitato elettorale del M5S", ne descrive la natura sulla base del suo stesso atto costitutivo. Il Comitato è stato: [...] appositamente costituito, come da documentazione allegata, allo scopo di “organizzare e coordinare ogni sorta di attività volta a promuovere e a svolgere la campagna elettorale. In sintesi, la giurisprudenza e la dottrina concordano sul fatto che un comitato elettorale, soprattutto se costituito per una coalizione e alimentato da finanziamenti misti, è un soggetto giuridico autonomo e non può essere assimilato al "partito di appartenenza" ai fini della deroga dall'obbligo di rendicontazione individuale. Tale assimilazione costituirebbe una violazione del principio di trasparenza e un'applicazione analogica non consentita di una norma di carattere eccezionale del Movimento 5 Stelle per le elezioni del Presidente della Regione e del XVII Consiglio regionale della Sardegna del 2024”.

L'essere "appositamente costituito" con uno scopo specifico ne sancisce la natura di soggetto giuridico distinto e strumentale, non di organo permanente del partito. Esso agisce come un'entità

emerge che esso è stato “appositamente costituito” con lo scopo di “organizzare e coordinare ogni sorta di attività volta a promuovere e a svolgere la campagna elettorale”. Non si tratta di un'articolazione organica e permanente del partito, ma di un'entità strumentale e temporanea, dotata di una propria soggettività e di un proprio patrimonio, seppur finalizzato. La giurisprudenza ha da tempo chiarito che non vi è automatica identificazione tra partiti e liste o comitati da essi promossi (sul punto, di recente, Tribunale di Cagliari, sentenza n. 799/2025). In secondo luogo, e in modo dirimente, l'assimilazione è impedita dallo “*snaturamento*” funzionale del Comitato, determinato dalla sua operatività a favore dell'intera coalizione e dal suo finanziamento misto. Dagli atti di causa emerge, infatti, in modo evidente che il Comitato non è stato finanziato esclusivamente dal partito di riferimento, ma ha agito come un vero e proprio “collettore” di fondi, raccogliendo contributi da una pluralità di soggetti distinti, inclusi privati cittadini attraverso piattaforme di pagamento online (PayPal). Questa circostanza è giuridicamente decisiva, al fine di configurare lo stesso, a tutti gli effetti, come un soggetto terzo e come collettore delle risorse della coalizione.³

La *ratio* della c.d. dichiarazione “a zero” si fonda sul presupposto che il candidato non abbia gestito denaro e che tutte le spese a suo favore siano riconducibili a un unico soggetto politico (il partito), il cui bilancio è a sua volta soggetto a controlli pubblici. Tale schema di trasparenza viene radicalmente alterato quando un'entità intermedia, come il Comitato, si interpone tra il candidato e una platea eterogenea di finanziatori. In questo scenario, il candidato è il beneficiario finale di flussi finanziari diversificati,

terza che gestisce fondi e spese, e proprio per questo la sua attività, quando va a beneficio di un candidato, deve essere rendicontata da quest'ultimo come contributo ricevuto da terzi.

³ Consentire a un candidato di schermarsi dietro un comitato a finanziamento misto vanificherebbe l'obiettivo primario della legge: la trasparenza delle fonti di finanziamento. La giurisprudenza di Cassazione è costante nel sottolineare questa finalità (n. 8263/2021 e n. 4051/2024). Entrambe le sentenze ribadiscono che la *ratio* della normativa è “individuata nell'esigenza di assicurare la trasparenza delle fonti di finanziamento delle campagne elettorali e garantire gli eventuali controlli al riguardo”.

La Corte dei conti chiarisce che oggetto del controllo è “il consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento. Se un comitato agisce da intermediario, raccogliendo fondi da più fonti e spendendoli per il candidato, si crea un'opacità che impedisce di ricondurre le spese alle loro fonti originarie, eludendo di fatto il controllo (Delibera n. 38/2016/CSE).

la cui origine e il cui ammontare devono essere tracciati e resi pubblici secondo le regole ordinarie. La legge, a tal fine, impone uno strumento specifico e insostituibile: la nomina del mandatario elettorale (art. 7, comma 2, legge n. 515/1993), l'unico soggetto autorizzato a raccogliere fondi per il candidato e attraverso il cui operato si realizza la tracciabilità “da nome a nome” tra finanziatore e candidato che la legge vuole assicurare.

La Suprema Corte ha più volte sottolineato il carattere personale e non delegabile degli obblighi del candidato (*cf.* Cass. n. 8443/2008).

L'appellante ha affermato che il giudice di prime cure avrebbe presunto che la candidata fosse l'unica beneficiaria delle spese sostenute dal Comitato Elettorale M5S, pur riconoscendo l'impossibilità di distinguere quali spese fossero state effettuate in favore dei partiti e quali in favore dei candidati. Da ciò, l'appellante ha dedotto l'illegittimità e l'infondatezza dell'attribuzione di tali spese alla sua persona, in assenza di prova contraria. Tale argomentazione si basa su un'erronea interpretazione della decisione del Tribunale e della normativa in materia di rendicontazione delle spese elettorali; il Tribunale, contrariamente a quanto inteso dall'appellante, ha utilizzato tale “oggettiva confusione” e “opacità” come prova della violazione stessa dei principi di trasparenza che la legge intende tutelare. Come più volte sottolineato, la *ratio* della normativa sulle spese elettorali è quella di assicurare, in relazione a tutti i candidati che abbiano partecipato alla competizione elettorale, la trasparenza delle fonti di finanziamento, consentendo gli eventuali controlli. Un sistema di gestione delle spese che, per sua intrinseca configurazione, rende impossibile o estremamente difficile tracciare con chiarezza i flussi finanziari e imputare le spese ai reali beneficiari, è per definizione contrario a tale finalità. L'impossibilità di distinguere le spese non è, quindi, un valido motivo di giustificazione per il candidato, ma la diretta conseguenza di una condotta non conforme al modello legale, che impone al candidato di garantire la trasparenza attraverso un proprio rendiconto. L'onere di dimostrare che i contributi ricevuti siano stati destinati a una campagna elettorale “del tutto diversa e non interferente” spetta al candidato, e in assenza di tale prova, le spese si considerano a

lui riferibili.

La difesa appellante lamenta, inoltre, che il Tribunale abbia trascurato di esaminare un importante precedente di merito (Tribunale di Napoli, sentenza 15 febbraio 2024, n.1908) relativo, a suo dire, a una fattispecie “sostanzialmente identica”, che sembra aver adottato un approccio meno rigoroso, ritenendo sufficiente, ai fini dell'adempimento degli obblighi di cui alla legge n. 515/1993, la dichiarazione del candidato di essersi avvalso esclusivamente di materiali e mezzi messi a disposizione da un comitato elettorale di riferimento, senza necessità di un'ulteriore specificazione quantitativa dei servizi ricevuti. Ritiene questa Corte che il richiamo a tale precedente sia inconferente e, pertanto, inidoneo a sorreggere le tesi difensive per le ragioni di seguito esposte. Tale prospettazione, sebbene suggestiva, non può essere condivisa, in quanto si fonda su un'erronea equiparazione tra la fattispecie decisa dal Tribunale di Napoli e quella oggetto del presente giudizio, trascurando le decisive e pregiudiziali argomentazioni che fondano la sentenza qui impugnata

La pronuncia del Tribunale di Napoli, come si evince dalla sua stessa lettura, verteva sulla questione, assai circoscritta, se la normativa imponesse a un candidato, che si era avvalso esclusivamente di mezzi e materiali del proprio comitato elettorale, l'obbligo di “specificare l'importo dei servizi erogati allo stesso da parte del Comitato Elettorale” nella propria dichiarazione individuale. Il giudice partenopeo ha risolto la questione in senso negativo, annullando la sanzione poiché l'obbligo di tale specifica quantificazione economica non era espressamente previsto dalla legge. Il *thema decidendum* era, dunque, limitato al livello di dettaglio informativo richiesto all'interno di una dichiarazione regolarmente presentata.

Ben diversa, sia sul piano fattuale che su quello giuridico, è la fattispecie oggetto del presente giudizio. Le violazioni contestate dal Collegio di garanzia all'odierna appellante, e ritenute sussistenti, non attengono al grado di specificità di una singola voce del rendiconto, ma investono la radicale assenza dei presidi fondamentali posti dalla legge n. 515/1993 a garanzia della trasparenza della campagna elettorale.

Nello specifico, le contestazioni che qui rilevano riguardano:

- presentazione di un rendiconto non conforme;
- la mancata nomina del mandatario elettorale;
- la mancata apertura di un conto corrente dedicato;
- la conseguente mancata sottoscrizione e asseverazione del rendiconto da parte della figura legalmente preposta a certificarne la veridicità.

Queste non sono mere irregolarità formali nella compilazione di un modello, ma violazioni di natura sostanziale che si collocano a monte di qualsiasi rendicontazione e che ne inficiano l'attendibilità *ab origine*. La nomina del mandatario e l'apertura del conto dedicato sono obblighi primari e non surrogabili, la cui omissione impedisce all'organo di controllo di esercitare la propria funzione. In definitiva, il precedente citato dall'appellante non offre alcun utile argomento a sostegno della sua posizione, poiché risolve una questione giuridica differente e non pertinente rispetto al nucleo delle violazioni sostanziali che qui vengono in rilievo. Nella sentenza del Tribunale di Napoli si discuteva del *contenuto* di una dichiarazione, nell'ambito di una struttura di controllo formalmente esistente; nel caso di specie si controverte sulla mancanza della struttura stessa, ovvero sull'assenza radicale di quegli strumenti (mandatario e conto dedicato) che costituiscono i presupposti stessi della trasparenza e della verificabilità dei flussi finanziari. Emerge con evidenza, dunque, la non assimilabilità delle due vicende.

Infine, come già rilevato dal Tribunale, altrettanto inconferente è l'argomento dell'appellante basato sulla validazione del rendiconto del Comitato da parte della Corte dei conti. Il sistema dei controlli elettorali è articolato su competenze distinte, che operano su piani paralleli e non alternativi. La Corte dei conti è competente a controllare i rendiconti dei partiti, dei movimenti politici e dei comitati (art. 12 legge n. 515/1993), verificando la regolarità della loro gestione contabile interna. Il Collegio di garanzia elettorale, invece, è competente a verificare il rispetto degli obblighi di rendicontazione posti a carico dei singoli candidati (art. 13 e 14 legge n. 515/1993).

Il fatto che la Corte dei conti abbia ritenuto regolare il bilancio del Comitato attesta unicamente che tale soggetto ha speso le somme raccolte in modo formalmente

corretto, ma non ha alcuna incidenza sull'obbligo personale e distinto della candidata di presentare un proprio rendiconto al Collegio di garanzia. Il controllo della Corte dei conti non assolve la candidata dal suo dovere di dichiarare di aver beneficiato di tali spese e di aver raccolto fondi, seppur indirettamente, tramite il Comitato. Non vi è alcuna “contraddizione sistemica”, ma una precisa e logica ripartizione di funzioni tra organi diversi che vigilano su soggetti e obblighi differenti. La regolarità contabile del Comitato non sana l'omissione della candidata.

Sulla scorta delle argomentazioni che precedono, i contributi e i servizi forniti da tale Comitato ad Alessandra Todde devono essere giuridicamente qualificati come finanziamenti ricevuti da un soggetto terzo. Tale circostanza imponeva all'appellante di seguire la via ordinaria, ovvero l'adempimento degli obblighi previsti dall'art. 7 legge n. 515/1993: la nomina di un proprio mandatario elettorale per la raccolta dei fondi e l'apertura di un conto corrente dedicato.

* * * *

IX. In ordine alla violazione relativa alla gestione dei finanziamenti ricevuti tramite la piattaforma PayPal.

L'argomentazione dell'appellante, secondo cui la responsabilità per la gestione dei fondi sarebbe esclusivamente in capo al Comitato, muove da un presupposto giuridicamente errato. Come sopra evidenziato la normativa in materia di trasparenza delle spese elettorali pone in capo a ciascun candidato obblighi personali e non delegabili, finalizzati a garantire la piena tracciabilità di ogni forma di contributo ricevuto per la campagna elettorale.

La legge n. 515/1993, all'art. 7, comma 3, stabilisce in modo inequivocabile che i candidati possono raccogliere fondi “esclusivamente per il tramite di un mandatario elettorale”. Tale figura è l'unico soggetto legalmente abilitato a gestire i fondi della campagna per conto del candidato, attraverso l'apertura di un conto corrente dedicato (bancario o postale) su cui devono transitare tutte le operazioni. La *ratio* di questa previsione è di creare un canale unico, trasparente e facilmente verificabile per tutti i flussi finanziari, sia in entrata che in uscita, riconducibili alla campagna del singolo

candidato.

Nel caso di specie, l'appellante non ha nominato un proprio mandatario elettorale, ma ha di fatto delegato la raccolta e la gestione dei fondi a un soggetto terzo, il "Comitato Elettorale M5S". Tale Comitato, come già evidenziato, non può essere assimilato al "partito o formazione politica" che esonera il candidato da specifici obblighi né la sua esistenza può surrogare la figura del mandatario elettorale. L'utilizzo di un comitato come intermediario per la raccolta fondi non solleva il candidato dalla sua responsabilità personale di garantire la trasparenza, ma, al contrario, la rende ancora più stringente, poiché introduce un ulteriore passaggio che rischia di generare opacità.

La giurisprudenza ha costantemente ribadito la "netta separazione dell'obbligo di rendicontazione della formazione politica da quello del singolo candidato"⁴. Pertanto, anche se i fondi sono materialmente transitati su un conto intestato al Comitato, l'obbligo di garantirne la tracciabilità e di rendicontarli secondo le forme di legge rimaneva in capo alla candidata, in quanto tali fondi erano destinati a finanziare la sua campagna elettorale. L'imputazione della responsabilità è dunque corretta, poiché la violazione non consiste nella gestione contabile del Comitato, ma nell'aver la candidata ommesso di adottare gli strumenti che la legge le imponeva personalmente per assicurare la trasparenza dei contributi a lei destinati.

Anche il secondo profilo del motivo, relativo al presunto travisamento dei fatti, è infondato. L'appellante sostiene che la prova del trasferimento dei fondi PayPal sul conto del Comitato era in atti, ma ignorata dal Tribunale. Tuttavia, la questione centrale non è se sia avvenuto un generico trasferimento di una somma complessiva, ma se sia stata garantita la tracciabilità analitica di ciascun contributo, dalla sua origine (il singolo donatore PayPal) alla sua destinazione finale.

Il Tribunale di Cagliari ha effettuato una precisa verifica fattuale, affermando di aver confrontato la lista dei versamenti PayPal con i movimenti del conto corrente del Comitato e di non aver "trovata corrispondenza". Questa statuizione non indica una

⁴ 16 marzo 2015 - Collegio di controllo sulle spese elettorali - Deliberazione 14 CSE Pol. 2013

mera omissione di valutazione, ma un esito negativo di un accertamento specifico. L'assenza di corrispondenza significa che non è stato possibile collegare in modo univoco le singole donazioni ricevute tramite PayPal con specifici accrediti sul conto corrente, rendendo di fatto impossibile verificare “dove tali somme siano confluite e come siano state utilizzate”.

L'onere di fornire la prova contraria, ovvero di dimostrare in modo chiaro e inequivocabile la natura e il percorso di tali somme, gravava sull'appellante, in linea con i principi generali in materia di accertamenti su movimentazioni finanziarie (Cass. n. 18596/2024). La semplice produzione di un documento attestante un trasferimento cumulativo di € 910,00 in una certa data non è sufficiente a sanare la violazione.

La trasparenza richiesta dalla legge esige una corrispondenza puntuale che consenta al Collegio di garanzia di seguire il percorso di ogni singolo contributo. La metodologia di raccolta fondi impiegata ha interrotto la catena di tracciabilità, generando una lacuna informativa tra la ricezione dei fondi tramite la piattaforma PayPal e il loro successivo trasferimento sul conto del Comitato, che non risulta verificato in modo analitico.

La violazione contestata, dunque, non è l'appropriazione indebita dei fondi, ma la mancata tracciabilità degli stessi, che costituisce un inadempimento grave agli obblighi di trasparenza imposti dalla legge elettorale. Il sistema utilizzato ha impedito il controllo che la normativa mira a garantire, integrando pienamente la fattispecie sanzionata.

* * * *

X. Insussistenza della sanatoria ex art. 14 della legge n. 515/1993

Ciò posto, l'appellante invoca l'efficacia estintiva della sanatoria perfezionata con il deposito della "dichiarazione senza spese" entro i termini assegnati dal Collegio. Tuttavia, l'istituto della sanatoria previsto dall'art. 14, comma 4, legge n. 515/1993 è concepito per emendare irregolarità formali o documentali (es. un dato mancante, un allegato incompleto), ma non può avere l'effetto di sanare *ex post* violazioni di natura sostanziale che hanno già irrimediabilmente compromesso la funzione di controllo.

La mancata nomina del mandatario e l'omessa apertura del conto dedicato non sono vizi del rendiconto, ma inadempimenti che si collocano a monte e che rendono l'intera gestione finanziaria della campagna elettorale *ab origine* non trasparente e non verificabile. Non è possibile “sanare” retroattivamente l'assenza di una struttura di controllo che la legge impone come presupposto indispensabile per l'intera durata della campagna. Come evidenziato dalla giurisprudenza, la procedura di cui all'art. 14 cit. presuppone che una dichiarazione e un rendiconto, seppur irregolari, siano stati trasmessi, distinguendosi nettamente dalla fattispecie dell'omissione totale. Nel caso di specie, sebbene un documento sia stato depositato, l'assenza degli elementi strutturali (mandatario e conto) ne determina l'inidoneità a soddisfare la funzione di rendicontazione voluta dal legislatore. Le irregolarità non sono quindi meramente formali, ma sostanziali, poiché hanno impedito al Collegio di esercitare la propria funzione di controllo.

* * * *

XI. Determinazione della sanzione pecuniaria

Confermata la sussistenza delle violazioni originarie, occorre valutare la congruità della sanzione pecuniaria di € 40.000,00. Ai sensi dell'art. 11 legge 24 novembre 1981, n. 689, richiamato in materia, il giudice dell'opposizione ha il potere di determinare l'entità della sanzione, tenendo conto della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'agente per attenuarne le conseguenze, della sua personalità e delle sue condizioni economiche (Cass. n. 7135/2025).

Le violazioni originariamente contestate dal Collegio, pur qualificate come “irregolarità” o “non conformità”, non possono essere derubricate a mere mancanze formali. Dall'esame degli atti emerge che tali violazioni, considerate nel loro complesso, assumono un carattere di particolare gravità. Come correttamente rilevato dallo stesso giudice di primo grado nella sua valutazione dei fatti, le modalità con cui è stata presentata la rendicontazione hanno avuto l'effetto di disattendere la disciplina in materia di spese elettorali.

In particolare, la presentazione di un rendiconto non riferibile alla candidata, ma a

un diverso soggetto (il Comitato Elettorale) e la successiva documentazione prodotta, non hanno consentito all'organo di controllo di adempiere alla propria funzione. Tali condotte hanno reso impossibile verificare con sicurezza i fondi ricevuti, l'identità dei soggetti finanziatori e l'effettivo impiego delle somme, frustrando la *ratio* della normativa, che è quella di garantire la massima trasparenza e la correttezza della competizione elettorale.

L'opacità che ne è derivata impedisce il necessario controllo sulla liceità dei finanziamenti e delle spese. Per tali ragioni, la gravità delle violazioni accertate deve essere considerata massima.

In presenza di una pluralità di violazioni, la sanzione va determinata applicando il cumulo giuridico previsto dall'art. 8 legge n. 689/1981, che impone di applicare la sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo:

- individuazione della violazione più grave: la violazione più grave tra quelle contestate è da individuarsi nella presentazione di un rendiconto non conforme, tale da eludere ogni possibilità di controllo.
- determinazione della sanzione base: tenuto conto della massima gravità di tale violazione, come sopra argomentato, e dei limiti edittali previsti dalla normativa di settore, si stima congruo applicare una sanzione base prossima al massimo edittale consentito per la singola violazione.
- applicazione dell'aumento: tale sanzione base deve essere poi aumentata in ragione delle ulteriori violazioni concorrenti, quali le altre irregolarità documentali e procedurali riscontrate.

Considerata la particolare gravità del quadro complessivo, che, come già rilevato, ha vanificato totalmente le finalità di trasparenza della legge, l'importo di € 40.000, già determinato dal Collegio di garanzia e confermato dal Tribunale, appare a questa Corte pienamente proporzionato e congruo anche alla luce della sola sussistenza delle violazioni originarie, correttamente valutate nella loro portata sostanziale (Cass. n. 1442/2024).

La sanzione, pur essendo significativa, rispetta i limiti edittali e il criterio

dell'aumento fino al triplo, e risulta adeguata a sanzionare una condotta che ha minato alla base i principi di trasparenza e controllo delle spese elettorali.

Per questi motivi, pur riformando la sentenza di primo grado nella parte in cui ha operato l'illegittima riqualificazione della violazione, questa Corte conferma nel merito la sussistenza delle violazioni originariamente contestate e, esercitando il proprio potere di determinazione della sanzione, ritiene congruo e proporzionato confermare l'importo di € 40.000.

* * * *

XII. *Sulle spese di lite.*

All'esito della lite, le spese del doppio grado devono essere compensate integralmente tra tutte le parti in causa, ai sensi dell'art. 92 comma 2, c.p.c, concorrendo plurime e giustificate ragioni. Sussiste, in primo luogo, un'ipotesi di soccombenza reciproca nel rapporto tra appellante principale e l'avvocato Riccardo Fercia; da un lato l'appello principale è stato oggetto di accoglimento solo parziale, mentre l'appello incidentale è stato dichiarato inammissibile per l'accertato difetto di *ius postulandi* in capo al difensore. Quanto ai soggetti intervenuti nel giudizio di primo grado, le cui impugnazioni sono state ritenute inammissibili in questa sede, la compensazione, integrale, si giustifica per gravi ed eccezionali ragioni connesse alla complessità del rito; invero la declaratoria di inammissibilità pronunciata in questa sede si fonda su ragioni giuridiche diverse da quelle ravvisate dal giudice di prime cure, ciò che indica l'oggettiva difficoltà interpretativa circa i presupposti dell'intervento e della successiva legittimazione all'impugnazione. Infine, concorrono nella vicenda in esame, ai fini della compensazione integrale tra tutte le parti, ivi incluso l'avvocato Riccardo Fercia, gravi ed eccezionali ragioni individuate nella natura delle questioni di rito e di merito trattate - caratterizzate da un elevato tasso di tecnicismo - e dalla loro novità.

Sussistono, infine, i presupposti, ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater* D.P.R. n. 115/2002, per il versamento da parte dell'avvocato Riccardo Fercia e di tutti gli altri appellanti indicati in dispositivo, di un ulteriore importo pari a quello del contributo

unificato dovuto per l'impugnazione.

P.Q.M.

La Corte d'Appello di Cagliari, definitivamente pronunciando sugli appelli proposti da: Alessandra Todde, Valter Piscedda, Antonio Solinas Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi, Desirè Alma Manca Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi e sull'appello incidentale condizionato avverso la sentenza del Tribunale di Cagliari n. 848/2025:

1. dichiara l'invalidità della costituzione in giudizio del Collegio regionale di garanzia elettorale e, per l'effetto, dichiara l'inammissibilità dell'appello incidentale condizionato proposto dall'avvocato Riccardo Fercia;

2. dichiara l'inammissibilità degli appelli proposti da Valter Piscedda, Antonio Solinas, Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi, Desirè Alma Manca, Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi;

3. in parziale accoglimento dell'appello, dichiara la nullità della sentenza impugnata nella parte in cui ha accertato la violazione dell'art. 15, comma 8, legge n. 515/1993 da parte di Alessandra Todde;

4. prende atto dell'annullamento - con sentenza n. 148/2025 della Corte costituzionale - dell'ordinanza-ingiunzione del Collegio di garanzia elettorale per la Regione Sardegna del 20 dicembre 2024 nella parte in cui ha accertato la sussistenza dei presupposti per la decadenza dalla carica e ha disposto la trasmissione del provvedimento al Presidente del Consiglio regionale per la procedura di competenza;

5. rigetta nel resto l'appello e, per l'effetto, conferma la sanzione pecuniaria di € 40.000,00, irrogata con l'ordinanza-ingiunzione del Collegio di garanzia elettorale per la Regione Sardegna del 20 dicembre 2024;

5. compensa integralmente tra tutte le parti, ivi incluso l'avvocato Riccardo Fercia, le spese di entrambi i gradi di giudizio;

6. dà atto che sussistono i presupposti, ai sensi dell'art. 13, comma 1

quater D.P.R. n. 115/2002, per il versamento da parte dell'avvocato Riccardo Fercia e degli appellanti Valter Pisedda, Antonio Solinas, Michele Ciusa, Emanuele Matta, Lara Serra, Alessandro Solinas, Roberto Franco Michele Li Gioi, Desirè Alma Manca, Luca Pizzuto, Giuseppino Canu, Paola Casula e Diego Loi, di un ulteriore importo pari a quello del contributo unificato dovuto per l'impugnazione.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio della Corte d'appello del 4 marzo 2026.

La presidente, redattrice
(Emanuela Cugusi)