N. 05513/2017 REG.RIC.

COMUNE DI BISEGNA (AQ)

— Ufficio Protocollo —

Prot n. 2320 del 2012/2014

Pubblicato il 19/12/2017



N05959 2017 REG.PROV.COLL. N. 05513/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5513 del 2017, proposto da:

Antonio Mercuri, Regino Berardini, Silvio D'Arcangelo, Donato Di Bartolomeo, Alessandro Di Flauro, Wiliam Florindo Di Giulio, Mario Di Pietro, Sandro Forte, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Cristiano Basile e Daniele Di Bartolo, con domicilio eletto presso lo studio Maurizio Gabrielli in Roma, via Teulada n. 52;

contro

Amedeo Di Lorenzo, Giovanni Grassi, Gaetano Di Flauro, Giuseppe Eramo, Antonio Sforza, Sandro Forte, Antonio Di Stefano, Domenico Eramo, Ileana De Cristofaro, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Comune di Bisegna, non costituito in giudizio;

per la riforma

per la riforma della sentenza T.A.R. Abruzzo, sede dell'Aquila, sezione I, n. 287/2017, resa tra le parti, concernente la proclamazione degli eletti alla carica di sindaco e consigliere comunale del Comune di Bisceglia;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2017 il Cons. Giorgio Calderoni e uditi per le parti gli avvocati Daniele Di Bartolo e Cristiano Basile; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. All'esito delle operazioni elettorali svoltesi il 5 giugno 2016 per il rinnovo del consiglio comunale di Bisegna (AQ) era proclamato eletto, con 95 voti, Antonio Mercuri della lista n. 2 (contrassegno "Fiore di Genziana"), con assegnazione di 7 seggi consiliari ai signori Silvio D'Arcangelo, Florindo William Di Giulio, Mario Di Pietro, Donato Di Bartolomeo, Regino Berardini, Alessandro Di Flauro, Sandro Forte (odierni appellanti); mentre alla lista n. 1, avente come contrassegno "Noi e voi insieme per Bisegna", erano attribuiti 93 voti con assegnazione di 3 seggi ai consiglieri Di Lorenzo Amedeo, Domenica Eramo, Giovanni Grassi (che figurano tra gli appellati, nessuno dei quali costituiti nel presente giudizio).

Su ricorso di questi ultimi e altri, il Tar Abruzzo-sede de L'Aquila, dopo aver disposto apposita istruttoria a carico della Prefettura, ha annullato le operazioni elettorali svolte nella Sezione II del Comune di Bisegna il 6 giugno 2016 ed il verbale di proclamazione degli eletti alla carica di Sindaco e di consigliere comunale (sentenza n. 287/2017).

- 2. Con tale pronuncia il Tar ha:
- 2.1. dichiarato infondate le censure (prima e terza) rivolte avverso le operazioni di scrutinio del seggio n. 1; nonché la (seconda) censura con cui si lamentava la commissione di errori di fatto nelle operazioni di scrutinio del seggio n. 2;
- 2.2. ritenuto che l'ulteriore profilo dedotto con la seconda censura (nullità di un voto disgiunto, espresso sempre nel seggio n. 2) non superasse la prova di

resistenza, per "compensazione" con un voto che - stando all'istruttoria disposta - sarebbe dovuto essere attribuito alla lista del candidato Sindaco Mercuri;

- 2.3. dichiarato la fondatezza delle (subordinate) censure svolte con il quarto motivo sempre in riferimento alle operazioni di scrutinio del seggio n. 2 (erroneità dei dati esposti nel relativo verbale delle operazioni dell'ufficio elettorale);
- 2.4. rilevato in particolare (punto 6.3.2) che "il numero delle schede autenticate e non utilizzate, accertate nel verbale (pagina 29) in n. 18, non trova corrispondenza con il numero degli elettori che non hanno votato, atteso che:
- le schede autenticate sono 212 (come attestato dal Presidente di seggio a pagina 10 e a pag. 28 del verbale);
- come attestato nel verbale a pagina 27 il totale dei votanti effettivi della sezione è pari a 212;
- le schede utilizzate erano 112 (come si desume dal riepilogo a pag.51 del verbale)".

Con la conseguenza che "le schede autenticate e non utilizzate per la votazione avrebbero dovuto essere 100 (212 meno 112) e non 18, come attestato nel verbale"; verbale che "fa fede di tutto quanto è stato acclarato direttamente dal pubblico ufficiale che lo ha formato", sicché per confutare gli accertamenti in esso contenuti "non è sufficiente invocare la commissione di un errore materiale nella trascrizione del dato del numero dei cittadini votanti, ma il contenuto del verbale può essere smentito solo dal positivo esperimento della querela di falso o da una sentenza penale che dichiari la falsità del documento";

- 2.5. concluso (punto 7) che "la fondatezza del quarto motivo di ricorso determina l'accoglimento del ricorso, con conseguente annullamento delle operazioni elettorali svolte nella Sezione II del Comune di Bisegna il 6 giugno 2016 e del verbale di proclamazione degli eletti alla carica di Sindaco e di consigliere comunale".
- 3. Nel presente atto di appello, proposto dal candidato Sindaco Mercuri, proclamato eletto, e dai sette consiglieri della lista n. 1, pure proclamati eletti, si deducono i

seguenti motivi:

- 1) violazione dell'art. 112 c.p.c. per extrapetizione, poiché la stessa sentenza gravata ha testualmente qualificato la domanda dei ricorrenti nel senso che essi "chiedono che il T.a.r. accerti l'effettivo risultato elettorale, mediante apertura delle schede e nuovo conteggio dei voti, per entrambi i seggi, oppure, in subordine, per il solo seggio n.1; verifichi le schede dichiarate nulle, contestate e non attribuite"; tanto più che "il conteggio delle schede elettorali nelle Sezioni I e 2 del Comune di Bisegna, svoltosi nel contraddittorio tra le parti dinanzi alla Prefettura di L'Aquila, si è concluso con l'attribuzione di 97 voti alla Lista n. 2-Fiore di Genziana ed al candidato a Sindaco Antonio Mercuri, odierno appellante, e 93 voti alla Lista n. 1-Noi e Voi Insieme per Bisegna ed al candidato a Sindaco Amedeo Di Lorenzo";
- 2) Violazione dell'art. 101 c.p.c., nell'assunto che "l'ampliamento del thema decidendum operato d'ufficio dal T.A.R. per l'Abruzzo ha avuto quale conseguenza anche una violazione del contraddittorio tra le parti", in quanto "ove la domanda fosse stata diretta ad ottenere la rinnovazione delle operazioni elettorali nel secondo seggio, sul presupposto dell'impossibilità di ricostruirle attraverso il verbale di sezione, non corrispondendo il numero delle schede autenticate e non utilizzate alla differenza tra quelle autenticate e quelle utilizzate, la difesa degli odierni appellanti avrebbe potuto chiedere di estendere l'attività istruttoria al conteggio delle schede poste nella busta 3 (C) della seconda sezione", giacché "un semplice conteggio delle schede contenute nella busta 3 (C) della seconda sezione avrebbe fugato ogni dubbio circa il numero delle schede autenticate e non utilizzate, consentendo di accertare che esse sono pari alla differenza tra quelle autenticate e quelle utilizzate";
 - 3) manifesta illogicità e violazione dell'art. 48 cost., per avere la sentenza di I grado negato rilevanza alle conclusioni del nuovo conteggio e dichiarato la nullità del verbale della seconda sezione e dell'adunanza dei presidenti del 6 giugno, senza

che l'attività istruttoria sia stata indirizzata anche al nuovo conteggio delle schede autenticate e non utilizzate, riposte nella busta 3 (C): e ciò, quando "per ben due volte le schede elettorali del Comune di Bisegna sono state scrutinate e per ben due volte l'esito ha visto attribuire la maggioranza delle schede valide ad Antonio Mercuri ed alla Lista a lui collegata, Lista n. 2 Fiore di Genziana".

Il risultato sarebbe, dunque, quello di "una lesione e mortificazione della volontà elettorale, al cui accertamento è teso il procedimento elettorale (art. 48 cost.)".

- 4. Con ordinanza 1/09/2017, n. 3588, questa Sezione ha accolto la domanda cautelare proposta dagli appellanti, alla stregua della seguente motivazione:
- < Ritenuto, alla luce della pur sommaria delibazione propria della fase cautelare, che:
- a) per un verso il primo giudice non abbia fatto corretta applicazione del principio dispositivo;
- b) per altro verso abbia disposto l'annullamento in relazione ad anomalie formali (annotazioni a verbale dal cui confronto emergerebbe la non corrispondenza delle schede autenticate e non votate con il numero degli elettori che non hanno votato) senza indagarne, attraverso opportuna istruttoria, l'eventuale fondamento sostanziale >.
- 5. All'odierna pubblica udienza, la causa è passata in decisione, senza che nessuna delle parti intimate si sia costituita in giudizio.
- 6. Ciò premesso, il Collegio deve confermare, in questa sede di merito, il suddetto avviso recentemente espresso dalla Sezione in fase cautelare, con particolare riferimento alla considerazione svolta alla lett. b) dell'ordinanza medesima. Invero:
- 6.1. quanto alla considerazione in tale ordinanza articolata sub a), dalla stessa descrizione delle censure dedotte con il quarto motivo del ricorso introduttivo, effettuata al punto 1 dell'esposizione in fatto della sentenza appellata, è dato evincere che con esse effettivamente si lamenti la non corrispondenza tra il numero delle schede autenticate e non utilizzate e il numero degli elettori che non hanno votato. Per di più, subito dopo il passo della sentenza riportato dagli appellanti

nell'esposizione del primo motivo di ricorso (e qui al precedente capo 3), la sentenza aggiunge testualmente che: "i ricorrenti chiedono, inoltre, l'annullamento: del verbale delle operazioni elettorali dell'Adunanza dei Presidenti delle sezioni del 6 giugno 2016, con il quale sono stati proclamati eletti il sindaco e i consiglieri comunali; il verbale delle operazioni dell'ufficio elettorale della sezione 1 e il verbale dell'ufficio elettorale della sezione n. 2, nella parte relativa al conteggio delle schede elettorali e alle attribuzioni dei voti di lista validi e delle preferenze".

Dunque, può ritenersi che la sentenza si sia mantenuta nell'alveo delle censure e

Dunque, può ritenersi che la sentenza si sia mantenuta nell'alveo delle censure e delle domande dispiegate dai ricorrenti, senza ampliare di conseguenza il thema decidendum: il che conduce a disattendere i primi due motivi d'appello;

6.2. Viceversa, la medesima sentenza incorre – per quanto già rilevato alla lett. b) della citata ordinanza cautelare n. 3588/2017 – nelle censure denunciate con il terzo e ultimo motivo di appello.

Infatti, vige in materia il principio di "strumentalità delle forme" del procedimento elettorale (in tal senso, da ultimo, per questo Consiglio: Sezione V, 9 aprile 2015, n. 1818 e, in precedenza, 26 aprile 2011, n. 2453), canone alla stregua del quale, l'invalidità delle operazioni può essere ravvisata solo quando manchino elementi o requisiti che impediscano il raggiungimento dello scopo cui il singolo atto è prefigurato, mentre non possono comportare l'annullamento delle stesse operazioni le mere irregolarità, ossia quei vizi da cui non derivi alcun pregiudizio per le garanzie e alcuna compressione della libera espressione del voto (cfr. ancora Sez. V, 23 giugno 2014 e 19 giugno 2012, n. 3557).

In particolare, il principio di strumentalità delle forme nel procedimento elettorale, coniugato con i generali principi di conservazione dell'atto, comporta l'applicazione dell'istituto dell'illegittimità non invalidante nel procedimento elettorale, in cui ha preminente rilievo l'interesse alla stabilità del risultato elettorale (così la menzionata sentenza Sez. n. 2453/2011).

6.3. Con specifico riferimento, poi, alla questione - qui dedotta in causa - della

corrispondenza del numero delle schede timbrate e non utilizzate al numero degli elettori che non hanno votato, la medesima Sezione V di questo Consiglio (17/03/2015, n. 1374) ha avuto modo di richiamare (cfr. capo 30.1.) altro proprio precedente (27 giugno 2011, n. 3829), secondo cui \triangleleft a semplice deduzione della mancata verbalizzazione del numero delle schede autenticate e non utilizzate non può giustificare alcun annullamento e la rinnovazione delle operazioni elettorali, allorché non si deduca e si dimostri anche la concreta irregolarità delle operazioni di voto>.

Tale enunciazione vale evidentemente per l'analogo caso, che qui ricorre, di una erronea (anziché mancante) verbalizzazione del numero di schede autenticate e non utilizzate nella Sezione n. 2, in quanto i ricorrenti in primo grado non hanno dedotto, fornendo al riguardo un principio di prova, che ciò abbia anche comportato (o fosse l'indice rivelatore di) una effettiva irregolarità delle operazioni elettorali che hanno visto la lista avversaria riportare un numero maggiore di voti.

6.4. In presenza, dunque, di una censura, pur fondata ma di natura esclusivamente formale e non invalidante, il primo Giudice non avrebbe dovuto disporre l'annullamento delle operazioni elettorali svolte nella Sezione II del Comune di Bisegna il 6 giugno 2016 ed il verbale di proclamazione degli eletti alla carica di Sindaco e di consigliere comunale, stante il richiamato, preminente rilievo, nel procedimento elettorale, dell'interesse alla stabilità del risultato elettorale che lo stesso incombente istruttorio disposto aveva accertato come favorevole alla lista n. 2 in misura, addirittura, superiore a quella indicata nello stesso verbale di proclamazione degli eletti.

Donde la fondatezza della censura di manifesta illogicità e violazione dell'art. 48 cost., dedotta avverso la sentenza del Tar L'Aquila con il terzo e ultimo motivo di appello.

7. Per le considerazioni che precedono, l'appello va accolto e la sentenza appellata va riformata.

La peculiare ragione dell'accoglimento, unita alla constatazione che le parti

vittoriose in primo grado hanno ritenuto di non costituirsi in questo giudizio, induce il Collegio a compensare interamente le spese di questo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente
Umberto Realfonzo, Consigliere
Pierfrancesco Ungari, Consigliere
Giorgio Calderoni, Consigliere, Estensore
Solveig Cogliani, Consigliere

L'ESTENSORE Giorgio Calderoni IL PRESIDENTE Lanfranco Balucani

IL SEGRETARIO