



REPUBBLICA ITALIANA

N. 496/08 REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 4087 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, (Quinta Sezione)
ha pronunciato la seguente

ANNO 2007

DECISIONE

sul ricorso n. 4087/07 Reg. Gen., proposto dalla signora Franca CASAGNI, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Paolo Bastianini ed Enrico Scoccini, elettivamente domiciliata presso il secondo in Roma, via G.B. Vico n. 31;

CONTRO

i signori Fausto GIUNTA, Bruno BRESCHI, Curzio GIOMI e Fulvia PERILLO, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Alberto Bianchi e Carlo Selvaggi, elettivamente domiciliati presso il secondo in Roma, via Nomentana n. 76;

il signor Emanuele GRILLI, non costituito in giudizio;

E NEI CONFRONTI

del Ministero dell'interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e per legge domiciliato presso la medesima in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

del Comune di Grosseto, in persona del Sindaco in carica, non costituito in giudizio;

del signor Riccardo Paolini, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza 20 aprile 2007 n. 681 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, resa tra le parti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio degli appellati suindicati;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 27 novembre 2007, relatore il consigliere Angelica Dell'Utri Costagliola, uditi per le parti gli Avv.ti Petrucci, su delega dell'Avv. Scoccini, e Marco Selvaggi, su delega dell'Avv. Carlo Selvaggi;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Con ricorso notificato i giorni 2, 3, 4 e 5 maggio 2007 e depositato il 15 seguente la signora Franca Casagni, ultima degli eletti (Lista Forza Italia) alla carica di consigliere comunale del Comune di Grosseto a seguito delle consultazioni del 28 e 29 maggio 2006, ha proposto appello avverso la sentenza 20 aprile 2007 n. 681 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sez. II, con la quale, su ricorso dei signori Fausto Giunta, Bruno Breschi, Curzio Giomi, Fulvia Perillo ed Emanuele Grilli, rappresentanti della lista "Forum dei moderati", candidati di tale lista ed elettori, ha annullato *in parte qua* le operazioni elettorali ed ha proclamato eletta alla carica di

consigliere la signora Fulvia Perrillo (candidata alla carica di Sindaco) in sostituzione dell'appellante.

Premesso che la lista "Forum dei moderati" aveva ottenuto 1282 voti pari al 2,97% dei voti validi, senza perciò raggiungere – per 11 voti - il *quorum* del 3% e di conseguenza senza ottenere seggi, ma che a seguito dell'istruttoria disposta dal TAR, il cui esito è stato da questi acriticamente recepito, sono stati assegnati alla stessa lista 12 voti in precedenza ritenuti nulli, sicché essa ha raggiunto il *quorum*, sia pur per un solo voto, a sostegno dell'appello ha dedotto che erroneamente il primo giudice non ha esaminato le proprie, seguenti eccezioni e controdeduzioni, qui riproposte:

a.- nonostante sia stata sin dall'inizio disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati, tale incombenza non è stato eseguito nei confronti della lista Forza Italia, avente qualità di soggetto in posizione di interesse opposta a quella dedotta in giudizio con riguardo alla fase, anteriore all'individuazione dei consiglieri eletti, di distribuzione dei seggi tra le liste o gruppi di liste collegate, dunque pregiudicata dall'accoglimento del ricorso.

b.- Le censure dei ricorrenti riguardanti le sezioni nn. 18, 40, 49, 56 e 59 erano generiche per mancata specificazione del vizio, della sua natura e della sua essenzialità, e ciononostante il TAR ha disposto istruttoria, nel corso della quale solo casualmente sono state rinvenute schede contenenti 10 voti asseritamene

validi. Le censure relative alle restanti sezioni nn. 11, 16, 19 e 50 in sede istruttoria sono state verificate come fondate solo per 2 voti, insufficienti al raggiungimento del *quorum*.

c.- Il Tribunale, disattendendo senza motivazione le sue osservazioni, ha acriticamente recepito le risultanze della verifica eseguita dall'Ufficio elettorale provinciale che, invece, si era rimesso alle valutazioni del giudice anche in ordine alle 12 schede provvisoriamente assegnate. In particolare:

Sezione 2: risultano corrette le conclusioni dell'Ufficio provinciale di non assegnare alcun voto;

Sezione 11: la scheda individuata dall'Ufficio come valida era contenuta nella busta delle schede valide, quindi non può essere attribuita una seconda volta;

Sezione 12: sono corrette le conclusioni dell'Ufficio provinciale di non assegnare alcun voto;

Sezione 29: la scheda rinvenuta rappresenta un caso estraneo al *thema decidendi* e non può essere valutata dal Collegio;

Sezione n. 18: stante la genericità suevidenziata, le schede rinvenute non potevano essere valutate;

Sezione 26: sono corrette le conclusioni dell'Ufficio provinciale di non assegnare alcun voto;

Sezione 40: la scheda (all. 12) assegnata dall'Ufficio è invece nulla perché contiene la contemporanea espressione del voto per due diverse liste, impedendosi così la ricostruzione della volontà dell'elettore; le altre schede (all. 13, 14 e 15) rinvenute

contengono un voto di lista (diversa dal Forum) e una preferenza nulla;

Sezione 47: sono corrette le conclusioni dell'Ufficio provinciale di non assegnare alcun voto;

Sezione 49: la scheda attribuita (all. 23) non poteva essere valutata dal Collegio perché reperita casualmente e non oggetto di censura;

Sezione 50: la scheda (all. 27) attribuita non può essere valutata dal Collegio perché reperita casualmente e non oggetto di censura;

Sezione 56: la scheda (all. 28) assegnata è nulla perché contiene espressione di voto ad un candidato Sindaco (Paolo Lecci) e contemporaneamente a due liste ("Forum dei moderati" e "Nuovo PSI"), nonché voto di preferenza, rendendo così impossibile la ricostruzione della volontà dell'elettore.

Sezione 59: le due schede (all. 30 e 31) attribuite non possono essere valutate dal Collegio perché reperite casualmente e non oggetto di censura.

Con controricorso e ricorso incidentale notificato i giorni 1, 4 e 7 giugno 2007, depositato dapprima in velina con cedolino di avvenuta notifica il 5 giugno 2007, poi in originale il giorno 15, i signori Fausto Giunta, Bruno Breschi, Curzio Giomi e Fulvia Perillo hanno esposto quanto segue:

1.- Inammissibilità delle eccezioni sollevate in primo grado e riproposte in appello per tardività.

Nonostante la rituale notifica del ricorso e del decreto di fissazione d'udienza, la signora Casagni ha ritenuto di costituirsi in giudizio e depositare memoria solo il giorno della prima udienza di merito (31 ottobre 2006), in violazione del disposto dell'art. 83/11 del D.P.R. n. 570 del 1960, secondo cui "la parte controinteressata deve depositare nella segreteria le proprie controdeduzioni entro quindici giorni dalla ricevuta notifica. Tutti i termini di cui sopra sono perentori e devono essere osservati sotto pena di decadenza", sicché le riproposte eccezioni non possono essere esaminate in appello.

2.- In ogni caso, è infondata l'eccezione di difetto di contraddittorio nei riguardi della lista "Forza Italia". Non risulta agli atti che il TAR abbia disposto l'integrazione nei confronti di tutti i controinteressati, tanto meno nei confronti della lista.

3.- L'affermazione secondo cui non sarebbe stato specificato il maggior numero di voti da attribuire alla lista è, oltre che tardiva, inveritiera in quanto sono state precisate le sezioni coinvolte ed il numero di almeno venti schede, sufficienti ai fini della prova di resistenza.

4.- Anche l'affermazione di genericità delle censure è erronea, poiché quelle dedotte, sia nella narrazione in fatto che nelle deduzioni in diritto, rispettano i principi in materia, né si richiede prova, bensì solo un principio di prova, nella specie fornito senza che possa essere pretesa l'assoluta precisione giacché gli istanti non erano in possesso né dei verbali sezionali né tanto meno

delle schede, di cui poi è stata chiesta la verifica. La dimostrazione della specificità delle censure sta nel fatto che è stato possibile al TAR indirizzare l'attività istruttoria, che è stata correttamente svolta attribuendo con certezza 12 voti al Forum.

5.- In ogni caso, le singole deduzioni avversarie sono infondate.

Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio ed ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, chiedendo perciò che tanto sia dichiarato a spese compensate.

All'odierna udienza pubblica, dopo la decisione della causa in camera di consiglio, è stata data lettura del dispositivo della presente decisione.

DIRITTO

Con la sentenza oggetto dell'appello in epigrafe il TAR per la Toscana, dato atto della specificità delle censure dedotte nel gravame proposto dagli attuali appellati ed appellanti incidentali avverso le operazioni per l'elezione del Consiglio comunale di Grosseto svoltesi il 28 e 29 maggio 2006, ha accolto il gravame stesso correggendo, per l'effetto, il risultato elettorale della lista "Forum dei moderati" mediante attribuzione di complessivi 1294 (in luogo di 1282) voti validi, con conseguente raggiungimento da parte della medesima lista del 3,002% del complesso dei voti validi e, di qui, elezione del rispettivo candidato alla carica di Sindaco, signora Fulvia Perrillo, in sostituzione del candidato per la lista "Forza Italia", signora Franca Castagni, ultimo degli eletti ed attuale appellante principale.

In particolare, il primo giudice ha ritenuto fondate le accennate censure rilevando che in esito alla disposta verifica “è risultato che alla lista ricorrente sono stati attribuiti 12 voti in precedenza ritenuti nulli”, i quali modificano nei sensi predetti il risultato complessivo di tale lista.

Ciò posto, va in primo luogo esaminata l’eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall’intimato Ministero dell’interno.

L’eccezione è fondata.

Com’è noto, nei giudizi elettorali di cui all’art. 83/11 del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, aventi ad oggetto l’atto di proclamazione degli eletti, sono parti necessarie unicamente l’ente al quale l’elezione si riferisce ed a cui vanno imputati i risultati elettorali, nonché, in qualità di controinteressati, i candidati della cui avvenuta elezione si discute e che, dunque, possono restare pregiudicati dalla chiesta modificazione del provvedimento impugnato; non sono invece legittimati altri organi o amministrazioni diversi dal predetto ente, ed in particolare il Ministero dell’interno, il quale interviene nel procedimento elettorale esclusivamente ai fini organizzatori e, d’altro canto, è privo della titolarità di un proprio interesse pubblico specifico agli esiti dello stesso procedimento se non di quello, generico, alla legittimità dell’azione amministrativa, quindi inidoneo a radicarne la veste di legittimato passivamente.

Ne deriva l’estromissione dal giudizio del predetto

Ministero.

Di contro, inconsistente è l'eccezione degli appellanti incidentali secondo cui l'appello principale sarebbe inammissibile perché ripositivo delle eccezioni formulate in primo grado tardivamente, ossia con memoria depositata oltre il termine perentorio di quindici giorni all'uopo fissato dal terzo comma del detto art. 83/11. Il termine in questione va infatti inteso nel senso che la perentorietà e la conseguente decadenza riguarda esclusivamente la presentazione di ricorso incidentale, restando consentita ed ammissibile ogni altra attività difensiva anche scritta, ancorché tardiva, in quest'ultimo caso giustificandosi peraltro il rinvio ad altra udienza della trattazione della causa, su richiesta di parte ricorrente finalizzata ad apprestare le proprie difese (cfr. Cons. St., Sez. V, 2 maggio 1996 n. 499). D'altra parte, anche volendo assegnare alla disposizione in parola il significato più rigoroso secondo cui sarebbe preclusa la possibilità di produrre memorie scritte, lo stesso significato non può essere esteso sino a ricomprendervi ciò che la disposizione stessa non prevede, ossia la preclusione della possibilità della controparte di costituirsi in giudizio anche all'udienza di discussione ed ivi svolgere difese oralmente, dunque a maggior ragione proporre appello ed in tale sede formulare deduzioni che, in assenza di una norma ostativa, ben possono travalicare le ragioni eventualmente rappresentate in primo grado.

Nel merito, è da disattendere il primo motivo dell'appello principale, teso a far valere l'incompletezza del contraddittorio instaurato davanti al TAR con riguardo alla lista "Forza Italia", di appartenenza dell'attuale appellante.

Ricordato quanto suesposto in ordine all'individuazione dei soggetti ai quali ai sensi del ripetuto art. 83/11 va riconosciuta legittimazione passiva nel ricorso in materia elettorale, è agevole ora opporre che tra tali soggetti la norma non include le liste partecipanti alla competizione, le quali inoltre consistono sostanzialmente in una sommatoria di determinati candidati e sono prive di soggettività giuridica, per cui anche sotto questo aspetto non possono essere considerate legittimate passivamente.

Gli ulteriori due motivi dell'appello principale possono essere esaminati congiuntamente e si rivelano palesemente fondati con riguardo alle deduzioni concernenti in generale il mero ed acritico recepimento da parte del TAR delle "risultanze" istruttorie, nonché, in particolare, le stesse "risultanze" per le sezioni 18, 49 e 59.

Sotto il primo profilo, va indubbiamente censurato il fatto che il primo giudice non abbia svolto alcuna indagine per verificare la correttezza della "attribuzione" di voti effettuata in sede istruttoria, competendo invece al medesimo primo giudice, e non al soggetto incaricato di procedere alla verifica cartolare sul materiale elettorale, procedere alla valutazione giuridica delle

schede rinvenute, ovviamente in relazione ai contenuti del gravame sottoposto al suo esame, ed all'effettiva attribuzione o meno dei voti che, all'esito di tale imprescindibile ed indelegabile esame, ritenga validi e spettanti a parte ricorrente.

Sotto il secondo profilo, e con riguardo alla prima delle sezioni menzionate, va premesso che i ricorrenti in primo grado deducevano (pag. 10 dell'atto introduttivo) che per le sezioni 2, 11, 16, 18, 19, 26, 40, 49, 50 e 59 è stato disposto "l'annullamento di molte schede elettorali, che avrebbero dovuto essere attribuite alla lista del Forum dei Moderati, (...) nonostante che trasparisse con chiarezza la volontà dell'elettore di voler attribuire il proprio voto al Forum (...); i rappresentanti di lista del Forum hanno denunciato tali illegittimità ..."; nelle premesse in fatto (pagg. 4 e 5) era esposto che "d) nella sezione n. 18 (...) non è stato assegnato al Forum un voto validamente espresso (in questo caso risulta che il contrassegno dell'elettore è stato apposto inequivocabilmente sul simbolo del Forum)". In sede istruttoria sono state rinvenute, oltre ad una scheda contestata recante contrassegno sul simbolo della lista e preferenza per candidato di altra lista, nonché a diciannove schede contenenti voti di lista validi coincidenti con il dato riportato nelle tabelle di scrutinio, "cinque schede contenenti voti di lista disgiunti, che si giudicano validi (All. 5 – 9)". Tali cinque voti sono stati inclusi nei dodici conteggiati in più in favore del "Forum dei moderati" in sede istruttoria e, di conseguenza, dal

TAR. L'appellante principale signora Casagni, nell'evidenziare la genericità della censura, contesta l'attribuzione di tutti i cinque voti in luogo di uno soltanto, sostenendo che i quattro voti siano stati "scoperti del tutto casualmente in sede istruttoria" e perciò "non potevano comunque essere oggetto di valutazione da parte del Tribunale".

Al riguardo, la Sezione osserva che, in sé, la censura, per come desumibile dall'intero contesto dell'atto introduttivo, consisteva nel lamentare che nella sezione 18 un voto di lista fosse stato annullato, mentre avrebbe dovuto essere ritenuto espresso validamente mediante contrassegno sul relativo simbolo; la stessa censura, perciò, non poteva ritenersi generica poiché in essa si quantificava puntualmente in un voto l'oggetto della medesima e se ne fornivano le caratteristiche. Erroneamente invece, a fronte di tale quantificazione ed in assenza di motivi aggiunti, il TAR ha considerato utili tutti i cinque voti atteso che per quattro di essi nessuna deduzione era stata formulata. Tenuto conto della ben nota necessità della specificazione dei motivi di ricorso, non vale la replica degli appellati secondo cui essi non si limitavano a contestare l'omessa assegnazione di un solo voto; e, per le stesse ragioni, neppure è sostenibile che essi avrebbero diritto a tutti i voti rinvenuti, posto che lamentavano anche l'omessa indicazione a verbale dei voti ottenuti. A quest'ultimo proposito giova aggiungere che la carenza del verbale è supplita dalle indicazioni contenute nelle tabelle di scrutinio, il cui dato

nel corso dell'istruttoria è stato riscontrato coincidente con i diciannove voti validi verificati esistenti. Ne consegue che in ordine ai predetti quattro voti, ulteriori rispetto a quanto articolato dagli originari ricorrenti, l'appellante coglie nel segno.

Analogamente è a dirsi circa la sezione 49, con riguardo alla quale la signora Casagni rileva che la scheda attribuita non poteva "essere valutata dal Collegio perché reperita casualmente e non oggetto di preventiva specifica censura". In sede istruttoria per la sezione 49 tra le dieci schede nulle ne è stata enucleata e "giudicata valida" una contenente un segno di croce sopra il rigo destinato all'espressione della preferenza nello spazio relativo alla lista "Forum dei Moderati" (all. 23). Tuttavia con la rispettiva censura si contestava l'annullamento di "un voto di lista al Forum - con preferenza attribuita al candidato Vivarelli - da considerare, invece, valido" (pag. 5 dell'atto introduttivo). Ed in effetti risulta dal verbale istruttorio che è stata rintracciata una scheda siffatta (all. 21), però ritenuta "nulla". Dunque la scheda attribuita è altra, avente caratteristiche ben diverse da quelle denunciate nell'atto introduttivo e non oggetto di successiva contestazione mediante motivi aggiunti.

Ancora analogamente viene in questa sede dedotto e deve concludersi circa la sezione 59 in relazione alla censura secondo cui "sono stati illegittimamente annullati 4 voti attribuiti al Forum (in questo caso il contrassegno è stato posto appena discostato rispetto al simbolo del Forum)" (pag. 6 dell'atto

introduttivo), dal momento che per tale sezione sono state “giudicate valide” due schede (all. 30 e 31) rinvenute tra quelle nulle recanti voto di lista perfettamente centrato sul simbolo del “Forum dei moderati” e preferenza per candidato di altra lista espresso nello spazio riservato a quest’ultima.

Le considerazioni che precedono già consentono di respingere il ricorso di primo grado in riforma della sentenza appellata ed in accoglimento dell’appello principale, con assorbimento di ogni altra doglianza ivi esposta non trattata, nonché di respingere l’appello incidentale. Difatti, sottraendo i sette voti di cui innanzi dai complessivi dodici attribuiti in primo grado, la cifra elettorale della lista “Forum dei moderati” scende da 1294 a 1287 su un totale di 43.103 voti validi (43.098 + 5), pari al 2,98587... %, ossia ad una percentuale inferiore al minimo del 3% prescritto dall’art. 73, co. 7, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 affinché una lista sia ammessa all’assegnazione dei seggi. In altri termini, resta invariata la situazione anteriore alla medesima sentenza appellata.

Tuttavia, si ravvisano giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di entrambi i gradi. Ciò anche con riguardo all’estromesso Ministero dell’interno, come espressamente da esso indicato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, estromette dal giudizio il Ministero dell’interno, accoglie il

ricorso principale in epigrafe, respinge il ricorso incidentale e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 27 novembre 2007 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Marchitello	Presidente
Marco Lipari	Consigliere
Aniello Cerreto	Consigliere
Nicola Russo	Consigliere
Angelica Dell'Utri Costagliola	Consigliere, estensore
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
f.to Angelica Dell'Utri Costagliola	f.to Claudio Marchitello

IL SEGRETARIO

f.to Agatina Maria Vilaro

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 12/02/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

P. IL DIRIGENTE

F.to Livia Patroni Griffi