SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8695 del 2023, proposto dai signori  
-OMISSIS- rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Adami, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso d'Italia 97;

*contro*

Comune di Atri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Saverio Sticchi Damiani, Susanna Bufardeci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Signor -OMISSIS- rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Camerini, Luigi -OMISSIS-con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l’avv. Francesco Camerini in Roma, viale delle Milizie n. 1;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n. -OMISSIS- resa tra le parti, per l'annullamento delle operazioni elettorali del Comune di Atri,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Atri, del Ministero dell’Interno e del signor -OMISSIS-

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2023 il Cons. Cecilia Altavista e uditi per le parti gli avvocati Pietro Adami, Susanna Bufardeci e Luigi Ferretti;

FATTO e DIRITTO

Con il presente appello i signori -OMISSIS- quali elettori del Comune di Atri, di cui alcuni consiglieri comunali eletti (-OMISSIS-) nella lista “Alleanza civica” alcuni candidati non eletti nella medesima lista (-OMISSIS-), hanno impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell’Abruzzo, sede dell’Aquila, n. -OMISSIS-che ha respinto il ricorso che era stato in primo grado proposto dal candidato sindaco signor -OMISSIS- avverso gli atti delle operazioni elettorali del Comune di Atri svoltesi nei giorni 14 e 15 maggio 2023.

Con il ricorso di primo grado l’aspirante sindaco -OMISSIS- aveva esposto di essersi presentato con la lista “*Alleanza Civica*”, che aveva riportato 3088 voti, e che con uno scarto di undici voti era stato eletto sindaco il signor -OMISSIS- collegato alla lista “*Noi con voi per Atri”*, che aveva ottenuto 3099 voti; erano stati proclamati eletti i consiglieri comunali -OMISSIS- per la lista “*Noi con voi per Atri*”; -OMISSIS- oltre al candidato sindaco non eletto -OMISSIS-, per la lista “*Allenza civica*”.

Con il ricorso di primo grado il sig. -OMISSIS- proponeva un unico articolato motivo di violazione dell’art. 53 del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, in cui lamentava che per alcune sezioni non era stato correttamente completato il verbale mancando l’indicazione delle schede autenticate e non utilizzate e di quelle utilizzate per il voto; in qualche caso non vi era corrispondenza tra il numero dei votanti e le schede votate, con incertezza complessiva sul numero dei votanti e sui voti attribuiti; in una sezione si era verificato un errore nel computo delle schede nulle.

In particolare evidenziava le criticità con riguardo ai seggi n. 1, n. 2, n. 5, n. 6, n. 7, n. 8, n. 13. Nella Sezione n. 1 non erano state indicate espressamente nel verbale le schede autenticate non utilizzate e sarebbero mancate due schede autenticate non utilizzate, risultando autenticate due schede in più degli elettori del seggio; infatti risultavano autenticate 1168 schede (1153 + 15 per gli elettori della casa di riposo), essendo il numero degli elettori assegnati al seggio 1166, si sarebbe persa traccia di 2 schede autenticate e non utilizzate per il voto; inoltre il numero delle schede autenticate non utilizzate per la votazione risulta omesso, essendo stato verbalizzato solo che corrispondono alla differenza tra il numero di voti ammessi al seggio e il numero dei votanti (499).

Nella Sezione n. 2 sarebbe stata autenticata una scheda in più rispetto al numero degli elettori assegnati per il voto, poiché non si è tenuto conto di un elettore, iscritto nelle liste della sezione, ma ammesso a votare nella sezione costituita presso l’Ospedale civile.

Nella Sezione n. 5 mancherebbe una scheda autenticata, in quanto è stata ritirata una scheda ad un elettore in quanto deteriorata e gli è stata consegnata altra scheda autenticata, per cui sono state autenticate 873 schede (872+1) e sono state scrutinate 599 schede. Pertanto avrebbero dovuto residuare 274 schede vidimate e non utilizzate (tra cui la deteriorata), mentre sono indicate nel verbale 273 schede autenticate non utilizzate.

Nella Sezione n. 6, manca la indicazione della corrispondenza tra la somma dei voti validi, delle schede nulle e delle schede bianche con il totale delle schede scrutinate, essendo indicati 569 votanti, 550 voti validi, 5 schede bianche, 19 schede nulle, con 5 schede in più dei votanti; non risultano poi compilati il paragrafo 20, relativo alla corrispondenza del numero delle schede autenticate avanzate con gli elettori che non hanno votato, e il paragrafo 29, relativo al riscontro delle schede scrutinate e il numero dei votanti; non sono quindi indicate né le schede avanzate né quelle scrutinate; inoltre nel “*Riepilogo*”, sono indicate 14 schede nulle e non 19.

Al seggio n. 7 mancherebbero due schede autenticate, di cui una autenticata e votata, l’altra autenticata e non utilizzata, in quanto sono state consegnate al seggio 960 schede; il numero degli elettori assegnati al voto nella sezione è stato correttamente indicato in 923; risultano autenticate solo 801 schede e non 923, circostanza confermata anche dalla indicazione della distribuzione delle schede agli scrutatori per la autenticazione ( 200+250+250+101 = 801); le schede avanzate e non vidimate vengono indicate in 159 (960-801=159); al par. 20 le schede autenticate e non utilizzate vengono indicate in 156; si dà atto della non corrispondenza tra il numero delle schede autenticate non utilizzate e gli elettori che non hanno votato, “*poiché non sono state autenticate tutte le schede consegnate alla sezione”*.

Nella Sezione n. 8, non è stato indicato il numero dei votanti, rendendo impossibile accertare la corrispondenza tra il numero dei votanti, le schede scrutinate (indicate in 266) e le schede autenticate e non utilizzate in quanto il numero indicato al par. 20 pag. 30 di 14 sembra inverosimile.

Nella Sezione n. 13 sono state indicate 724 schede consegnate ma con la dicitura aggiunta a penna “non corrispondono”, con la conseguente impossibilità di verificare la differenza tra le schede consegnate e il numero indicato nel verbale di consegna; in ogni caso non sono state riportate le schede autenticate e non utilizzate e la loro corrispondenza con gli elettori che non hanno votato; nonché le schede scrutinate e il numero dei votanti.

Appuntava poi specificamente le proprie contestazioni riguardo a quanto si era verificato nella sezione n. 7, nella quale ad una elettrice era stata ritirata una scheda elettorale indicata nel verbale delle operazioni come deteriorata. Quale prova di tale circostanza depositava in giudizio la dichiarazione scritta della signora -OMISSIS- segretaria della sezione n. 7, da cui risultava che l’elettrice -OMISSIS- era stata fermata con due schede elettorali prima di inserire la scheda nell’urna; pertanto una delle schede non era stata inserita nell’urna ma tra le schede deteriorate; quindi, al conteggio finale dei voti della Sezione 7 mancherebbe una scheda votata e non scrutinata, in rapporto al numero degli elettori, essendo state votate 644 schede (più quella deteriorata) da 645 elettori, con 623 voti validi, 4 schede bianche e 17 nulle.

Sosteneva pertanto che si fossero verificati vizi, in particolare relativi alla mancanza di corrispondenza tra le schede scrutinate e il numero dei votanti e tra le schede autenticate e le schede autenticate ed utilizzate e quelle autenticate non utilizzate, che avrebbero provocato una complessiva incertezza sulla regolarità delle operazioni di voto.

Si costituivano in giudizio l’Ufficio territoriale del governo- Prefettura di Teramo, che eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva; il Comune di Atri che eccepiva l’inammissibilità del ricorso per la mancata notifica al Sindaco eletto e ai candidati e ne sosteneva l’infondatezza; il Sindaco eletto -OMISSIS- che anche sosteneva l’infondatezza del ricorso.

Tra la documentazione depositata in giudizio dal Comune vi era la dichiarazione della elettrice del seggio n. 7 -OMISSIS-, che affermava di avere ricevuto due schede elettorali sovrapposte, di essersene accorta nell’urna, di averle votate entrambe e di averne poi inserita una nell’urna e l’altra consegnata ai membri del seggio; la dichiarazione della Presidente del seggio che riferiva che erano state autenticate 801 schede di cui 800 nella giornata di sabato e una nella giornata di domenica dopo l’episodio della elettrice -OMISSIS- che il signor -OMISSIS-- aveva votato presso l’ospedale di Atri; che i votanti erano stati 644 e non 645, erroneamente indicati nel verbale essendo stata conteggiata anche la scheda deteriorata.

Nel corso del giudizio il ricorrente presentava memoria in cui precisava le circostanze di fatto relative agli errori verificatisi nelle varie sezioni, già indicate nel ricorso, che veniva ritenuta inammissibile dal giudice di primo grado.

La sentenza di primo grado ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell’Ufficio territoriale del governo- Prefettura di Teramo; ha respinto l’eccezione di inammissibilità del ricorso per la mancata notifica al controinteressato, essendo stato correttamente notificato il ricorso al Comune di Atri e ai candidati eletti alla carica di consigliere comunale. Ha respinto il ricorso nel merito richiamando la giurisprudenza relativa alla strumentalità delle forme nelle operazioni elettorali, per cui le violazioni delle regole procedimentali, che non abbiano alterato l’effettiva volontà degli elettori e l’attendibilità del risultato elettorale devono qualificarsi come irregolarità formali, prive di effetti invalidanti; ha ritenuto, dunque, i vizi denunciati dal ricorrente come mere irregolarità che non avrebbero inciso sulla volontà degli elettori, in quanto la mancata o l’erronea verbalizzazione delle schede non è considerata causa di nullità delle operazioni elettorali nel caso in cui risulti autenticato un numero di schede differente rispetto a quello degli elettori assegnati per il voto alla sezione. In particolare, con riferimento alla Sezione n. 1, ha affermato che la circostanza che nella sezione distaccata sono state utilizzate per il voto solo 13 delle 20 schede autenticate che il Presidente recava con sé (paragrafi 3 e 11 del verbale delle operazioni dell’ufficio elettorale distaccato) prova solo che ha votato un numero di elettori inferiore al numero di quelli assegnati alla sezione ma non che è stato autenticato un numero di schede eccedente il numero degli elettori assegnati. Con riguardo alla Sezione n. 2 ha ritenuto l’irrilevanza dell’autenticazione di schede in più in presenza della corrispondenza con le schede residue non votate e autenticate. Rispetto alla Sezione n. 6, ha ritenuto irrilevante la non corretta indicazione delle schede nulle, dovendosi attribuire rilevanza alla parte del verbale che porta ad un dato corretto ovvero nel caso di specie il “*Riepilogo*”. Con riguardo al seggio n. 8, ha qualificato come irregolarità formale la mancata indicazione dei votanti, mentre il numero di 14 schede autenticate e non utilizzate risulta indicato in 14 per un mero errore materiale essendo di 140, in base alla sottrazione delle 266 schede votate dalle 406 schede autenticate. Con riferimento al seggio n. 13 la sentenza ha considerato la mancata indicazione delle schede autenticate e non utilizzate e della corrispondenza con gli elettori che non hanno votato una irregolarità formale, ritenendo solo che il numero delle schede autenticate non deve superare il numero degli elettori assegnati alla sezione per il voto; ha considerato, altresì, irrilevante la indicazione di “non corrispondenza” nel verbale con riferimento alle schede consegnate, in quanto il numero delle schede consegnate risulta dal verbale di consegna ed è comunque agevolmente ricavabile sommando il numero degli elettori assegnati al voto alla sezione, pari a 695, con il numero delle schede avanzate non autenticate (pari a 29), che corrisponde alle schede consegnate indicate in 724, per cui il numero delle schede autenticate non utilizzate per la votazione è desumibile dalla sottrazione dal numero delle schede autenticate, pari agli elettori assegnati alla sezione per il voto (695), del numero degli elettori che hanno votato, pari a 434.

In particolare con riguardo alla Sezione n. 7 il giudice di primo grado ha affermato che: “*dal verbale dell’ufficio elettorale della Sezione n. 7 risulta che il numero delle schede autenticate utilizzate per il voto, determinato sottraendo alle 801 schede autenticate le 156 schede autenticate non utilizzate per il voto (paragrafi 5 e 20) corrisponde al numero dei votanti, indicato in 645 (paragrafo 17), ma non al numero delle schede scrutinate, pari a 644 (paragrafo 29); il Presidente ha annotato sul verbale che tale discrasia è stata determinata dalla circostanza, annotata anche nel paragrafo 14, lettera c), che un elettore ha restituito al seggio elettorale una scheda, in quanto deteriorata (paragrafo 29). Detta incongruenza non rappresenta tuttavia un indicatore attendibile dell’alterazione del risultato elettorale, come si evince dalla lettura complessiva del verbale nonché dalle dichiarazioni rese da alcuni componenti dell’ufficio elettorale e da alcuni elettori, depositate in giudizio dal Comune di Atri. Nella verbalizzazione delle operazioni elettorali risultano commessi alcuni errori, quali: a) l’aver conteggiato tra le schede autenticate, pari a 801, sia la scheda autenticata in data 15 maggio 2023 in sostituzione di quella autenticata deteriorata che quest’ultima; la veridicità di tale circostanza, emergente dalle dichiarazioni depositate in giudizio (documenti n. 13 e n. 14 dell’indice del Comune di Atri), è corroborata dall’evidente segno di correzione apposto a penna sulla cifra indicata al paragrafo 5, che da 800 è stata trasformata in 801; b) l’aver inserito tra i votanti della sezione un elettore ricoverato in un luogo di cura che ha chiesto di essere ammesso a votare presso altra sezione; la veridicità di tale circostanza, emergente dalla documentazione depositata in giudizio (documenti n. 14, n. 16, n. 17 e n. 19 dell’indice del Comune di Atri), è pianamente riscontrabile dall’esame dell’allegato n. 1 al verbale, dal quale risulta che nessun elettore ricoverato in luogo di cura ha votato nella Sezione n. 7; c) l’aver inserito, nella voce delle schede contestate durante lo scrutinio e non assegnate (paragrafo 30), la scheda deteriorata ritirata e conservata nell’apposita busta; la veridicità di tale circostanza, emergente dalle dichiarazioni rilasciate dal Presidente della Sezione n. 7 (documento n. 14), è corroborata dall’aggiunta a penna della parola (deteriorata) accanto alla scritta schede contestate e non assegnate (paragrafo 30) nonché dalla verbalizzazione dell’assenza di schede contestate durante lo scrutinio e non assegnate (paragrafo 27). Da tale complessiva ricostruzione emerge dunque che nessuna scheda autenticata utilizzata per il voto è sfuggita al controllo dell’ufficio elettorale e che il numero dei votanti, pari a 644 e non a 645, corrisponde al numero delle schede scrutinate. Dal processo verbale dell’ufficio elettorale della Sezione n. 7 risulta altresì che le schede autenticate non utilizzate per la votazione, pari a 156, non corrispondono al numero degli elettori che non hanno votato (paragrafo 20), determinato sottraendo al numero degli elettori assegnati alla sezione, pari a 923, il numero degli elettori che hanno votato, indicato in 645 (paragrafi 5 e 17); il Presidente ha annotato sul verbale che la mancata corrispondenza tra i due dati dipende dalla circostanza che non sono state autenticate tutte le schede consegnate alla sezione (paragrafo 20). Dal verbale delle operazioni elettorali della Sezione n. 7 risulta che sono state autenticate un numero di schede, pari ad 801, inferiore rispetto al numero degli elettori assegnati per il voto, pari a 923 (paragrafo 5). Per le medesime ragioni già esplicitate al paragrafo 7 della presente sentenza, l’autenticazione di un numero di schede inferiore rispetto al numero degli elettori assegnati alla sezione deve ritenersi irrilevante, ai fini dell’attendibilità delle operazioni elettorali e della genuinità dell’espressione del voto, le quali si desumono da altri parametri e, in particolare, dalla corrispondenza tra il numero dei votanti e delle schede scrutinate, pari a 644 all’esito del ricalcolo effettuato in base ai dati corretti, e dalla corrispondenza tra le schede autenticate non utilizzate per il voto e gli elettori assegnati alla sezione che non hanno votato, pari a 156. La cifra 156 risulta dunque correttamente indicata, ove alla stessa si pervenga all’esito della differenza tra le 800 schede autenticate (risultanti dallo scomputo della scheda deteriorata) e le 644 schede utilizzate per il voto*”.

Con l’appello si dà in primo luogo atto della volontà del ricorrente in primo grado di non impugnare la decisione di primo grado e si richiama la giurisprudenza, che ritiene ammissibile in materia elettorale l’appello di candidati od elettori che non abbiano partecipato al giudizio di primo grado.

E’ stata poi censurata la sentenza per l’erroneità in fatto ed in diritto in particolare rispetto a quanto affermato con riguardo al seggio n. 7, in quanto dalle dichiarazioni della signora-OMISSIS- risulterebbe che la elettrice è stata fermata mentre tentava di inserire nell’urna le due schede entrambe votate; inoltre comunque, anche tenendo conto della scheda ulteriore indicata nel verbale delle operazioni elettorali come “deteriorata”, non tornerebbe il conteggio delle schede e degli elettori; si è, infatti, ribadito che il numero dei votanti è 645 - depositando documentazione quale prova di tale circostanza- mentre le schede votate sono 644, non potendo darsi corrispondenza a tali numeri con il conteggio della scheda deteriorata. Si è, quindi, sostenuto che tale discrasia fa presupporre l’utilizzo di una scheda ballerina uscita dal seggio e di cui l’elettrice sarebbe tornata in possesso, fuori del seggio stesso. E’ stato poi dedotto che rispetto a tale evidente discrasia sarebbe irrilevante il numero complessivo delle schede autenticate, che secondo il giudice di primo grado proverebbe la correttezza delle operazioni, così come la vicenda dell’elettore (-OMISSIS-), che ha votato presso altra Sezione essendo ricoverato in ospedale e che confermerebbe, invece, che il numero dei votanti è stato 645. In conclusione ci sarebbero 801 schede autenticate, 156 schede autenticate e non votate, 645 schede votate, di cui 644 nell’urna ed una nella busta delle schede deteriorate, ma 645 votanti; mancherebbe, quindi, la corrispondenza tra il numero delle schede autenticate utilizzate per il voto ed il numero delle schede scrutinate e tra il numero totale delle schede scrutinate ed il numero degli elettori che hanno votato, che, secondo la giurisprudenza, costituisce un elemento determinante per la correttezza delle operazioni elettorali, in quanto in caso di una sola scheda vidimata di cui non risulti la sorte, potrebbe essere controllato e pilotato l’esercizio del diritto di voto. Secondo l’appellante, dunque, le circostanze relative alla Sezione n. 7 sarebbero idonee ad alterare la correttezza del voto.

Sono state poi contestate le affermazioni del giudice di primo anche con riferimento alle Sezioni elettorali n. 1, n. 6, n. 8, n. 13 (rinunciando alle censure relative alle Sezioni n. 2 e n. 5), sostenendo che la mancata corrispondenza tra il numero delle schede autenticate e non utilizzate ed il numero degli elettori che non hanno votato sarebbe prova della illegittimità del procedimento elettorale, potendo le schede autenticate mancanti essere state utilizzate per effettuare delle sostituzioni e, comunque, prospettandosi il pericolo di un’alterazione dei risultati.

In particolare, con riguardo alla Sezione n. 1, è stata contestata l’argomentazione del giudice di primo grado, ribadendo che si sarebbe persa traccia di due schede autenticate e non votate, con conseguente incertezza sulla correttezza della espressione del voto.

Rispetto alla Sezione n. 6, sono state contestate le affermazioni del giudice di primo grado, deducendo, che la mancata indicazione delle schede autenticate e non votate potrebbe nascondere il fenomeno della scheda ballerina, o altri meccanismi analoghi di alterazione del voto, soprattutto in presenza di altri errori nella verbalizzazione come quello relativo alle schede nulle e bianche.

Con riguardo al seggio n. 8, l’appellante ha ribadito l’incertezza circa il numero dei votanti, che sarebbe stato desunto nella sentenza dal numero delle schede votate nonché circa il numero di schede autenticate non utilizzate calcolato anch’esso in modo indiretto.

Anche con riferimento al seggio n. 13 sono state contestate le affermazioni del giudice di primo grado che avrebbe desunto i dati mancanti (schede autenticate e non utilizzate e corrispondenza con gli elettori che non hanno votato) indirettamente, mentre invece tale mancanza non consentirebbe una effettiva verifica sul possibile utilizzo di ulteriori schede autenticate; inoltre in presenza della indicazione di “non corrispondenza” contenuta nel verbale, che non consentirebbe neppure calcoli presuntivi.

E’ stata depositata documentazione costituita dalle liste elettorali e dai registri delle tessere maschili e femminili della Sezione n. 7, dal verbale delle operazioni elettorali della Sezione n. 7, dalla ammissione dell’elettore -OMISSIS- al voto presso il seggio dell’ospedale; dalle dichiarazioni della signora -OMISSIS-e del Presidente del seggio n. 7.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell’Interno con atto di mero stile.

Si è costituito il Comune di Atri, che ha eccepito l’inammissibilità dell’appello, in quanto nel giudizio elettorale potrebbero proporre appello soggetti diversi dall’appellante in primo grado ma in quanto l’appello sia stato proposto anche dal ricorrente in primo grado; ha eccepito altresì la tardività della documentazione prodotta in appello. Ha poi sostenuto l’infondatezza dell’appello deducendo, con riguardo alla Sezione n. 7, che i votanti effettivi sarebbero 644 con corrispondenza alle schede votate, mentre l’indicazione di 645 sarebbe dovuta solo ad un errore materiale; in ogni caso se si dovessero ritenere il numero di 645 sarebbe mancante una scheda votata e non una scheda autenticata e non votata; comunque la mancanza di una scheda non potrebbe travolgere il risultato elettorale, essendo la differenza tra le due liste di 11 voti. Con riguardo alla Sezione n. 1 è stato dedotto che le schede autenticate il sabato erano 1153, a cui si devono aggiungere le 15 autenticate domenica per il voto degli elettori della Casa di riposo per complessive 1168 corrispondenti agli elettori totali, per cui le schede autenticate e non utilizzate dovevano essere 669 in base al numero di 499 votanti; in ogni caso le schede autenticate non utilizzate, unitamente alle schede non autenticate, sono state ritirate dai messi comunali già prima delle operazioni di scrutinio (busta 3/COM) e depositate presso il Tribunale di Teramo. Rispetto al seggio n. 6 è stata rilevata la perfetta coincidenza tra le 569 schede scrutinate e il numero di votanti (569) risultanti nel “Riepilogo”. Rispetto alla Sezione n. 8 è stato dedotto che gli elettori erano 406 elettori con un corrispondente numero di schede autenticate, a fronte di un numero di schede complessivamente consegnate al seggio pari a 420, con 14 schede non autenticate; 140 schede autenticate e non votate, erroneamente indicate in 14, ma corrispondenti nel numero di 140 alle schede autenticate pari al numero degli elettori (406) meno il numero dei votanti (pari a 266). Rispetto alla sezione n. 13 è stato affermato che, anche in mancanza della indicazione delle schede ricevute prima dell’apertura del seggio medesimo, risultano autenticate 695 schede, in numero corrispondente al totale degli elettori della sezione; è indicato il numero di schede non autenticate in 29, coincidenti alla differenza tra 724 schede pervenute e 695 elettori corrispondenti alle schede autenticate; “*dal corpo del verbale, sebbene lo stesso, in alcune parti, risulti incompleto*”, il totale delle schede scrutinate è desumibile dalla somma dei voti espressi (415) con le 7 schede bianche e le 12 schede nulle, per un totale di 434; “*le schede autenticate e non utilizzate sono date dalla mera differenza tra le schede scrutinate 434 e quelle autenticate 695, vale a dire 261*”.

Il Comune ha depositato in giudizio, come anche in primo grado, il verbale delle operazioni elettorali delle Sezioni contestate; rispetto alla Sezione n. 7 ha depositato le dichiarazioni del Presidente, della signora -OMISSIS-e della scrutatrice -OMISSIS- gli atti relativi al voto del signor -OMISSIS- presso l’ospedale.

Si è costituito nel presente giudizio anche il Sindaco -OMISSIS-che ha eccepito l’inammissibilità dell’appello proposto da elettori che non avevano proposto ricorso di primo grado, in quanto l’appello di terzi elettori sarebbe consentito solo in caso di accoglimento del ricorso in primo grado, mentre nel caso di specie gli elettori avrebbero fatto acquiescenza al risultato elettorale non modificato dalla sentenza. Ha poi eccepito l’inammissibilità delle censure nuove che sarebbero state proposte in appello e della produzione di documentazione non presentata in primo grado; ha poi sostenuto l’infondatezza dell’appello, richiamando le difese del Comune.

La difesa appellante ha successivamente depositato un elenco del votanti nella Sezione n. 7; ha poi presentato memoria di replica chiedendo l’ammissione di una nuova dichiarazione della segretaria del seggio n. 7, signora -OMISSIS- rilasciata il 5 dicembre 2023 e maggiormente circostanziata rispetto a quella presentata in primo grado; ha poi contestato le eccezioni di inammissibilità del ricorso richiamando l’art. 131 c.p.a.; con riguardo alla produzione di nuovi documenti ha dedotto che le liste elettorali della Sezione n. 7 confermano quanto emerge già dagli atti depositati in giudizio relativamente ai 645 votanti; in ogni caso avrebbe dovuto depositarle la parte pubblica; ha poi ribadito le proprie argomentazioni difensive.

Il Comune di Atri e il controinteressato hanno presentato memorie di replica in cui si sono riportati ai precedenti scritti.

Il Comune di Atri il 15 dicembre 2023 ha prodotto in giudizio una nuova dichiarazione del Presidente del seggio n. 7, rilasciata il 13 dicembre 2023, che afferma di avere bloccato la signora -OMISSIS- mentre “*stava inserendo entrambe le schede*” nell’urna e di averla “*invitata a dare spiegazioni*”; che la signora -OMISSIS-aveva “*riferito che le erano state consegnate due schede sovrapposte che aveva votate entrambe”*; che “*una delle schede è stata inserita dalla signora -OMISSIS-nell’urna, mentre l’altra è stata restituita chiusa, è stata incollata dinanzi alla stessa, così preservando la segretezza del voto ed inserita nella busta relativa alle schede deteriorate*”.

All’udienza pubblica del 19 dicembre 2023 l’appello è stato trattenuto in decisione.

In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità dell’appello proposte dal Comune e dal controinteressato, essendo l’appello proposto da elettori del Comune, che non avevano proposto ricorso in primo grado, in mancanza dell’appello del ricorrente in primo grado; inoltre il controinteressato Ferretti ha precisato che l’appello potrebbe essere proposto da terzi elettori ma solo in caso di accoglimento del ricorso di primo grado, non in caso di reiezione come nel caso di specie.

Le eccezioni sono infondate.

Ai sensi dell’art. 131 c.p.a. “*l’appello avverso le sentenze di cui all’articolo 130 è proposto entro il termine di venti giorni dalla notifica della sentenza, per coloro nei cui confronti è obbligatoria la notifica; per gli altri candidati o elettori nel termine di venti giorni decorrenti dall’ultimo giorno della pubblicazione della sentenza medesima nell’albo pretorio del comune*”.

Sulla base di tale disposizione, che prevede la decorrenza del termine dalla pubblicazione della sentenza all’albo pretorio del Comune per “*gli altri candidati o elettori*”, la giurisprudenza, anche della Sezione, ammette nel giudizio elettorale l’appello di elettori o candidati che siano rimasti estranei al giudizio di primo grado (Cons. Stato, Sez. II, 17 novembre 2022, n. 10140; Cons. Stato, Sez. III, 26 maggio 2017, n. 2513), ciò in considerazione della particolare natura del giudizio elettorale, in cui è ammessa una azione popolare, che si deve ritenere esercitabile anche direttamente in appello da chi non sia stato parte della fase di primo grado (Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 2013, n. 1968).

La norma è sostanzialmente analoga alle previgenti disposizioni dell’art. 29 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che si riferiva ad “*altri cittadini elettori”* e dell’art. 83, comma 12, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, che contemplava “*ogni altro cittadino elettore o diretto interessato*”, sotto la cui vigenza era riconosciuta la legittimazione all’appello di chi non fosse stato parte nella precedente fase di giudizio, essendo il giudizio elettorale volto alla salvaguardia dell'interesse pubblico generale nonché alla corretta applicazione della legge e della procedura elettorale, da cui deriva la legittimazione “*popolare*” di ogni cittadino elettore, che si esplica anche in grado di appello (Cons. Stato, Sez. V, 22 giugno 1996, n. 790, 15 febbraio 1994, n. 92; 5 giugno 1991, n. 912; 7 settembre 1989, n. 526).

In presenza di una analoga disposizione riprodotta nel codice nel processo amministrativo all’art. 131, che ha mantenuto la natura popolare dell’azione elettorale, non vi è ragione per ritenere una diversa interpretazione della detta disposizione dell’art. 131, né per seguire le interpretazioni restrittive proposte dalla difesa comunale e dal controinteressato per cui tale legittimazione sarebbe ammissibile solo in caso di appello del ricorrente in primo grado o in caso di accoglimento del ricorso di primo grado.

Trattandosi di una autonoma legittimazione a proporre appello è evidente che non può farsi una restrittiva applicazione del divieto di *nova* in appello, non potendo ritenersi vincolata l’azione popolare, posta a salvaguardia dell’interesse pubblico alla regolarità delle operazioni elettorali, che l’ordinamento consente sia esercitata anche in appello, dai motivi di primo grado proposti da altro soggetto.

Peraltro, nel caso di specie, i motivi di appello rientrano anche nelle censure proposte in primo grado, riguardando le medesime circostanze relative alle specifiche sezioni già indicate in primo grado.

Con riguardo al ricorso elettorale la giurisprudenza, infatti, tende a contemperare il principio di specificità dei motivi con le difficoltà di acquisire il materiale probatorio elettorale, ritenendo sufficiente al fine di integrare un motivo di ricorso la indicazione della natura dei vizi denunziati, del numero delle schede contestate e delle sezioni cui si riferiscono (Cons. Stato, sez. II, 4 maggio 2022, n. 3483; Sez. III, 13 dicembre 2018, n. 7037; Sez. V, 13 aprile 2016, n. 1477). All’interno di tale parametri sono stati svolti i motivi di appello. Né si può ritenere una nuova censura il riferimento al meccanismo della cd. scheda ballerina operato in appello, essendo questo solo un sistema concreto in cui si può svolgere l’alterazione della libera espressione del voto già denunciata in primo grado.

Sono, inoltre, infondate anche le eccezioni relative alla tardività del deposito della documentazione in appello. In primo luogo, la maggior parte dei documenti depositati dalla difesa appellante era stata già prodotta in primo grado dal Comune di Atri, quali il verbale delle operazioni elettorali della Sezione n. 7, le dichiarazioni del Presidente di seggio e della elettrice -OMISSIS- l’ammissione dell’elettore -OMISSIS- al voto presso l’Ospedale di Atri. Sono stati presentati in più, quindi, solo, con riguardo alla Sezione n. 7, le liste sezionali maschili e femminili degli elettori e i registri maschili e femminili per la registrazione delle tessere elettorali, nonché l’elenco dei votanti nella sezione n. 7, da cui risulta il numero di elettori votanti di 645.

Ritiene il Collegio tale documentazione ammissibile, in quanto, indispensabile ai fini della decisione, ai sensi dell’art. 104 comma 2 c.p.a.; infatti avrebbe potuto essere comunque acquisita in via istruttoria dal giudice, tenuto conto della attenuazione del principio dell’onere della prova nei giudizi elettorali per le oggettive difficoltà che il soggetto interessato a contestare l'esito delle elezioni incontra nel reperire informazioni e fonti di prova, per cui la prova della fondatezza delle doglianze può essere raggiunta anche mediante l'esercizio dei poteri istruttori officiosi di cui dispone il giudice ( Cons. Stato, Sez. II, 18 luglio 2023, n. 7042; Cons. Stato, Sez. II, 11 luglio 2022, n. 5751). Tali poteri del giudice devono essere in particolare esercitati a garanzia della genuinità del voto popolare, qualora siano allegati vizi di legittimità delle operazioni elettorali (afferenti al voto, allo scrutinio o ad altre fasi del procedimento incidenti sul risultato) suscettibili di gettare incertezza sulla correttezza dell'esito; in tal caso il giudice amministrativo deve accertarli con l’uso dei poteri istruttori di cui dispone, in applicazione del c.d. metodo acquisitivo che caratterizza storicamente il processo amministrativo e che persiste, specie nelle materie, come quella elettorale, dove l’interesse generale è più forte e la lontananza dalla prova sui fatti amministrativi del cittadino maggiore ( Cons. Stato, Sez. III, 17 luglio 2018, n. 4335; Sez. III, 30 marzo 2017, n. 1489).

Quanto alla dichiarazione della signora-OMISSIS- del 5 dicembre 2023, che contiene alcune precisazioni rispetto a quella depositata in primo grado, tali precisazione non aggiungono ulteriori elementi alle modalità di voto della signora -OMISSIS- confermate, peraltro, anche dalla nuova dichiarazione del Presidente di seggio (del 13 dicembre 2023) depositata dallo stesso Comune di Atri in prossimità dell’udienza pubblica.

Nel merito l’appello è fondato.

La giurisprudenza ha affermato che rispetto alle operazioni elettorali vige il principio della strumentalità delle forme, per cui hanno rilevanza invalidante, in mancanza di espressa comminatoria di nullità, solo le irregolarità sostanziali, tali cioè da influire sulla sincerità e sulla libertà del voto e quindi sull'affidabilità del risultato finale ovvero nei casi in cui 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 (Consiglio di Stato, Sezione II, 7 gennaio 2022, n. 110; Sez. III, 20 luglio 2020, n. 4649; Sez. V, 9 aprile 2015, n. 1818).

Le omissioni di prescritti adempimenti formali devono, quindi, essere considerate mere irregolarità tutte le volte in cui esse non incidano negativamente sulla finalità che il procedimento persegue ovvero assicurare la completa libertà e segretezza del voto nonché la sua autenticità, mentre non rilevano quelle inesattezze della procedura rispetto alla disciplina legislativa e normativa, che non incidono sulla sincera e libera espressione del voto, perché rispetto a tali inesattezze prevale l'esigenza di preservare la volontà espressa dal corpo elettorale e con essa il risultato al quale essa tende. Non comportano, dunque, l’annullamento delle operazioni stesse i vizi dai quali non deriva alcun pregiudizio di livello garantistico o alcuna compressione della libera espressione del voto e sono da valutare irrilevanti le irregolarità, che non abbiano compromesso l'accertamento della reale volontà del corpo elettorale, mentre rilevano i vizi che possano “*dare corpo a fondati sospetti in ordine alla attendibilità del risultato elettorale, sia alla luce di una non corretta utilizzazione di un cospicuo numero di schede elettorali in diverse sezioni, sia anche alla luce del possibile meccanismo fraudolento della cd. scheda ballerina (consistente nel far uscire dal saggio una scheda vidimata e non votata, sulla quale viene poi scritto il nome del candidato e consegnata all'elettore che, entrando nel seggio, ritira la scheda bianca assegnatagli, depositando nell'urna non già quest'ultima ma quella consegnatagli all'esterno del seggio)”*(C.G.A. 5 febbraio 2014, n. 46). In particolare, nei casi in cui anche una sola scheda sia stata preventivamente sottratta per esser poi fatta votare al di fuori dal seggio viene meno il carattere di personalità, segretezza e libertà del voto espresso dall’elettore che, recatosi successivamente al seggio, la inserisca nell’urna in luogo di quella ivi ricevuta, che verrà invece riportata all’esterno parimenti autenticata e perciò passibile di reiterare il medesimo illecito in danno di un ulteriore elettore e per un numero indefinibile di volte nell’arco della giornata elettorale (Consiglio di Stato, Sezione II, 14 ottobre 2021, n. 6906).

Non essendovi nel procedimento elettorale una tassatività delle nullità, sono rimesse alla prudente valutazione del Giudice le conseguenze della conclamata violazione di norme che disciplinano le operazioni elettorali, producendosi l’effetto invalidante solo in presenza di quelle anormalità procedimentali che egli ritenga essere state effettivamente e concretamente idonee a incidere sulle garanzie poste dalla legge a presidio dell’espressione, da parte degli elettori, di un voto personale, segreto, libero ed eguale (C.G.A. 5 febbraio 2014, n. 46, cit.).

Tra le irregolarità considerate sostanziali dalla giurisprudenza vi è la mancata corrispondenza tra numero dei votanti e le schede votate, in quanto ritenuta una discrasia che incide direttamente sull'affidabilità del risultato finale e impedisce l'accertamento della regolarità delle operazioni; pertanto di per sé sufficiente ed idonea ad invalidare il risultato della consultazione (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 20 luglio 2020;n. 4649; Sez. II 18 luglio 2023, n. 7042); inoltre la mancata verbalizzazione del numero delle schede autenticate ma non utilizzate nei casi in cui impedisca il riscontro preventivo dell’effettivo numero delle schede utilizzate e votate e non risulti possibile ricostruire il dato mancante e quindi l’esatto svolgimento delle operazioni di voto (Cons. Stato Sez. V, 27 giugno 2011, n. 3829).

L’art. 68 comma 6, 16 maggio 1960, n. 570, “*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*”, espressamente prevede: “*Il numero totale delle schede scrutinate deve corrispondere al numero degli elettori che hanno votato. Il presidente accerta personalmente la corrispondenza numerica delle cifre segnate nelle varie colonne del verbale col numero degli iscritti, dei votanti, dei voti validi assegnati, delle schede nulle, delle schede bianche, delle schede contenenti voti nulli e delle schede contenenti voti contestati, verificando la congruità dei dati e dandone pubblica lettura ed espressa attestazione nei verbali*”.

Ai sensi dell’art. 53 comma 1 n. 2 e 3 del D.P.R “*Decorsa l'ora prevista dall'articolo precedente come termine per la votazione e sgombrato il tavolo delle carte e degli oggetti non necessari per lo scrutinio, il presidente… accerta il numero dei votanti… estrae e conta le schede rimaste nella prima urna o nell'apposita cassetta e riscontra se, calcolati come votanti gli elettori che dopo aver ricevuto la scheda non l'abbiano riportata o ne abbiano consegnata una senza appendice o senza il numero o il bollo o la firma dello scrutatore, corrispondano al numero degli elettori iscritti che non hanno votato”*. Tali schede vengono immediatamente “*rimesse al Pretore del mandamento*” (oggi al Tribunale). In base al comma 2, del compimento e del risultato delle operazioni indicate precedentemente “*deve farsi menzione nel processo verbale*”

La normativa riguardante il procedimento elettorale disciplina, quindi, in modo rigoroso i tempi e le modalità di svolgimento delle operazioni elettorali e di verbalizzazione delle stesse, ponendo a carico del presidente della sezione precisi e puntuali obblighi che devono essere compiuti secondo l’ordine prestabilito e nei tempi indicati. In particolare, è rilevante la scansione temporale in ordine all’autenticazione delle schede (che devono essere autenticate in un numero corrispondente a quello degli elettori iscritti nella sezione, ai sensi dell’art. 47 comma 4); all’accertamento del numero dei votanti alla chiusura delle operazioni di voto (art. 53, 1 comma, n. 2); nonché al riscontro del numero delle schede autenticate non utilizzate che dovranno corrispondere al numero degli elettori iscritti che non hanno votato (art. 53, 1 comma, n. 3) (Cons. Stato Sez. V, 25 gennaio 2016, n. 245; Sezione II 14 ottobre 2021, n. 6906). Si tratta di operazioni che devono essere eseguite nell'ordine indicato dalla legge, dovendosene dare pedissequa ed adeguata contezza nel processo verbale sezionale, essendo mirate a garantire la legittimità, la trasparenza e la regolarità della votazione e dello scrutinio e, quindi, la genuinità del risultato finale. In particolare, le formalità relative alla necessaria corrispondenza tra il numero delle schede complessivamente consegnate alla Sezione ed autenticate e la somma delle schede utilizzate dagli elettori e di quelle autenticate ma non utilizzate ed indicate nel verbale ai sensi dell'art. 53 del D.P.R. 570 del 1960 risulta preordinata a garantire la trasparenza del comportamento dei componenti del seggio elettorale, per cui ove sia rilevata la mancanza di schede autenticate e non votate - per la cui integrità la legge prescrive le particolari operazioni sopra richiamate - sussiste la possibilità, in presenza di un adeguato quadro indiziario, di annullare le operazioni di voto, sia nelle ipotesi in cui non sia stato verbalizzato il numero delle schede autenticate o di quelle autenticate ma non utilizzate sia nelle ipotesi in cui il numero delle schede autenticate ma non utilizzate risulti in verbale inferiore ovvero superiore rispetto a quello degli elettori iscritti nelle liste della sezione, che non hanno votato o non sussista la necessaria corrispondenza tra il numero delle schede complessivamente autenticate e la somma delle schede utilizzate dagli elettori e di quelle autenticate ma non utilizzate, potendo tali anomalie essere un pericolo di alterazione dei risultati elettorali (Cons. Stato Sez. V, 15 dicembre 2016, n. 5284; Sezione II, 6906 del 2021, C.G.A. Sicilia, 5 febbraio 2014, n. 46.).

In linea generale, infatti, il procedimento elettorale è preordinato alla formazione e all’accertamento della volontà degli elettori, in considerazione della rilevanza costituzionale della disciplina del diritto di voto, ai sensi dell’art. 48 della Costituzione che lo prevede come personale, eguale, libero e segreto (cfr. Cons. Stato Sez. II, 9 agosto 2021, n. 5809).

Sulla base di tali principi è stato affermato che il sistema della c.d. scheda ballerina è idoneo a viziare il risultato elettorale, in quanto priva il voto dei suoi caratteri essenziali caratteri della personalità, libertà e segretezza. Tale sistema poi rileva in presenza non solo di irregolarità di verbalizzazione ma anche di un quadro indiziario adeguatamente probante, che renda concretamente verosimile tale ipotesi, non occorrendo, peraltro, sul punto, una prova piena, perché sostanzialmente impossibile, che tale illecito strumento abbia effettivamente inciso sul risultato elettorale; infatti l’utilizzo anche di una sola “scheda ballerina”, stante la reiterabilità della fuoriuscita dal seggio di schede autenticate e non votate, partendo dall’iniziale illecita sottrazione anche di una sola di esse, è in grado di alterare in maniera indeterminabile la libera espressione del voto ed incidere sul risultato elettorale. Di tali circostanze non è, infatti, possibile fornire la prova diretta, per cui il giudice, può ritenerle accertate in presenza di un complessivo contesto indiziario che, evidenziando una serie di fatti gravi, precisi e concordanti, anche ulteriori al mero riscontro d’una o più violazioni formali del procedimento elettorale, non reputi compatibile con la certa escludibilità della insidiosissima modalità di alterazione dell’espressione del voto costituita dall’utilizzo della “scheda ballerina” (Consiglio di Stato, Sez. II 14 ottobre 2021 n. 6906; 7 gennaio 2022, n. 110).

Inoltre, la giurisprudenza ritiene che nei casi in cui sussistano molteplici discordanze, che offrono un quadro opaco in ordine alle modalità nelle quali si è svolta la competizione elettorale, si possa procedere all’annullamento del risultato elettorale, anche a prescindere dalla prova di resistenza, in quanto è la stessa trasparenza del risultato elettorale ad essere compromessa, sicché se non può trovare soddisfazione l'interesse a vedersi aggiudicata la competizione elettorale, ma trovare soddisfazione l’interesse strumentale a partecipare ad una competizione elettorale nella quale il meccanismo di formazione della volontà popolare resta sottratto alle molteplici e gravi irregolarità, che incidono sugli aspetti generali e sulla regolarità sostanziale delle operazioni elettorali, in relazione alla tutela dell’espressione della volontà popolare (Cons. Stato, Sezione V, 16 marzo 2016, n. 1059; Sez. III, 17 luglio 2018, n. 4335). Inoltre non risulta possibile applicare la prova di resistenza qualora le contestazioni riguardino gli aspetti generali delle operazioni elettorali, quali, ad esempio, l'omessa sottoscrizione dei verbali di sezione, l'arbitraria chiusura della sezione elettorale, l'irregolarità della scheda, “*la non corrispondenza tra il numero delle schede complessivamente autenticate e la somma delle schede utilizzate dagli elettori e di quelle autenticate ma non utilizzate”*. (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2016, n. 5284).

In tali casi, la violazione di tali regole può implicare l’annullamento delle operazioni di voto anche indipendentemente dalla circostanza che il ricorrente riesca a dare la prova che le irregolarità rilevate siano state tali da aver effettivamente e concretamente inciso sul risultato elettorale, trattandosi di regole poste a presidio della legittimità, trasparenza e regolarità della votazione e dello scrutinio (CGA 46 del 2014 cit. in un caso in cui si è ravvisato l’utilizzo della cd. scheda ballerina).

Sulla base di tale quadro normativo e giurisprudenziale ritiene il Collegio che, nel caso di specie, si siano verificate quelle irregolarità sostanziali, ritenute dalla giurisprudenza particolarmente rilevanti e idonee a provocare l’annullamento delle operazioni elettorali, in quanto hanno riguardato la stessa libertà di espressione del voto e la trasparenza delle intere operazioni elettorali.

In particolare, l’episodio verificatosi alle Sezione n. 7 comporta che le varie irregolarità verificatesi nelle altre Sezioni, considerate dal giudice di primo grado irregolarità formali, acquistino un peso determinante al fine di determinare una complessiva incertezza sulla regolarità delle operazioni di voto e sul rispetto della libera espressione dello stesso, arrivando anche ad integrare un quadro indiziario in ordine all’utilizzo della cd. scheda ballerina.

Tale è, appunto, la situazione che il Collegio ritiene riscontrabile nel caso di specie, alla stregua di tutto quanto occorso nella Sezione n. 7, che appare un concreto indizio del sistema della cd. scheda ballerina. La elettrice -OMISSIS-ha, infatti, dichiarato che le sarebbero state consegnate per errore due schede sovrapposte. Sul punto, si deve rilevare che nessuno dei componenti del seggio si era accorto di tale circostanza; in ogni caso la elettrice avrebbe dovuto restituire prontamente la scheda e non, invece, votarle entrambe nella cabina elettorale, dovendo essere consapevole che ad ogni elettore era attribuito un solo voto. Anche il tentativo di inserire nell’urna entrambe le schede, che è stato confermato dalle dichiarazioni sia della segretaria del seggio signora-OMISSIS- che della Presidente, che hanno entrambe dichiarato che la elettrice è stata fermata prima di inserire le due schede nell’urna, costituisce un elemento indiziario del possesso illecito di una seconda scheda elettorale.

Tale quadro fattuale trova conferma nelle numerose irregolarità e inesattezze nella compilazione del verbale della Sezione n. 7, che hanno comportato anche una discordanza tra il numero di votanti e il numero di schede scrutinate.

Infatti, il numero dei votanti della Sezione n. 7 è pari a 645. Tale circostanza risulta, oltre che dall’elenco depositato in giudizio dalla parte appellante elaborato sulla base delle liste sezionali, dalle sottoscrizioni apposte alle liste sezionali maschili e femminili al momento della consegna della scheda elettorale e dai registri delle annotazioni delle tessere elettorali al momento della identificazione degli elettori. Da tali atti risulta si siano recati al voto, nella Sezione n. 7, 328 donne e 317 uomini, per un totale di 645 elettori, di cui 327 donne e 316 uomini iscritti alle liste elettorali della sezione n. 7. Anche al paragrafo 17 del verbale (“Accertamento di coloro che hanno votato nella Sezione”) sono indicati 645 votanti, di cui 643 (316 uomini e 327 donne) iscritti alla Sezione, come risulta dalle liste elettorali maschile e femminile della Sezione n. 7; una cittadina di uno Stato dell’Unione europea; un elettore aggiunto, indicato nel verbale al paragrafo 10 (“ elettori non deambulanti non iscritti nelle liste della Sezione ma ammessi a votare nella sezione medesima”) nel signor -OMISSIS- iscritto alla sezione n. 3 ma ammesso a votare alla Sezione n. 7, in quanto non deambulante, presumibilmente indicato al paragrafo 17 del medesimo verbale tra gli elettori non iscritti alla sezione, aggiunti in quanto ricoverati in luogo di cura o di detenzione, invece che come sarebbe stato corretto nella parte relativa agli elettori non deambulanti.

Risulta, altresì, dalla lista elettorale sezionale, così come dalla ulteriore documentazione relativa a tale elettore, depositata in giudizio anche dal Comune, che tra i 645 elettori non ci fosse l’elettore -OMISSIS--, che ha votato in ospedale.

Invece le schede scrutinate sono indicate in 644 nel paragrafo 29, numero che trova conferma anche nel “Riepilogo” dei voti espressi, indicati in 644 (di cui 623 validi, 17 schede nulle e 4 bianche), ai quali è stata aggiunta la scheda deteriorata. In tale “Riepilogo” i votanti sono indicati in 645, ma erroneamente conteggiando, ai fini della corrispondenza, la scheda deteriorata, che apparteneva ad una elettrice già -necessariamente - conteggiata tra i votanti.

Si è verificata, quindi, la mancata corrispondenza tra schede scrutinate (644) e votanti (645), ritenuta dalla giurisprudenza sopra citata, da cui il Collegio non intende discostarsi, una causa di annullamento delle operazioni elettorali, anche a prescindere dalla sussistenza di un quadro probatorio relativo all’utilizzo della scheda ballerina e che comporterebbe, quindi, comunque l’annullamento delle operazioni elettorali, almeno nella Sezione n. 7.

E’, comunque, palesemente errata la indicazione nel verbale della corrispondenza tra il numero delle schede votate con il numero dei votanti (paragrafo 29), giustificata nel verbale con il computo della scheda deteriorata, la quale però apparteneva ad una elettrice già conteggiata come tale.

Non poteva essere invece conteggiata come appartenente ad un ulteriore elettore la seconda scheda della signora -OMISSIS- indicata nel verbale come “scheda deteriorata”, in quanto si tratta di scheda relativa ad una elettrice, appunto la signora -OMISSIS- già conteggiata nei 645, mentre appare plausibile che la corrispondenza tra votanti e schede vi sarebbe stata se la -OMISSIS-avesse inserito entrambe le schede nell’urna.

Peraltro, il quadro del possibile utilizzo di una scheda ballerina è ulteriormente confermato dalla circostanza che nella Sezione n. 7, così come, peraltro, in altre Sezioni, risultano dal processo verbale ulteriori errori e omissioni nella verbalizzazione di dati rilevanti, in base alle norme sopra richiamate del D.P.R. 570 del 1960.

In particolare, nella Sezione n. 7, dal verbale delle operazioni elettorali, svolte il sabato, risultano 923 elettori, sono state consegnate 960 schede alla sezione, sono indicate come da autenticare 923 schede, sono state distribuite agli scrutatori complessivamente 801, che si presume siano state autenticate ma comunque in numero inferiore agli elettori del seggio, in violazione dell’art. 47 comma 4 del D.P.R. 570 del 1960, ne sono rimaste 159 avanzate non autenticate. Il numero di 801 (che sembra essere stato apposto nel verbale a seguito di una correzione) schede autenticate risulta confermato dalla distribuzione delle schede agli scrutatori per la relativa sottoscrizione ( 250 ciascuno a due scrutatori, 200 ad un altro scrutatore, 101 alla scrutatrice -OMISSIS- (anch’esso con una possibile correzione). Inoltre risulta al paragrafo 19 del verbale relativo alle “schede autenticate nella votazione” l’autenticazione di una altra scheda “ in sostituzione della scheda deteriorata” ( si presume la seconda scheda della signora -OMISSIS-”. Peraltro, dalle dichiarazioni sia della scrutatrice -OMISSIS- che della Presidente risulta che le schede autenticate il sabato sarebbero state 800 e che una scheda ulteriore è stata autenticata dalla scrutatrice -OMISSIS- la domenica, dopo il voto della elettrice -OMISSIS-con complessiva autenticazione di 801 schede.

Ne deriva una possibile alterazione *ex post* del verbale delle operazioni compiute il sabato pomeriggio (con la successiva correzione del numero di 800 in 801 e di 100 in 101), o una possibile incertezza sul numero complessivo di schede autenticate nella Sezione n. 7, che potrebbero essere 802 e 102 con la scheda autenticata la domenica, scheda ulteriore di cui si dà atto a verbale.

Al paragrafo 20 del verbale risultano poi indicate 156 schede avanzate autenticate, attestando che tale numero “*non corrisponde*” al numero degli elettori che non hanno votato. Tale ultima non corrispondenza dipende non solo dalla circostanza, indicata a verbale, che non sono state autenticate tutte le schede consegnate alla Sezione (essendo consegnate 960 meno 923 elettori iscritti sarebbero dovute avanzare 37 schede non autenticate), ma dal fatto che non sono state autenticate le schede in numero corrispondente agli elettori. Infatti, in base al numero complessivo degli elettori iscritti alla Sezione più i due aggiunti, sottratti i votanti, le schede avanzate non autenticate avrebbero dovuto essere 278 (921 +2 meno 645 =278). In ogni caso, il numero di schede autenticate avanzate indicato in 156 non corrisponde poi al numero di 801 schede autenticate, di cui alla parte di verbale relativa alle operazioni di sabato, a cui vanno sottratti i 645 votanti( espressamente indicati al paragrafo 17 del verbale e confermato dai registri sezionali) e la scheda “deteriorata” della signora -OMISSIS- che non può essere calcolata nelle schede avanzate autenticate, essendo indicata tra le schede deteriorate. Ciò porterebbe il numero delle schede autenticate a 802, rispetto a cui ci sono 644 schede scrutinate, una deteriorata, 156 avanzate, per complessive 801 schede autenticate tra votate, avanzate oltre a quella deteriorata.

Gli errori e le omissioni di verbalizzazione compongono, quindi, unitamente alle modalità del voto della signora -OMISSIS- un quadro complessivo di incertezza in ordine alla regolarità del voto nella Sezione n. 7.

Gli errori e le omissioni nella verbalizzazione si sono però verificati anche nelle altre Sezioni e se, alcuni, isolatamente considerati, potrebbero farsi rientrare nelle irregolarità formali, nel loro complesso, unitamente all’episodio verificatosi nella Sezione n. 7, manifestano un quadro di incertezza in ordine ad alcuni dati rilevanti, primo tra tutti, quello delle schede autenticate e non utilizzate - indicazione espressamente prescritta dall’art. 53 del D.P.R. 560 del 1970 - che costituisce nel caso di specie un elemento del quadro indiziario del possibile utilizzo della scheda ballerina.

Anche nel verbale delle operazioni della Sezione n. 1 non risultano espressamente indicate, come prescritto nel modulo del verbale prestampato e come previsto dalla citata norma dell’art. 53 del D.P.R. 570 del 1960, le schede autenticate non utilizzate, di cui è indicata solo la corrispondenza al numero degli elettori che non hanno votato. Da tale annotazione non può presumersi che le schede autenticate non utilizzate siano state effettivamente conteggiate alla conclusione delle operazioni di voto per verificarne la corrispondenza agli elettori non votanti; la omissione appare rilevante in relazione alla circostanza, dedotta dal Comune e valorizzata dal giudice di primo grado, che le schede autenticate sono state portate in numero di 20 presso la casa di riposo dove vi sono stati 13 votanti. Infatti, dal verbale della Sezione risulta che il sabato sono state consegnate al seggio 1200 schede e ne sono state autenticate 1153; non risultano indicate le schede avanzate non autenticate. Ne sono state poi autenticate ulteriori 15 per i votanti della casa di riposo; sono poi indicati 499 elettori. Non è quindi possibile risalire ad altri dati se non che le schede complessivamente autenticate siano state 1168 per 499 votanti, senza neppure contare le correzioni del numero di elettori della Sezione apposte nel verbale e di difficile comprensione.

Anche nel verbale delle operazioni elettorali della Sezione n. 6 non sono state indicate le schede autenticate e non utilizzate, essendo stata omessa del tutto la verbalizzazione del paragrafo 20 del modello di verbale relativo alla “*determinazione del numero delle schede autenticate non utilizzate per la votazione - verifica della corrispondenza del loro numero con quello degli elettori che non hanno votato*”. Tale conteggio richiesto dall’art. 53 del D.P.R. 370 del 1960 serve, proprio, al fine di verificare *ex post* che il numero delle schede autenticate coincida con quello dei non votanti, a riprova della circostanza che non siano andate smarrite o fuori dal seggio, per colpa o dolo, schede elettorali autenticate. La mancanza di ogni indicazione in tal senso non può ritenersi surrogabile con un conteggio indiretto ricostruito dalla sottrazione del numero dei votanti da quello delle schede originariamente autenticate, essendo prevista la specifica verbalizzazione del numero delle schede autenticate e non utilizzate, proprio quale controprova anche dei dati relativi al numero di votanti e alle schede autenticate all’inizio delle operazioni del seggio; inoltre, in base all’art. 53 citato le schede autenticate non utilizzate vanno riposte nell’apposita busta n. 3 e recapitate al Tribunale, prima che inizio lo scrutinio, proprio per al fine di evitare anche solo il sospetto di qualsiasi errore o manomissione nel risultato elettorale (Consiglio di Stato Sezione II, 6906 del 2021, cit). La particolare attenzione posta dal legislatore alla verifica delle schede autenticate e non utilizzate e al loro inserimento in una apposita busta (la n. 3) comporta che l’omissione della relativa verbalizzazione non possa essere considerata una mera irregolarità, nei casi in cui sussistano altri indizi di irregolarità della operazioni elettorali, come nel caso di specie.

In particolare, nel verbale sono indicati (nella parte di verbale relativo alla giornata di sabato) gli elettori iscritti (848), la avvenuta consegna di 880 schede, l’avvenuta autentica di 848 schede con 32 schede non autenticate. Nel verbale dello scrutinio sono indicati 569 elettori. E’ dunque impossibile dal verbale ricostruire il dato mancante delle schede autenticate e non utilizzate, se non presupponendo la corrispondenza di tale dato alla differenza tra le schede autenticate e i votanti.

Peraltro, nella Sezione n. 6 risulta anche un errore nel conteggio dei voti, essendo state indicate, ai paragrafi 24 e 25, 5 schede bianche e 19 nulle, mentre solo nel “Riepilogo” sono indicati complessivamente 19 voti invalidi (5 schede bianche e 14 nulle); quindi solo tale ultimo dato comporta la corrispondenza con il totale dei voti espressi (569, di cui 550 validi e 19 invalidi).

Un consistente errore si è verificato anche nella Sezione n. 8. Dal relativo verbale risulta, infatti, che nella giornata di sabato sia avvenuta la consegna di 420 schede, di cui sono state autenticate 406, numero indicato come corrispondente al numero degli elettori (anche se il numero degli elettori è stato indicato con varie cancellazioni), con 14 schede non autenticate; dal verbale di scrutinio risultano 266 voti e 266 schede scrutinate, anche se senza l’espressa indicazione che il numero dei votanti corrisponde alle schede scrutinate; al paragrafo 20 sono state indicate le schede autenticate non utilizzate nel numero di 14. Tale numero non coincide con la differenza tra il numero delle schede autenticate e il numero dei votanti. Potrebbe trattarsi di un errore materiale, come ritenuto dal giudice di primo grado, che ha ritenuto che si tratterrebbe di 140 schede autenticate e non utilizzate, ma non vi è alcuna certezza di tale circostanza, in quanto potrebbe trattarsi anche di un differente errore, che ha portato ad indicare, al paragrafo 20, il numero di schede avanzate e non autenticate, anch’esso di 14, con conseguente incertezza circa il numero di schede autenticate e non utilizzate anche in tale Sezione.

Nel verbale della Sezione n. 13 è stata poi inserita la indicazione di 724 schede consegnate al seggio con la dicitura, di non facile comprensione, “*non corrispondono*”; infatti sono state autenticate 695 schede per 695 elettori, con indicazione corretta del numero di schede avanzate di 29, la cui somma invece è corrispondente al numero delle schede consegnate. In ogni caso, manca al paragrafo 20, la verbalizzazione delle schede autenticate e non utilizzate e della corrispondenza di tale dato con gli elettori che non hanno votato, essendo indicato solo il numero dei votanti (434) . Né può rilevare, in mancanza della apposita annotazione nello spazio del verbale appositamente dedicato, la dichiarazione della Presidente del seggio, resa successivamente e depositata in giudizio dal Comune di Atri, che ha dichiarato di avere verificato la corrispondenza delle schede autenticate e non utilizzate con il numero degli elettori che non hanno votato, dovendo prevalere il dato del verbale che non dà alcuna contezza in ordine a operazioni di conteggio delle schede autenticate avanzate, necessario presupposto per l’affermazione di corrispondenza tra schede autenticate e non utilizzate e elettori non votanti; inoltre neppure rileva che l’omissione della verbalizzazione sia dovuta ad una mera dimenticanza - secondo la citata dichiarazione agli atti del giudizio - considerato che il modello del verbale prevede l’apposito spazio con le indicazioni in parte precompilate. Per le ragioni già sopra esposte non può neppure rilevare che la corrispondenza delle schede autenticate non utilizzate possa essere accertata *ex post,* come erroneamente ritenuto dal giudice di primo grado, tramite il riferimento alla differenza tra gli elettori della sezione (695) e i votanti (434), essendo espressamente prevista dalla normativa la verifica delle schede autenticate non utilizzate ed essendo indicata nel verbale della Sezione 13 la dicitura “*non corrispondono*” rispetto alle schede autenticate e non autenticate, pur in presenza della apparente corrispondenza dei dati.

Anche in tale caso l’omissione nel verbale di ogni riferimento alle schede autenticate e non utilizzate appare quindi rilevante.

In ogni caso, valutando nel loro complesso gli errori e le omissioni compiute nelle verbalizzazioni della varie Sezioni unitamente all’episodio verificatosi nella Sezione n. 7, relativo al possesso di due schede elettorali, e non isolando ogni singolo aspetto, come ha erroneamente fatto il giudice di primo grado, sussistono gli elementi per ravvisare un concreto sospetto di utilizzo della “scheda ballerina”, non essendo possibile verificare ex post che tutte le schede autenticate siano state conteggiate ed essendo una elettrice in possesso di due schede. Pertanto, le circostanze di fatto verificatesi e le omissioni e gli errori nella verbalizzazione conducono a ritenere sussistente un quadro delle operazioni elettorali del Comune di Atri idoneo a rendere i voti espressi non liberi né segreti, in violazione dell’art. 48 della Costituzione e la competizione elettorale non trasparente e non rispondente alla effettiva volontà del corpo elettorale.

Ne deriva un *vulnus* insanabile alla regolarità complessiva delle operazioni elettorali effettuate nel Comune di Atri, per cui si può anche prescindere dalla prova di resistenza, considerato il minimo scarto di voti tra le due liste (pari a 11) e non potendovi essere certezza sul numero di schede illecitamente utilizzate.

L’appello è, dunque, fondato e deve essere accolto e per l’effetto devono essere annullate le operazioni elettorali, non essendo neppure possibile, in relazione alla natura dei vizi rilevati una rinnovazione delle operazioni elettorali solo parziale.

All’annullamento delle operazioni di voto conseguirà la ripetizione delle elezioni nei termini di cui all’art. 85 del D.P.R. 570 del 1960.

Le spese del doppio grado di giudizio, in relazione alla particolarità della materia elettorale, possono essere integralmente compensate.

Il Collegio ritiene di disporre la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo per le eventuali valutazioni di competenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla le operazioni elettorali del Comune di Atri svoltesi in data 14 e 15 maggio 2023.

Spese del doppio grado compensate.

Dispone, ai sensi dell’art. 131 c.p.a., la trasmissione della presente sentenza in copia, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Atri e al Prefetto di Teramo per gli incombenti di cui all’art. 130 c.p.a.

Dispone la trasmissione della presente sentenza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Teramo.

Manda alla Segreteria per tali incombenti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle persone fisiche indicate nella motivazione della sentenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Dario Simeoli, Presidente FF

Cecilia Altavista, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| L'ESTENSORE |  | IL PRESIDENTE |
| Cecilia Altavista |  | Dario Simeoli |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |