

N.374/04Reg.Dec. N.4774/03 Reg.Ric. REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione, ha pronunciato la seguente DECISIONE sul ricorso in appello n. 4774/03, proposto da Biagio DI MEGLIO, rappresentato e difeso da sé stesso e dagli avv.ti Giuseppe Di Meglio e Ferdinando Scotto, con domicilio eletto in Roma, v. Porta Pinciana n. 4 (studio Santaroni), contro il Comune di Ischia, in persona del Sindaco p.t., non costituito in giudizio, e nei confronti di Giuseppe BRANDI, eletto alla carica di Sindaco di Ischia, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi M. D'Angiolella, e con lui elettivamente domiciliato in Roma, v. M. Mercati n. 51, appellante incidentale; di Carmine BERNARDO, Christian FERRANDINO e Mario AMALFITANO, rappresentati e difesi dagli avv.ti Mario Pettorino, Stefano Pettorino e Giuseppe Morgera, ed elettivamente domiciliati in Roma, v. S. Remo n. 1 (presso Vincenzo Pettorino), appellanti incidentali; di Giovanni SORRENTINO, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Bruno Molinaro, e con lui elettivamente domiciliato presso la Segreteria sezionale del Consiglio di Stato in Roma, p.zza Capo di Ferro n. 13; di Giulio TRANI, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Bruno Molinaro, e con lui elettivamente domiciliato presso la Segreteria sezionale del Consiglio di Stato in Roma, p.zza Capo di Ferro n. 13; di Luigi MOLLO, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Bruno Molinaro, e con lui elettivamente domiciliato presso la Segreteria sezionale del Consiglio di Stato in Roma, p.zza Capo di Ferro n. 13; di Paolo FERRANDINO, Manfredi ROMEO detto Gianni, Antonio D'AMBRA, Luigi TELESE, Raffaele PILATO detto Lello, Vincenzo FERRANDINO, Sandro IANNOTTA, Nicola FARESE, Giuseppe DI MEGLIO, Domenico DI VAIA, Davide CONTE, Antonio BARILE, Maria Rosaria DE VANNA, Giuseppe DI MEGLIO, Catello CUOMO, Antonio PIRICELLI, Pasquale BALESTRIERI, Gennaro SCOTTI, Luca MONTAGNA, Luigi BOCCANFUSO, non costituiti in giudizio, per l'annullamento della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli, II, 14 marzo 2003, n. 2474, resa inter partes, con la quale è stato rigettato il ricorso proposto dall'attuale appellante avverso l'atto, in data 11 giugno 2002, di proclamazione del Sindaco di Ischia nella persona del rag. Giuseppe Brandi. Visto il ricorso in appello con i relativi allegati; Visti gli atti di costituzione in giudizio del Sindaco eletto e di altri sei controinteressati; Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese; Visti gli atti tutti della causa; Relatore alla pubblica udienza del 12 dicembre 2003 il Consigliere Gerardo Mastrandrea; uditi per le parti gli avv.ti Biagio Di Meglio e Luigi M. D'Angiolella; Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue. FATTO 1. L'odierno ricorrente, candidato a Sindaco alle scorse elezioni comunali tenutesi nel Comune di Ischia (NA), giungeva al ballottaggio con il sig. Brandi. A seguito della selezione finale a due, tenutasi nei giorni 9 e 10 giugno 2002, al ricorrente venivano attribuiti 5750 voti di preferenza, che lo collocavano al secondo posto rispetto al candidato Giuseppe Brandi, poi proclamato sindaco, al quale l'Ufficio Centrale Elettorale riconosceva 5760 voti di preferenza. 2. Il Di Meglio, gravandosi dinanzi al TAR Campania, affermava che il risultato di 5760 voti di preferenza assegnati al Brandi era erroneo in quanto allo stesso erano stati attribuiti almeno 40 voti che dovevano essere considerati nulli. Parimenti il risultato di 5750 voti assegnati al ricorrente medesimo era erroneo in quanto allo stesso non erano stati assegnati almeno 2 voti che erano stati considerati nulli presso i seggi, ma che, in realtà, erano stati correttamente espressi dai cittadini elettori dei seggi in parola. Con il ricorso principale l'interessato deduceva in prime cure vari profili di violazione e falsa applicazione di legge, con particolare riguardo all'art. 69 del t.u. 16 maggio 1960, n. 570, il quale prevede, al comma 2, che sono nulli i voti contenuti in schede che presentano scritture o segni tali da far ritenere che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto. Tale principio è ancora più pregnante quando si vota, come nel caso di specie, per

il turno di ballottaggio, dove solo due sono i candidati in lizza e l'elettore deve limitarsi, a norma dell'art. 72, comma 8, del DLGS 267/2000, ad apporre il segno nel riquadro prescelto sulla scheda elettorale. Secondo la ricostruzione del reclamante, in alcuni seggi, in aperta violazione della disposizione per prima citata, le commissioni elettorali avrebbero attribuito al candidato Giuseppe Brandi almeno 40 voti che, contenendo palesi segni di riconoscimento, andavano annullati. In più, in altri casi l'Ufficio elettorale avrebbe erroneamente assegnato al candidato Brandi voti da considerarsi nulli e, al contrario, avrebbe ritenuto nulli voti che dovevano essere attribuiti al ricorrente.

3. Con ricorso incidentale il candidato eletto alla carica di sindaco rag. Giuseppe Brandi deduceva anch'esso vari profili di violazione e falsa applicazione delle norme sulla procedura elettorale, oltre al difetto di istruttoria. Con ricorsi incidentali i candidati eletti alla carica di consigliere Giovanni Sorrentino e Luigi Mollo svolgevano censure analoghe a quelle proposte dal ricorrente incidentale Giuseppe Brandi. Con ordinanza n. 6923 dell'8 novembre 2002 il TAR Campania disponeva incompetenti istruttori. L'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli (Ufficio Elettorale Provinciale), con nota del 16 gennaio 2003, trasmetteva il verbale delle operazioni di verifica svoltesi tra il giorno 10 ed il giorno 19 dicembre 2002.

4. Il TAR Campania respingeva il ricorso, operando su un doppio livello valutativo delle questioni sottoposte.

5. L'avv. Di Meglio ha, pertanto, interposto l'appello in trattazione avverso la predetta pronuncia del Giudice territoriale.

6. Il controinteressato rag. Brandi, eletto alla carica di Sindaco di Ischia, si è costituito in giudizio per resistere all'appello, proponendo contestualmente appello incidentale. Altrettanto hanno fatto i candidati eletti consiglieri comunali Amalfitano, Bernardo e Ferrandino C., aderendo, tra l'altro, in pieno alla posizione ed alle difese, anche in sede di gravame incidentale, del Brandi. Da ultimo si sono costituiti per resistere all'appello anche i candidati eletti alla carica di consigliere comunale Mollo, Sorrentino e Trani. Le parti hanno depositato memoria. Alla pubblica udienza del 12 dicembre 2003 il ricorso in appello è stato introitato per la decisione.

DIRITTO

1. L'appello deve essere rigettato, nei sensi che seguono. Come accennato in narrativa, l'attuale ricorrente ha perso al ballottaggio le elezioni a sindaco del Comune di Ischia, essendogli stati attribuiti 5750 voti di preferenza, a fronte dei 5760 voti attribuiti al candidato Giuseppe Brandi, poi proclamato sindaco. Il Di Meglio, gravandosi dinanzi al TAR Campania, affermava che il risultato di 5760 voti di preferenza assegnati al Brandi era erroneo in quanto allo stesso erano stati attribuiti almeno 40 voti che dovevano essere considerati nulli. Parimenti il risultato di 5750 voti assegnati al ricorrente medesimo era erroneo in quanto allo stesso non erano stati assegnati almeno 2 voti che erano stati considerati nulli presso i seggi, ma che, in realtà, erano stati correttamente espressi dai cittadini elettori dei seggi in parola.

Il TAR Campania, prescindendo dalle questioni di carattere procedurale, rigettava il ricorso, riconoscendo in definitiva, dopo aver disposto istruttoria, al candidato Brandi una cifra elettorale pari a 5765 e al Di Meglio, invece, una cifra pari a 5764. La pronuncia è stata integralmente contestata dal Di Meglio e, con appello incidentale, anche dalle controparti resistenti.

2. Il TAR, in verità, ha seguito un ragionamento non privo di connotati di peculiarità, muovendosi, seppur con esiti non difformi, su due diversi piani valutativi. È partito dalla pacifica considerazione che il giudice amministrativo, nell'ambito della giurisdizione elettorale, ove occorra, possa acquisire le schede (in originale o copia) contenenti la manifestazione del voto, per verificare la correttezza della loro valutazione da parte dei presidenti di seggio, nonché dalla costante applicazione giurisprudenziale del principio del favor voti, secondo il quale il voto, ancorché non espresso nelle forme previste dalla legge (nella specie, voto sul nome del candidato alla carica di sindaco), si può ritenere valido tutte le volte in cui, da un lato, risulti manifesta la volontà dell'elettore (univocità del voto) e, dall'altro, per le

concrete sue modalità d'espressione, esso non sia riconoscibile (Cons. Stato, V, 12 aprile 2001, n. 2291).Ciò premesso, dall'esame complessivo delle schede, trasmesse su richiesta di entrambi i candidati alla carica di sindaco, sarebbe emerso che alcuni elettori hanno dimostrato di non aver avuto piena consapevolezza delle modalità di votazione (proprie del turno di ballottaggio e che consistono nella sola possibilità di tracciare un segno sul candidato preferito) ed hanno manifestato la propria scelta applicando i criteri (più complessi) del primo turno, ossia apponendo un segno di preferenza anche sulla lista o designando (inutilmente) un candidato appartenente ad una delle liste apparentate al candidato sindaco.Ove ciò non abbia ingenerato alcuna perplessità nel ricostruire la volontà dell'elettore e, di conseguenza, non abbia comportato incertezza nell'attribuzione del voto, i segni meramente ripetitivi (cognome o prenome e cognome, espressamente indicati nel riquadro contenente il nome del candidato alla carica di sindaco ovvero nel riquadro delle liste apparentate) o superflui (segnali apposti sulle liste di una medesima coalizione ovvero nomi di candidati appartenenti alle medesime), non possono essere interpretati, ad avviso del Tribunale di prima istanza, come "segnali di riconoscimento", tali da determinare la nullità del voto espresso. La nullità del voto non può verificarsi nemmeno quando sia stato espressamente indicato il nome di un candidato alla carica di consigliere comunale non appartenente alla lista pure contrassegnata, purché collegata al medesimo candidato alla carica di sindaco: nel turno di ballottaggio, infatti, l'elettore deve manifestare la volontà di scelta di uno schieramento senza possibilità di attribuire voti disgiunti; ed un voto che contenga la descritta imprecisione non pone dubbi sulla scelta dello schieramento.Al contrario il voto deve essere considerato nullo quando l'elettore abbia manifestato la propria scelta per entrambi gli schieramenti (evenienza ammissibile al primo turno) apponendo un qualsiasi segno sia nel riquadro contenente il nome del candidato alla carica di sindaco che nelle liste collegate, ma appartenenti allo schieramento avversario, ovvero abbia utilizzato parole od espressioni non corrispondenti al nome di alcun candidato.Alla luce di quanto sinora affermato, il TAR Campania, sul presupposto che l'istruttoria disposta dal giudice debba essere utilizzata (adottando un criterio rigoroso) al solo fine di verificare la fondatezza delle censure, così come proposte dal ricorrente, non ha potuto che proclamare l'infondatezza del ricorso principale per come interposto.Infatti, dal raffronto delle censure contenute nel primo motivo del ricorso introduttivo e di quanto è emerso dal materiale probatorio inviato al giudice su espressa richiesta delle parti, è risultata fondata (essendo l'unica che abbia trovato puntuale riscontro) la sola domanda di annullamento del voto assegnato al controinteressato Brandi nella sezione n. 5, contenuto nella scheda sulla quale era stata aggiunto il motto "Sei Forte", manifestazione aggiuntiva del tutto estranea alla mera scelta del candidato.Parimenti fondate sono risultate le richieste contenute nel quarto motivo, nei limiti però in cui esse sono state formulate, relativamente alle sezioni 7 (per due voti), 15 (scheda n.4, un voto), 16 (scheda n. 2, un voto) e 17 (due voti).Considerato, dunque, che il divario tra i due candidati ammontava a dieci voti, le illegittimità commesse (per una complessiva sottrazione di sette voti) non potevano, in ogni caso, condurre alla proclamazione del ricorrente alla carica di sindaco in luogo del controinteressato eletto.Fin qui, dunque, i primi giudici hanno argomentato sulla base di principi rigorosi e sostanzialmente condivisi dal presente Collegio, con modalità che, come si accennerà, non risultano scalfite dalle deduzioni della parte appellante.3. Dopodiché, però, il TAR, spostandosi al secondo livello di valutazione, ha ritenuto di tentare modalità di approccio alla presente vertenza meno legate al rigoroso principio della necessaria specificità dei motivi fin dall'origine, con ampio ma non sempre conferente spettro di richiamo del vasto panorama giurisprudenziale sui profili più sensibili della procedura elettorale (motivi, onere e mezzi di

prova, motivi aggiunti ecc.). Tale percorso, ben più complesso e irto di difficoltà anche nella valutazione della acquisizioni istruttorie, non si è peraltro concluso con un esito finale diverso, seppur con margine di vantaggio ancora più esiguo (appena un voto) in favore del controinteressato eletto rag. Brandi (5765 a 5764).

4. Tutto ciò premesso, la Sezione è particolarmente ferma nel ribadire, anche nella presente occasione, che nel giudizio in materia elettorale il principio della specificità dei motivi di censura, seppure lievemente temperato, richiede sempre, ai fini dell'ammissibilità del ricorso o delle singole doglianze, che l'atto introduttivo indichi la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate e le Sezioni cui si riferiscono le schede medesime, tutto ciò non in termini astratti ma con riferimento a fattispecie concrete. Nel giudizio elettorale, inoltre, sono inammissibili i motivi aggiunti che non siano svolgimento delle censure tempestivamente proposte, ma nuovi motivi di ricorso derivanti da ulteriori vizi emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle originarie censure. Non è infine pensabile che il giudizio elettorale assurga al ruolo ed alle funzioni di giudizio obiettivo del responso elettorale, accompagnato il più delle volte dal rifacimento pressoché integrale delle operazioni di spoglio delle schede e di scrutinio dei voti.

5. Non ha torto, dunque, l'appellante quando lamenta, muovendo ad esporre le censure di diritto del proprio atto di gravame, che i primi Giudici (quando si sono cimentati, va aggiunto, nel secondo tipo di approccio valutativo), ritenendo di poter esaminare tutte le schede inviate dalla Prefettura prescindendo dalle specifiche censure, si sono indebitamente arrogati il compito di esercitare una giurisdizione obiettiva nella materia elettorale. Ciò nonostante, e costituisce aspetto preliminare e dirimente, delineati correttamente - secondo i richiamati principi - gli ambiti del thema decidendum (limitato conseguentemente ai motivi specifici formulati dal Di Meglio in prime cure e quindi, in disparte l'effetto devolutivo, alla prima parte della sentenza impugnata), il ricorrente principale medesimo non può trarre giovamento dall'approccio più rigoroso, risultando evidente, come si vedrà, che non riesce a colmare in tal modo il divario dei voti (dieci) originariamente fissato dall'Ufficio elettorale centrale.

6. Il Di Meglio, nel suo (vincolante) impianto censorio originario ha, innanzitutto, contestato l'assegnazione in favore del Brandi di almeno 39 voti, relativamente alle Sezioni 1, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 17, 18, recanti, a suo dire, evidenti segni di riconoscimento. Orbene, checché ne dica l'appellante, secondo il quale "in buona sostanza" i vizi denunciati con il primo motivo di ricorso principale avrebbero trovato tutti puntuale riscontro, dagli esiti della verifica istruttoria può agevolmente ricavarsi, oltre che - nella stragrande maggioranza dei casi - la mancata corrispondenza con i motivi di ricorso, l'insussistenza, in concreto, di veri e propri segni di riconoscimento. Questi ultimi, infatti, sanzionati con la nullità del voto, ai sensi dell'art. 64, comma 2 n. 1, T.U. 16 maggio 1960 n. 570, debbono corrispondere in modo inoppugnabile e univoco alla volontà dell'elettore di far riconoscere il proprio suffragio, come i segni del tutto estranei alle esigenze di espressione del voto e che non trovino altra ragionevole spiegazione; pertanto, deve ritenersi che mere anomalie del tratto, le incertezze grafiche, l'imprecisa collocazione dell'espressione di voto rispetto agli spazi a ciò riservati, ovvero indicazioni di incerta identificazione della volontà o suscettibili di spiegazioni diverse, non invalidano di per sé il voto espresso (Cons. Stato, V, 3 dicembre 2001, n. 6052; V, 2 aprile 2001, n. 1897; 18 ottobre 2000, n. 5609). Così, ad esempio, è da ritenersi nullo il voto espresso per una lista che contiene nel riquadro della lista medesima l'espressione di preferenza per un nominativo che non corrisponde a nessuno dei candidati delle liste, costituendo l'indicazione di un nominativo non corrispondente ad alcun candidato un segno di riconoscimento del voto (Cons. Stato, V, 5 marzo 2001, n. 1251). In tal senso, con riguardo al caso di specie, il mero segno di abrasione

rinvenuto su una scheda della Sezione n. 1 (peraltro vizio non dedotto ab origine, e questo elemento già sarebbe sufficiente per escluderne una positiva considerazione) non può assurgere al rango di segno di riconoscimento. Con riferimento alla Sezione n. 5, la scritta Calise, non la firma di un mero elettore ma il cognome di un candidato nel primo turno in una delle liste di appoggio al Sindaco eletto, non ha, parimenti, potenzialità inficiante nel senso preteso dal ricorrente. Mentre, nell'ambito della stessa Sezione, deve esprimersi avviso di concordanza con i giudici di prime cure, e rispondendo il vizio ad una precisa e specifica doglianza dedotta con l'atto introduttivo, va dichiarata in effetti l'invalidità del voto conteggiato in favore del Brandi sulla base di una scheda recante il motto "sei forte" (riferito appunto al candidato Brandi), manifestazione aggiuntiva del tutto estranea alla scelta del candidato. Per il resto, con riguardo al primo motivo, valgono le considerazioni generali sopra riportate e, soprattutto, la mancata corrispondenza delle irregolarità riscontrate, comunque non costituenti segni di riconoscimento, alle censure originarie. 7. Per completezza, va rilevato che con riferimento alla Sezione n. 9, in relazione alla quale, in sede di ricorso introduttivo (secondo motivo), il Di Meglio aveva lamentato l'assegnazione al Brandi di almeno un voto relativo a schede recanti segni di voto sui riquadri di entrambi i contendenti, e quindi la violazione della norma (art. 69, comma 1, t.u. 570/60) secondo cui vanno annullati i voti espressi in modo da rendere impossibile l'individuazione della volontà dell'elettore, non è emerso in seguito all'istruttoria nulla di quanto segnalato, né, in ogni caso, anche in questa occasione, le tre "ics" sul nome prestampato del candidato a Sindaco (Brandi) possono considerarsi un rilevante segno di riconoscimento (profilo comunque non tempestivamente dedotto). 8. Venendo ora ai motivi di ricorso (terzo e quarto dell'atto introduttivo) con i quali il ricorrente Di Meglio ha chiesto l'attribuzione di voti contenuti in schede invece dichiarate nulle, deve osservarsi quanto segue, alla stregua delle risultanze istruttorie e dovendosi tenere conto degli esposti principi doverosamente restrittivi in materia di motivi aggiunti "post-istruttoria": per le sezioni nn. 4 e 13 (terzo motivo di ricorso) non è risultata alcuna corrispondenza con le lagnanze originarie; per la sezione n. 7 risultano in effetti, come avvertito anche dal TAR, due voti ingiustamente annullati ai danni del Di Meglio; per la sezione n. 8 non vi è corrispondenza con i motivi originari; per la sezione n. 9 il medesimo ricorrente non può pretendere l'assegnazione di un voto aggiuntivo relativamente alla scheda recante la scritta rafforzativa "Forza Biagio", e ciò per le stesse ragioni che lo hanno portato a dedurre efficacemente, in ordine alla sezione n. 5, l'indebita assegnazione di un voto al candidato Brandi, recante il motto "sei forte"; per la sezione n. 15 può essere attribuito il voto in più lamentato (ma il voto con la cancellatura, profilo non dedotto, non può essere in effetti attribuito in suo favore); per le sezioni nn. 16 e 17 i motivi risultano fondati e vanno pertanto attribuiti al Di Biagio complessivamente 3 voti in più (1+2). E' evidente, al riguardo, come la volontà degli elettori sia stata comunque chiaramente manifestata, senza segni di riconoscimento, pur con la scritta di candidati di liste di sostegno al fianco del segno sul candidato Sindaco. Del resto l'applicazione seppur estesa del principio del favor voti tiene conto necessariamente, nonostante le diverse e più semplici norme per la votazione nel turno di ballottaggio, dell'ampiezza non cospicua della base elettorale e della dimensione media socio-culturale. 9. Ciò posto, dovendosi apportare correttivi al conto finale originario di 5760 voti per il Brandi e di 5750 voti per il Di Meglio, non essendo stato dedotto (se non tardivamente, con motivi aggiunti inammissibili) l'errore di conteggio emerso in seguito agli accertamenti della Prefettura, si rileva che, in base ai motivi ammissibili e fondati contenuti nell'atto introduttivo, va ridotta di un voto la cifra elettorale del Brandi e accresciuta di sei voti quella del Di Meglio, con l'effetto che, conformemente alla disamina effettuata in prima battuta dal TAR Campania, il

Brandi può ancora godere di un margine di tre voti.10. L'appello va dunque rigettato, senza che, pertanto, sia necessario analizzare gli appelli incidentali - che divengono improcedibili - proposti dalle parti resistenti, già ricorrenti incidentali in prime cure. Sussistono i presupposti per l'integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio tra le parti costituite.P.Q.M.Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello in epigrafe, lo rigetta.Dichiara improcedibili gli appelli incidentali proposti dalle parti resistenti.Spese del presente grado di giudizio compensate tra le parti costituite.Ordina che la decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.Così deciso in Roma, il 12 dicembre 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), in camera di consiglio, con l'intervento dei seguenti Magistrati:Emidio Frascione PresidenteGiuseppe Farina Consigliere Marco Lipari Consigliere Aniello Cerreto Consigliere Gerardo Mastrandrea Consigliere est.L'ESTENSORE IL PRESIDENTE f.to Gerardo Mastrandrea f.to Emidio FrascioneIL SEGRETARIOf.to Rosi GrazianoDEPOSITATA IN SEGRETERIAIl 4 febbraio 2004(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)Il Dirigentef.to Antonio Natale