

Pubblicato il 14/01/2022

N. 00062/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01285/2021 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1285 del 2021, proposto da Maria Grazia Cartagena, rappresentata e difesa dall'avvocato Paola Metta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Elettorale Centrale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria *ex lege* in Bari, via Melo, 97;

nei confronti

Marcello Moccia, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Granato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- *in parte qua*, del verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio comunale di Cerignola del 13 novembre 2021, redatto a seguito delle operazioni elettorali svoltesi il 3 e 4 ottobre 2021, per il primo turno, e il 17 e 18 ottobre 2021 per il turno di ballottaggio;

- nonché di ogni altro atto presupposto connesso e consequenziale, rispetto a quello impugnato;

il tutto previo riconteggio delle schede elettorali, con annullamento del verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio comunale di Cerignola, nella parte in cui sono stati assegnati n. 3 seggi alle liste della coalizione collegate al candidato Tommaso Sgarro e n. 2 seggi alle liste della coalizione collegate al candidato Antonio Giannatempo;

in conseguenza per la declaratoria della decadenza del consigliere Marcello Moccia e la proclamazione dell'elezione a consigliere della ricorrente Maria Grazia Cartagena della lista "Per Giannatempo Sindaco";

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Elettorale Centrale e di Marcello Moccia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2022 per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - Con l'atto in introduttivo del presente giudizio la ricorrente Maria Grazia Cartagena, nella duplice qualità di elettrici, iscritta nelle liste elettorali del Comune di Cerignola e di candidata nella lista "Per Giannatempo

Sindaco”, invocava l’annullamento, previo riconteggio delle schede elettorali, del verbale di proclamazione degli eletti al Consiglio comunale di Cerignola, nella parte in cui venivano assegnati n. 3 seggi alle liste della coalizione collegate al candidato Tommaso Sgarro e n. 2 seggi alle liste della coalizione collegate al candidato Antonio Giannatempo.

In conseguenza dell’annullamento dell’atto impugnato, l’interessata chiedeva dichiararsi decaduto il consigliere controinteressato Marcello Moccia e proclamarsi la propria elezione a consigliere della lista “Per Giannatempo Sindaco”.

Deduceva censure così sinteticamente riassumibili:

- 1) eccesso di potere per travisamento dei fatti; contraddittorietà tra parti dello stesso atto;
- 2) eccesso di potere per travisamento dei fatti; inesistenza della motivazione.
2. - Si costituivano in giudizio l’Ufficio Elettorale Centrale e il controinteressato Marcello Moccia, resistendo al gravame.
3. - All’udienza pubblica del 13 gennaio 2022 la causa passava in decisione.
4. - Ciò premesso, ritiene questo Collegio che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile in accoglimento della eccezione formulata dalla difesa del controinteressato Marcello Moccia.

Invero, come evidenziato da Cons. Stato, Sez. V, 8.11.2011, n. 5890 in materia di ricorsi elettorali:

«... 11.3. Conviene a questo punto sintetizzare brevemente il compendio dei principi elaborati dalla giurisprudenza in ordine alla specificità dei motivi a sostegno dei ricorsi elettorali in relazione alla successiva tempestiva proposizione di motivi aggiunti (cfr. Cons. St., sez. V, 23 marzo 2011, n. 1766; Cons. giust. amm., 10 novembre 2010, n. 1393; sez. V, 9 novembre 2010, n. 7969).

Nel processo elettorale i relativi ricorsi presentano peculiarità proprie in quanto non di rado vengono proposti <<al buio>>, sulla base di sospetti ma non di certezze, in ordine ad irregolarità commesse durante le operazioni elettorali relativamente al conteggio dei voti e delle preferenze, certezze che possono essere acquisite solo dopo una adeguata istruttoria.

La giurisprudenza ha tentato una mediazione tra l’esigenza di specificità dei motivi di ricorso (che deriva dai principi generali, ora art. 40, co. 1, lett. c), e l’esigenza di non vanificare la tutela giurisdizionale in situazione in cui i vizi non sono oggettivamente conoscibili.

Della prima esigenza sono manifestazione:

- a) il divieto di ricorso c.d. esplorativo (tendente cioè ad ottenere, mediante la presentazione di censure generiche o infondate, la verifica delle operazioni elettorali in esito alla quale proporre motivi aggiunti);
- b) il divieto di rinnovazione sostanziale dello scrutinio elettorale, posto che il giudizio elettorale non si configura come giurisdizione di diritto obbiettivo destinata ad accertare l’effettivo responso delle urne.

Alla seconda esigenza risponde la massima corrente secondo cui il requisito della specificità deve essere valutato con rigore attenuato posto che l’interessato, non avendo la facoltà di esaminare direttamente il materiale in contestazione deve rimettersi alle indicazioni provenienti da terzi (che possono essere imprecise o non esaurienti).

Da tale sintesi scaturisce la massima consolidata secondo cui il principio di specificazione dei motivi, seppure lievemente temperato, richiede sempre, ai fini dell’ammissibilità del ricorso o delle singole doglianze, che vengano indicati, con riferimento a circostanze concrete, la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate, le sezioni di riferimento, onde evitare che il ricorso si trasformi in una inammissibile richiesta di riesame generale delle operazioni di scrutinio dinanzi al giudice amministrativo.

Tanto premesso circa le caratteristiche dell’atto introduttivo del giudizio elettorale, la tesi più severa esclude *tout court* l’ammissibilità dei motivi aggiunti basati sul ritrovamento, durante le operazioni di verifica, di elementi che potrebbero formare oggetto di contestazione non potendosi consentire l’allargamento del *thema*

decidendum come definito dal ricorso principale ed eventualmente da quello incidentale proposto dai controinteressati.

Il rigore del principio è attenuato da quella parte della giurisprudenza che:

c) riconosce la proponibilità dei soli motivi aggiunti che costituiscano svolgimento di censure tempestivamente proposte, con la conseguenza che non sono ammessi i nuovi motivi derivanti da ulteriori vizi emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle censure originarie;

d) ammette i motivi aggiunti purché siano proposti non oltre il termine decadenziale di impugnativa della proclamazione degli eletti.

Assume pertanto un rilievo decisivo l'individuazione della *causa petendi* che deve essere effettuata sulla scorta non della prospettazione della parte ma della analisi oggettiva del compendio delle ragioni di fatto e diritto (c.d. fatti principali costitutivi della pretesa) che, unitamente al *petitum* immediato, consentono di individuare, sotto il profilo oggettivo, la domanda di colui che agisce in giudizio.

In quest'ottica la *causa petendi* si identifica anche con le censure di fatto sollevate in relazione a tutti gli elementi che compongono la fattispecie elettorale. ...».

Ed ancora la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 32 del 20.11.2014 ha rimarcato:

«... 3.1. Il requisito della specificità dei motivi nel ricorso elettorale è stata largamente approfondita dalla giurisprudenza amministrativa, la quale costantemente riconosce che il relativo onere “deve essere valutato con rigore attenuato posto che l'interessato, non avendo la facoltà di esaminare direttamente il materiale in contestazione deve rimettersi alle indicazioni provenienti da terzi (che possono essere imprecise o non esaurienti)” (Sez. V, 28 aprile 2014, n. 2197) A tale riguardo risulta ormai consolidata l'affermazione che l'onere in questione si intende osservato quando, come anche ricorda la Sezione remittente, l'atto introduttivo indichi la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate e le sezioni cui si riferiscono le medesime (Sez. V, 9 settembre 2013, n. 4474; 22 marzo 2012 n. 1630).

3.2. Sul punto, invero, l'Adunanza Plenaria non ravvisa alcun contrasto di orientamenti interpretativi, posto che, anche la giurisprudenza che, sul diverso tema dell'onere della prova, non si riconosce nell'indirizzo maggioritario, come meglio sarà chiarito, ribadisce “la massima consolidata secondo cui il principio di specificazione dei motivi, seppure lievemente temperato, richiede sempre, ai fini dell'ammissibilità del ricorso o delle singole doglianze, che vengano indicati, con riferimento a circostanze concrete, la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate, le sezioni di riferimento...” (Sez. V, 28 aprile 2014, n. 2197).

3.3. In argomento, tuttavia, meritano di essere condivise le proposizioni con la quali la giurisprudenza ha puntualizzato, per un verso, che l'osservanza dell'onere di specificità del motivo non assorbe l'onere della prova, posto che anche una denuncia estremamente circostanziata dell'irregolarità in cui sia incorsa la sezione elettorale, deve pur sempre essere sorretta da allegazioni ulteriori rispetto alle affermazioni del ricorrente; e, per altro verso, che un motivo anche strutturato in termini specifici può rendere inammissibile il ricorso allorché questo presenti caratteri tali da doversi qualificare come esplorativo (in particolare C.G.A. 13 giugno 2013, n. 581).

A questo ultimo riguardo è stato correttamente osservato che un ricorso recante motivi specifici può ugualmente risultare esplorativo ogniqualvolta emerga, ad una valutazione riservata al giudicante, che con esso si punti a conseguire il risultato di un complessivo riesame del voto in sede contenziosa, fermo restando, peraltro, che la finalità strumentale del gravame deve essere stabilita sulla base di elementi oggettivi, quali la dimensione quantitativa delle schede contestate, il numero delle sezioni elettorali interessate in rapporto al numero degli elettori coinvolti nella tornata sottoposta al vaglio giurisdizionale, potendo darsi il caso che la contestazione, in giudizio, di alcune migliaia di schede non evidenzii finalità esplorativa di sorta (laddove, ad esempio, l'elezione abbia coinvolto un'ampia platea di elettori) e che, per contro, lo stesso ammontare di voti implichi, in altri

contesti, una rinnovazione pressoché integrale di uno scrutinio (quanto il voto abbia riguardato un ente di modesta dimensione demografica). ...».

Ciò premesso, nel caso di specie i motivi di ricorso appaiono privi del carattere di specificità e viceversa muniti di finalità essenzialmente esplorativa, essendo cioè finalizzati al riconteggio delle schede elettorali di tutte le sezioni indicate, senza la doverosa specificazione della natura dei vizi dedotti e del numero delle schede contestate.

A tal proposito, va rimarcato come il primo motivo di doglianza indica (cfr. pag. 3 dell'atto introduttivo) una serie di "criticità" che si sarebbero verificate in alcune sezioni ivi menzionate, senza tuttavia precisare il tipo di criticità, se non un'asserita discrasia tra alcune parti dei verbali relativamente alle stesse sezioni.

Per quanto concerne il secondo motivo di gravame, non è parimenti specificato come i non meglio chiariti errori nei conteggi e le contraddizioni dei verbali delle sezioni contestate possano portare ad un cambiamento nell'assegnazione dei seggi.

A ciò si aggiunga che un maggiore grado di specificazione (comunque non sufficiente a superare il *quid minimum* richiesto dalla citata giurisprudenza amministrativa) si realizza unicamente con la memoria depositata da parte ricorrente in data 28.12.2021, ma non notificata.

Tuttavia, le argomentazioni esposte dalla istante nella citata memoria (*i.e.* voti asseritamente annullati in modo erroneo in varie sezioni) non possono essere apprezzate da questo Collegio, in considerazione del fatto che si tratta di censure nuove (con evidente ampliamento del *thema decidendum* originario di cui all'atto introduttivo) dedotte con memoria non notificata e quindi non valutabili alla stregua di motivi aggiunti.

In ogni caso, in detta memoria la ricorrente si limita ad indicare una serie di voti che - a suo dire - sarebbero stati erroneamente annullati, ma senza specificare la natura dei vizi dedotti, con la conseguenza che anche le affermazioni contenute nella memoria del 28.12.2021 scontano il medesimo deficit di specificità.

Infine, si rileva l'evidente discrasia e contraddizione di censure tra la circostanza della differenza di cifre elettorali (quella del gruppo di liste collegate al candidato Sgarro, pari a 4990, e quella del gruppo di liste collegate al candidato Giannatempo, pari a 4944), dedotta a pag. 2 dell'atto introduttivo, e la richiesta formulata dalla Cartagena di correggere complessivamente gli esiti delle elezioni in tutte le sezioni indicate dalla medesima ricorrente.

Tutte le suddette circostanze depongono nel senso che il presente ricorso elettorale sia stato utilizzato dalla Cartagena per addivenire ad una inammissibile richiesta di generale riesame delle operazioni di scrutinio.

Invero, come evidenziato dalla citata sentenza dell'Adunanza plenaria n. 32/2014, il ricorso in esame punta chiaramente a conseguire il risultato di un complessivo riesame del voto in sede contenziosa, potendosi la finalità strumentale del presente gravame agevolmente desumere sulla base di elementi oggettivi, quali la dimensione quantitativa notevole delle schede contestate, il numero cospicuo delle sezioni elettorali interessate in rapporto al numero degli elettori coinvolti nella tornata sottoposta al vaglio giurisdizionale (cfr. atto introduttivo e in particolare pagg. 1 e 2 della memoria del 28.12.2021).

5. - In conclusione, dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la declaratoria di inammissibilità del ricorso.

6. - In considerazione della peculiarità della presente controversia sussistono giuste ragioni di equità per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito ai sensi dell'art. 130, comma 8 cod. proc. amm.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Cocomile

IL PRESIDENTE
Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO