

Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto. Ric. n. 1053/2015 proposto da Otello Bergamo c/ Regione Veneto. Sentenza n. 1279/15.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1053 del 2015, proposto da:
Otello Bergamo, rappresentato e difeso dagli avv. Carla Ciani, Massimo Moretti, con domicilio eletto presso Carla Ciani in Venezia, Piazzale Roma. 468;

contro

Regione Veneto, Ministero dell'Interno, Ufficio Centrale Regionale Elettorale Presso La Corte di Appello di Venezia;

per l'annullamento

del verbale del 19.6.2015 chiuso dall'Ufficio Centrale Regionale presso la Corte di Appello di Venezia, ad oggetto l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio Regionale della Regione Veneto - Anno 2015 e recante la proclamazione degli eletti con la determinazione delle relative graduatorie; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Elena Donazzan, rappresentato e difeso dagli avv. Dario Meneguzzo, Nicola Creuso, con domicilio eletto presso Gabriele De Gotzen in Venezia-Mestre, viale Garibaldi, N. 1/I;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2015 la dott.ssa Silvia Coppari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. Otello Bergamo ha partecipato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale della Regione Veneto tenutesi il 31 maggio 2015, candidandosi alla carica di Consigliere Regionale nella circoscrizione di Venezia con la lista n. 8 "Forza Italia", collegata alla coalizione n.2, avente come candidato alla Presidenza Luca Zaia.

1.1. A seguito delle operazioni elettorali dell'Ufficio Centrale Regionale del 15 giugno 2015, veniva proclamato eletto alla suddetta carica per la circoscrizione di Venezia.

2. Il 19 giugno 2015, l'Ufficio Centrale Regionale tornava a riunirsi e, ritenuto di essere incorso in un travisamento normativo nelle operazioni di ripartizione dei "seggi residui", annullava in autotutela il precedente verbale chiuso in data 15 giugno 2015 "limitatamente alla parte compresa fra le pagine da 80 a 108" (ossia limitatamente a quella parte che riguardava l'attribuzione dei seggi alle liste provinciali ammesse al riparto dei seggi residui), disponendone la sostituzione con il nuovo verbale

sottoscritto in pari data.

2.1. A seguito della ripetizione delle operazione di assegnazione dei seggi residui così effettuata il sig. Otello Bergamo veniva escluso dal novero degli eletti al Consiglio della Regione Veneto.

3. Con ricorso ritualmente notificato, il sig. Otello Bergamo ha chiesto l'annullamento del verbale del 19 giugno 2015 di proclamazione degli eletti nella parte in cui risulta lesivo della propria posizione.

3.1. Il gravame è affidato ai seguenti motivi:

a) in via principale, vizio d'incompetenza assoluta per difetto assoluto di attribuzione del potere di agire in autotutela dell'Ufficio Centrale Regionale;

b) in via subordinata, violazione e falsa applicazione dell'art. 21-nonies l. 241/1990, per insussistenza dei presupposti legittimanti il potere di autotutela in concreto esercitato (termine ragionevole, motivazione, insussistenza dell'illegittimità dell'atto), e dell'art. 7 l. 241/1990 per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento;

c) in via ulteriormente subordinata, anche aderendo alla tesi interpretativa seguita in sede di autotutela dall'Ufficio Centrale Regionale, i calcoli così effettuati risulterebbero errati in quanto al ricorrente "potrebbe dover essere assegnato il seggio ... attribuito alla candidata Elena Donazzan".

4. Con memoria ritualmente notificata si è costituita in giudizio la sig.ra Elena Donazzan, controducendo in ordine a ciascuna delle censure sollevate e chiedendo di dichiarare l'inammissibilità, ovvero, in ogni caso, il rigetto del ricorso, considerato che l'errore in cui era caduto l'Ufficio Regionale Centrale nel primo verbale in ordine all'assegnazione dei seggi residui alle liste provinciali non era solamente "supposto", bensì "certo" vista la palese violazione dell'art. 22 della legge regionale del Veneto n. 5 del 2012. La parte controinteressata ha altresì proposto ricorso incidentale contestando tutti gli atti relativi alle operazioni elettorali nella parte in cui non sono stati computati i voti della lista con cui la stessa Donazzan era candidata nella sezione n. 14 del comune di Bassano del Grappa, chiedendo l'attribuzione alla lista "Forza Italia" (con cui la sig.ra Elena Donazzan era candidata) "dei voti presuntivamente attribuiti alla stessa" in tale sezione "ma non riportati nel prospetto dei voti di lista dell'Ufficio Centrale Circoscrizionale presso il Tribunale di Vicenza".

5. Preliminarmente, sull'ordine delle questioni da trattare, per ragioni di economia processuale è prioritario l'esame del ricorso principale attesa la manifesta infondatezza delle censure svolte in via principale e in via subordinata.

5.1. Con riguardo alla dedotta radicale nullità dell'atto impugnato per il preteso difetto assoluto di competenza dell'Ufficio Centrale Regionale ad adottarlo, si osserva quanto segue.

5.1.1. L'art. 12 della legge regionale del Veneto 16 gennaio 2012, n. 5 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale) stabilisce che «per gli Uffici centrali circoscrizionali e l'Ufficio centrale regionale si applicano le disposizioni di cui all' articolo 8, commi primo, secondo, terzo e quarto, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 "Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale"».

5.1.2. Ne consegue che l'Ufficio Centrale Regionale, anche nelle elezioni regionali in esame, risulta "composto di tre magistrati, dei quali uno con funzioni di presidente, nominati dal presidente della Corte di appello medesima", ed è costituito entro cinque giorni dalla pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi "ai fini della decisione dei ricorsi contro la eliminazione di liste o di candidati, nonché per la attribuzione dei seggi in sede di collegio unico regionale, presso la Corte di appello del capoluogo della regione" (articolo 8, comma 2, della legge n. 108/1968).

5.1.3. Come pacificamente affermato in giurisprudenza, l'Ufficio in questione è un organo amministrativo temporaneo abilitato a dichiarare, con efficacia costitutiva, i risultati finali del procedimento elettorale, essendo quindi destinato a sciogliersi subito dopo la proclamazione degli eletti.

5.1.4. Tuttavia, in analogia con quanto affermato in riferimento alla commissione elettorale, deve ritenersi che, in applicazione del principio generale che impone all'amministrazione di provvedere alla cura dell'interesse pubblico pure dopo l'emanazione dell'atto amministrativo, anche l'Ufficio Centrale Regionale, ancorché organo temporaneo, conservi la facoltà di esercitare i poteri di autotutela, potendo correggere i propri atti illegittimi, fino al momento in cui siano ancora disponibili gli effetti giuridici prodotti dall'atto medesimo (cfr. C.d.S., sez. V, 2 maggio 2011, n. 2588). Nessuna norma di legge né principio desumibile dal sistema elettorale autorizzano, infatti, a derogare al suddetto principio generale, che discende direttamente dall'essenza del potere amministrativo.

5.1.5. Ed invero, proprio la scansione del procedimento elettorale delineata dalla legge n. 108/1968 e, in particolare, il combinato disposto degli artt. 15 e 17 della medesima legge confermano la "durata di fase" del potere dell'Ufficio Centrale

Regionale, il quale non si esaurisce affatto, come sostenuto dal ricorrente, *uno actu* con l'adozione dell'atto di proclamazione, ma permane fino al momento iniziale della fase successiva concernente la "convalida degli eletti", demandata all'organo regionale elettivo.

5.1.6. L'art. 15, penultimo comma, della citata legge stabilisce, infatti, che «di tutte le operazioni dell'Ufficio centrale regionale viene redatto, in duplice esemplare, apposito verbale; un esemplare è consegnato alla presidenza provvisoria del Consiglio regionale nella prima adunanza del Consiglio stesso, che ne rilascia ricevuta; l'altro è depositato nella cancelleria della Corte di appello [...]». Tale disposizione è riprodotta a livello regionale dall'art. 22, comma 9, della legge regionale del Veneto n.5/2012.

5.1.7. Il successivo art. 17 della legge n. 108/1968 stabilisce, inoltre, che «al Consiglio regionale è riservata la convalida della elezione dei propri componenti, secondo le norme del suo regolamento interno» e che «nessuna elezione può essere convalidata prima che siano trascorsi quindici giorni dalla proclamazione».

5.1.8. Da tale quadro normativo risulta pertanto confermato che il momento conclusivo della fase relativa alle operazioni riservate all'Ufficio Centrale Regionale coincide, non con l'atto di proclamazione, in sé e per sé considerato, ma con la consegna del processo verbale alla presidenza provvisoria del Consiglio regionale nella prima adunanza del Consiglio stesso. Il potere dell'UCR, quindi, cessa nel momento in cui sorge quello di convalida dell'organo elettivo e, dunque, non prima del decorso di quindici giorni dall'atto di proclamazione degli eletti.

5.1.9. Deve pertanto ritenersi che all'interno di tale fase procedimentale, fino al momento della sua conclusione, l'Ufficio in questione, in quanto dotato del potere amministrativo di effettuare le operazioni proprie della fase medesima, possa intervenire in autotutela per rimediare ad eventuali illegittimità dell'atto di proclamazione dovute ad erronee interpretazioni/applicazioni del dato normativo.

5.2. Nel caso in esame l'UCR ha adottato l'atto di annullamento in autotutela rispettando pienamente il termine di quindici giorni dalla proclamazione in quanto si è riconvocato il 19 giugno 2015, ossia dopo quattro giorni dalla stesura del primo verbale e, in ogni caso, prima della prima adunanza del Consiglio regionale (fissata per il 22 giugno 2015).

5.3. Pertanto, la censura sollevata in via principale di difetto assoluto di competenza deve essere respinta.

6. Può ora passarsi all'esame della pretesa violazione di legge per insussistenza di tutti i presupposti richiesti dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990 per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio in concreto adottato.

6.1. In particolare, quanto all'asserito difetto di "ragionevolezza" del termine entro cui l'organo amministrativo è intervenuto in autotutela, deve osservarsi che, valutate sia la complessità delle operazioni elettorali relative al computo e all'assegnazione dei seggi residui in questione, sia la preminenza (rispetto a quello dei singoli candidati) dell'interesse pubblico coinvolto concernente la corretta individuazione dei rappresentanti politici, l'atto impugnato risulta, al contrario, adottato entro uno spazio temporale del tutto congruo e ragionevole anche se rapportato alla brevità del termine di conclusione massimo della fase procedimentale di pertinenza (i.e.: 15 giorni dall'atto di proclamazione).

6.2. Quanto al preteso difetto di motivazione per "l'insufficienza, nel provvedimento impugnato, dell'indicazione delle ragioni di interesse pubblico che avrebbero dovuto giustificare l'annullamento d'ufficio", è sufficiente rilevare che il verbale impugnato contiene un'esauritiva indicazione del motivo che ha indotto l'Ufficio all'annullamento consistente nell' "evidente errore" in cui era incorso facendo applicazione dell'art. 22, comma 6, lett. b), della legge regionale del Veneto n. 5/2012 ed in particolare della disposizione che stabilisce che "l'assegnazione dei seggi residui viene condotta a partire dal gruppo di liste provinciali ammesse al riparto dei seggi con la minor cifra elettorale regionale". L'Ufficio ha altresì chiarito i termini esatti dell'errore commesso, specificando che «l'assegnazione dei seggi residui alle liste provinciali ammesse al riparto è stata effettuata partendo da quelle inserite nella coalizione con la minor cifra elettorale regionale e proseguendo, poi, con quelle comprese nelle coalizioni con la cifra elettorale regionale via via maggiore anziché dalle liste provinciali comprese nel gruppo di liste con la minore cifra elettorale regionale e proseguendo con quelle con la cifra elettorale via via maggiore».

6.3. Orbene, la necessità di emendare un risultato elettorale da un errore "evidente" integra senz'altro le ragioni di interesse pubblico all'annullamento in autotutela, in quanto diretto ad assicurare lo scopo stesso delle operazioni elettorali svolte, ossia l'oggettiva correttezza, in termini di rappresentanza politica, dei risultati delle elezioni e delle conseguenti proclamazioni degli eletti.

6.4. Quanto poi alla pretesa violazione del principio del contraddittorio procedimentale per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, deve rilevarsi che la comunicazione ex art. 7 della legge n. 241/1990 risultava, nel caso di specie, impedita dalle stesse esigenze di celerità impresse dalla scansione di fase sopra evidenziata e dal conseguente termine massimo di quindici giorni entro cui l'Ufficio poteva intervenire in autotutela.

7. Infine, il ricorrente afferma che difetterebbe la stessa condizione dell'illegittimità dell'atto impugnato, dal momento che l'interpretazione dell'art. 22, comma 6, lett. b), secondo periodo, della legge regionale del Veneto n. 5/2012 fatta propria dall'Ufficio Regionale Centrale nel primo verbale del 15 giugno 2015 sarebbe stata del tutto corretta, dovendo preferirsi un'interpretazione costituzionalmente orientata in linea con la "ratio" e lo "spirito" delle legge elettorale la quale intenderebbe premiare l'aggregazione delle liste in coalizioni, cosicché "ove nell'attribuzione dei resti dovessero invece essere premiate le liste non collegate, tale spirito risulterebbe palesemente disatteso" (cfr. ricorso sub motivo n. 4).

7.1. Anche tale censura non coglie nel segno.

7.2. Giova preliminarmente riportare il testo delle disposizioni rilevanti.

7.3. L'art. 22, comma 6, lett. b), secondo periodo, della legge regionale del Veneto n. 5/2012 stabilisce che «dopo le operazioni di cui ai commi 4 e 5, l'Ufficio centrale regionale: [omissis] b) dispone in un'unica graduatoria regionale decrescente le cifre elettorali residuali di cui al comma 5, lettera c), e ripartisce tra le liste provinciali i seggi residui, in corrispondenza alle maggiori cifre elettorali residuali, entro il numero dei seggi attribuiti ad ogni circoscrizione, fino a raggiungere per ciascun gruppo il numero di seggi assegnatigli a norma del comma 4, lettera i). L'assegnazione dei seggi residui viene condotta a partire dal gruppo di liste provinciali ammesse al riparto dei seggi con la minor cifra elettorale regionale. Qualora a seguito delle predette operazioni non vengano ripartiti tutti i seggi spettanti a ciascun gruppo di liste, i seggi residui sono ripartiti, entro il numero dei seggi attribuiti ad ogni circoscrizione, a partire dalle liste provinciali del gruppo che abbiano ottenuto il minor numero di voti validi in cifra assoluta e proseguendo secondo la graduatoria crescente del numero dei voti validi riportati dalle altre liste provinciali del gruppo».

7.3. L'art. 13 (Liste provinciali, gruppi di liste e coalizioni) della medesima legge regionale specifica che: «1. In ogni circoscrizione elettorale sono presentate liste provinciali concorrenti di candidati alla carica di consigliere regionale. 2. Ciascuna lista è contrassegnata da un proprio simbolo e collegata a un candidato Presidente della Giunta regionale. 3. È definito gruppo di liste l'insieme delle liste provinciali presentate in più circoscrizioni elettorali e contrassegnate dal medesimo simbolo. 4. È definita coalizione il gruppo di liste o l'insieme di gruppi di liste collegati ad un medesimo candidato Presidente della Giunta regionale. Non sono ammesse coalizioni che non siano formate almeno da un gruppo di liste presentate, col medesimo simbolo, in almeno quattro circoscrizioni elettorali. Non possono aderire alle coalizioni liste presentate in un numero di circoscrizioni inferiore a quattro».

7.4. Così ricostruito il quadro normativo rilevante, appare evidente che la modalità di ripartizione dei seggi residui tra le liste provinciali ammesse al riparto effettuato dall'Ufficio in sede di autotutela sia quella rispondente al dato letterale dell'art. 13, comma 3, della legge regionale sopra riportato, che contiene un'inequivoca definizione di "gruppo di liste" quale "insieme delle liste provinciali presentate in più circoscrizioni elettorali e contrassegnate dal medesimo simbolo" espressamente distinta da quella di "coalizione" quale, invece, "gruppo di liste o l'insieme di gruppi di liste collegati ad un medesimo candidato Presidente della Giunta regionale".

7.5. Peraltro, l'interpretazione fatta propria dall'Ufficio Regionale Centrale, oltre che a trovare conforto nel dato letterale delle disposizioni richiamate, appare anche rispondente a quelle esigenze di "rappresentatività territoriale dei candidati" e di "uguaglianza del voto espresso dagli elettori" sollevate proprio dal ricorrente, posto che l'assegnazione a partire dal gruppo di liste provinciali ammesse al riparto dei seggi garantisce maggiormente la rappresentanza collegata all'ambito territoriale riferito alla circoscrizione elettorale (*i.e.*: provincia) così come la rappresentatività di ogni singolo voto espresso.

7.8. Ad avviso del Collegio, quindi, si deve ritenere che il criterio di assegnazione di seggi residui prescelto dalla legge regionale in esame, e correttamente applicato dall'Ufficio Regionale Centrale con l'atto impugnato, non si pone in contrasto con i principi costituzionali evocati dal ricorrente, costituendo piuttosto legittima manifestazione della discrezionalità riservata al legislatore regionale nella consapevole applicazione di essi.

7.9. Né a dimostrazione del contrario può valere il rilievo fatto dal ricorrente secondo cui "all'esito della seconda proclamazione" egli sarebbe stato "scalzato dal collega Semenzato, assegnatario di un numero di voti di preferenza di gran lunga inferiore (Otello Bergamo n° di voti pari a 2294; Alberto Semenzato numero di voti pari a 1308)". A prescindere dalla correttezza o meno del dato allegato (sulla quale vi è contestazione da parte della controinteressata), al riguardo è sufficiente osservare che esso si riferisce alle "preferenze" (*recte*: voti di preferenza) ricevute, ossia ad un dato del tutto irrilevante ai fini dell'assegnazione dei seggi residui che deve invece avvenire sulla base dei "voti di lista".

8. Deve ora passarsi all'esame della censura svolta in via ulteriormente subordinata relativa alla pretesa erroneità del conteggio dei voti effettuato, anche "aderendo alla tesi interpretativa seguita in sede di autotutela dall'Ufficio", e che porterebbe al riconoscimento del preteso diritto all'assegnazione del "seggio che risulta invece allo stato attribuito alla candidata Elena Donazzan della lista Forza Italia Circoscrizione di Vicenza".

8.1. La censura è inammissibile, oltre che per genericità, anche per carenza di interesse perché i dati allegati non sarebbero in ogni caso idonei a superare la prova di resistenza necessaria per dimostrarne la sussistenza, con conseguente natura meramente ipotetica di essa.

8.2. Ed invero, premesso che, come rilevato dalla parte resistente, il numero dei voti di preferenza non ha alcuna valenza nell'attribuzione dei seggi residui, deve rilevarsi quanto segue:

a) la serie di dati allegata dal ricorrente per dimostrare gli "errori materiali" che sarebbero stati commessi in occasione della "trascrizione dei dati provenienti dalle sezioni" è parzialmente frutto di un'inammissibile commistione fra il risultato dei voti di preferenza e quello dei voti di lista (Jesolo sez n. 15, e n. 17), con conseguente inidoneità a fornire un principio di prova circa il fatto dedotto;

b) il dato relativo al numero di voti di lista (18.403) asseritamente ricevuti da "Forza Italia" contro i "18.282" riconosciuto nel prospetto si basa sui dati non ufficiali e per di più provvisori "riportati dall'Osservatorio elettorale della Regione Veneto", successivamente sostituiti da quelli definitivi come risulta dall'aggiornamento pubblicato il 22 giugno 2015 sul sito della Regione Veneto ed esattamente corrispondente a "18.282", cosicché anche tale dato non è idoneo a fornire un principio di prova circa il fatto dedotto;

c) quanto alle erroneità rilevate rispetto ai dati delle sezioni nn. 60, 71, 84, 102, 195 e 3, esse porterebbero ad un difetto di attribuzione di complessivi 64 voti, ed anche ammettendone il recupero nella sua interezza, non sarebbe comunque raggiunta la prova di resistenza necessaria per radicare l'interesse all'impugnazione, dal momento che il recupero in questione non consentirebbe giammai di superare la differenza di 197 voti che distanziano il ricorrente dalla candidata Donazzan.

9. Tanto considerato, il ricorso proposto risulta in parte non fondato e in parte inammissibile, con conseguente improcedibilità del ricorso incidentale della controinteressata per sopravvenuto difetto di interesse.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte infondato e in parte inammissibile.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite per complessivi € 500,00 (cinquecento/00), a favore della parte controinteressata costituita.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente
Silvia Coppari, Referendario, Estensore
Enrico Mattei, Referendario

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/11/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)