CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 13 febbraio 1998, n. 171

(Riforma T.A.R. Lazio – Latina, 17 luglio 1997, n. 667)

L'apertura anticipata dell'urna, disposta per rimuovere l'ostruzione formatasi al suo imbocco, attuata senza intaccare il principio della segretezza delle schede e della genuinità del voto, non comporta la nullità del procedimento elettorale.

Omissis. Gli interessati denunciavano che, prima dell'inizio dello scrutinio, il Presidente del seggio aveva proceduto all'apertura dell'urna, previa rimozione dei sigilli, alfine di eliminare l'occlusione provocata da alcune schede già votate e incastrate l'una nell'altra.

4. La circostanza risultava verbalizzata a pagina 17 del Modello n. 225-AR (paragrafo 20 "Proteste e reclami"):

"Il presidente ... constatato che l'urna durante l'operazione di voto non riusciva a contenere più le schede di voto essendosi incastrata l'una con l'altra, quindi la fessura dell'urna era occlusa dalle stesse, si provvedeva all'apertura ore 17,00 dell'urna per un'apposita sistemazione delle schede. Alla suddetta apertura assistevano le seguenti persone: il Presidente ..., il Vicepresidente ..., il Segretario ..., scrutatore: ..., scrutatore: ..., scrutatore: ..., rappresentante della lista n. 3:..., rappresentante della lista n. 4:....

Con dichiarazione ricevuta il 20 giugno 1997 dal funzionario incaricato del comune, il presidente della Sezione ha poi affermato: "Fui costretto ad aprire l'urna che non riusciva più a contenere le schede elettorali, come attestato nel verbale, perché essa era fissata al tavolo attraverso dei bulloni che rendevano impossibile scuoterla e perciò non avevo altro modo per inserire le schede elettorali".

5. La sentenza impugnata ha accolto il ricorso, rilevando che "l'integrità dell'urna costituisce una condizione inderogabile perché gli elettori possano fare affidamento sulla segretezza del loro voto". Secondo il tribunale, "proprio nell'ottica intesa a tutelare la segretezza acquista un preciso significato l'ovvio divieto, pur in assenza di una specifica previsione, di aprire l'urna contenente le schede votate in modo da assicurare, fino allo scrutinio, quella intangibilità del suo contenuto costituente, appunto, garanzia sia della segretezza del voto anche nei confronti dei componenti del seggio, sia della rispondenza dei risultati all'effettiva volontà popolare".

La pronuncia è ora appellata dai sig.

Secondo gli appellanti, si era determinata presso la sezione elettorale n. 1 una "situazione di impossibilità dell'ulteriore esercizio di voto da parte degli aventi diritto: impossibilità che si traduceva, se non risolta, nella violazione dei diritti elettorali tanto di coloro i quali avevano già espresso il proprio voto (che lo avrebbero visto annullato), quanto di coloro i quali non avevano ancora espresso il voto (che non avrebbero avuto la possibilità di farlo)".

In concreto, nonostante l'anticipata apertura dell'urna, non si sarebbe verificata alcuna violazione del principio di segretezza, perché le schede non risultano essere state aperte.

Gli appellati chiedono la conferma della sentenza di primo grado, sostenendo che l'apertura dell'urna costituisce un vizio insanabile delle operazioni elettorali.

6. L'appello è fondato.

Occorre sottolineare, in punto di fatto, che le parti concordano, in linea di massima, sulla seguente ricostruzione della vicenda:

- a) nel corso delle votazioni, l'apertura dell'urna era stata occlusa da alcune schede incastrate l'una nell'altra;
- b) tale situazione non consentiva l'inserimento di ulteriori schede, impedendo la prosecuzione delle operazioni di voto;
- c) la scelta di aprire l'urna, al solo fine di sbloccarne la fessura, è stata compiuta senza alcuna opposizione da parte dei rappresentanti delle liste n 3 e n. 4;
- d) detta operazione è stata compiuta alla presenza dei componenti del seggio (tranne uno scrutatore assente), dei rappresentanti delle liste n. 3 e n. 4 e di un sottufficiale dei carabinieri;
- e) una volta aperta l'urna, si è provveduto alla sola risistemazione delle schede, liberando la fessura, senza alcuna ricerca o apertura delle schede già votate.
- Vi è invece divergenza tra le parti in ordine a due circostanze fattuali.
- A) Secondo i ricorrenti di primo grado, l'apertura dell'urna è stata compiuta dopo l'allontanamento di tutti gli elettori presenti. Gli appellanti sostengono, invece, che anche tale operazione è stata svolta pubblicamente.

- B) A dire degli originari ricorrenti, l'urna era bloccata al tavolo mediante delle viti e dei bulloni esterni. Al contrario, secondo i ricorrenti, l'urna era assicurata al tavolo grazie ad una vite collocata al suo interno.
- 7. Sulla base di questi dati di fatto, si tratta di stabilire se le operazioni elettorali sono affette da una mera irregolarità (come ritengono gli appellanti) o, al contrario, risultano viziate da una insanabile invalidità, comportante l'annullamento ed il rinnovo delle votazioni (secondo la tesi dei ricorrenti di primo grado, fatta propria dalla pronuncia del tribunale).

Al riguardo, il Collegio ha ben presente la decisione della Sezione 18 gennaio 1996, n. 70, con la quale si è affermato che è illegittima l'apertura dell'urna contenente le schede elettorali, effettuata durante le operazioni di voto e con l'allontanamento del pubblico dalla sala delle votazioni, per la ricerca ed il rinvenimento di una scheda erroneamente votata con una penna a sfera, anziché con la prescritta matita copiativa, con ciò determinandosi la violazione dei principi che presiedono alla legittimità sostanziale delle operazioni medesime, a nulla rilevando che la ricerca sia stata compiuta per consentire all'elettore di rimediare al proprio errore, che la scheda sia stata ritrovata e che il voto così espresso non abbia influito sui risultati finali.

In tale circostanza, peraltro, l'illegittimità delle operazioni elettorali è stata ravvisata non nell'apertura dell'urna, isolatamente considerata, ma nella circostanza che, dopo la rimozione dei sigilli, si era provveduto a ricercare tra le schede già votate quelle suscettibili di annullamento. In tal modo, l'apertura dell'urna era stata accompagnata da una parziale, ma significativa; anticipazione dello scrutinio, con la conseguente violazione del principio di segretezza dei voti, resi conoscibili prima dell'inizio delle operazioni di spoglio vere e proprie.

Analogamente, anche l'altra decisione richiamata dalla sentenza impugnata (Cons. giust. amm. Sic. 11 luglio 1985, n. 106) afferma la nullità delle operazioni elettorali in un'ipotesi in cui l'apertura dell'urna era stata disposta per ricercare ed eliminare una scheda bianca irritualmente votata. In tale fattispecie, l'illegittimità delle operazioni era stata poi ulteriormente ravvisata nella tardività della verbalizzazione, nella comprovata "segretezza" dell'apertura, svolta dopo l'allontanamento del pubblico dalla sezione, e nella mancata sigillatura dell'urna.

8. Nel caso ora in esame, al contrario, non vi è ragione di ritenere che l'anticipata apertura dell'urna abbia in qualche modo compromesso o anche semplicemente messo in pericolo il principio della segretezza delle schede e della genuinità del voto, non essendo seriamente contestato tra le parti che l'operazione, per quanto inusuale, sia stata compiuta al solo fine di eliminare l'ostruzione formatasi nell'imbocco dell'urna, senza intaccare il necessario anonimato dei voti già espressi.

Tale considerazione sembra sufficiente per superare ogni dubbio relativo ai possibili "accordi trasversali" fra i rappresentanti di lista presenti all'apertura dell'urna e i componenti del seggio, diretto ad approfittare della temporanea rimozione dei sigilli per sostituire le schede già votate. A ciò va aggiunto che, in ogni caso, detto profilo di illegittimità (prospettato, comunque, in modo del tutto ipotetico ed eventuale) non potrebbe trovare ingresso posto che i ricorrenti di primo grado sono tutti candidati della lista n. 3 e, quindi, non potrebbero che trarre vantaggio dal ventilato patto illecito con l'altra lista e i componenti del seggio.

9. La presenza dei due rappresentanti di lista e di un sottufficiale dei carabinieri, unitamente al rilievo che nessuna delle schede già votate risulta essere stata aperta, rende del tutto superfluo accertare se, durante l'operazione di risistemazione delle schede all'interno dell'urna, sia stato impedito l'accesso degli elettori al seggio, come sostenuto dai ricorrenti di primo grado.

A1 riguardo, gli interessati hanno esibito le dichiarazioni giurate di alcuni elettori, i quali sostengono che alle ore 17,00 circa, erano stati invitati dal presidente del seggio ad uscire dall'aula e a rinviare le operazioni di voto, riprese dopo circa venti minuti: in questo lasso di tempo il seggio è rimasto chiuso e al suo interno sono rimasti i soli componenti del seggio. "Il carabiniere di servizio è rimasto all'interno del seggio davanti la porta e impediva l'ingresso".

Dette dichiarazioni, che non trovano riscontro nei verbali delle operazioni di voto, non evidenziano alcun autonomo profilo di illegittimità, posto che la risistemazione delle schede non risulta essere stata accompagnata dall'anticipazione dello scrutinio dei voti.

10. Ciò chiarito, occorre mettere in evidenza l'assoluta singolarità ed eccezionalità della concreta vicenda all'origine della presente controversia, caratterizzata dall'impossibilità di procedere oltre nello svolgimento delle operazioni elettorali, causata da un evento non facilmente prevedibile.

Non a caso, nell'ampio corpus della disciplina delle operazioni elettorali, nessuna norma prevede la soluzione del problema. E nemmeno le istruzioni ministeriali, particolarmente attente a definire in anticipo i rimedi ai possibili inconvenienti verificati nel corso delle votazioni, dettano disposizioni per ovviare alla occlusione dell'urna.

In questa cornice di riferimento, anche riconoscendo l'opportunità di pervenire ad una chiara soluzione generale del problema, basata su idonei accorgimenti tecnici di conformazione dell'urna e sulla indicazione normativa delle

modalità attraverso cui assicurare, in ogni caso, la regolare prosecuzione delle operazioni elettorali, si deve affermare il seguente principio. L'apertura delle urne elettorali in un momento precedente la conclusione delle operazioni di voto non è di regola consentita (Cons. giust. amm. Sicilia 11 luglio 1985 n. 106), salve le ipotesi in cui essa si renda necessaria per la comprovata, documentata e non contestata esigenza di assicurare la regolare prosecuzione delle votazioni e sempre che essa si svolga secondo modalità idonee a garantire la segretezza delle schede già votate ed impedire ogni pericolo di manipolazione, sottrazione o sostituzione delle schede inserite nell'urna, alla presenza dei rappresentanti di lista e delle forze dell'ordine.

11. Sulla base di questi principi e alla luce dei dati istruttori acquisiti, si deve escludere che, nel caso concreto, l'apertura dell'urna, imposta da obiettive circostanze di fatto le quali non consentivano il ricorso a soluzioni alternative, ugualmente efficaci, abbia inciso sulla validità delle operazioni elettorali, sostanziandosi in una mera irregolarità, inidonea a determinare l'annullamento degli atti impugnati in primo grado.

A tale proposito, non sembra assumere peso decisivo stabilire se l'urna era fissata al tavolo mediante viti e bulloni esterni e interni, non essendo dubitabile che l'apertura dell'urna è stata concretamente resa necessaria dall'occlusione della sua fessura.

I ricorrenti di primo grado affermano che, nel caso di specie, avrebbe dovuto trovare applicazione il principio espresso dal paragrafo 73 delle istruzioni ministeriali per le operazioni degli uffici elettorali di sezione, in forza del quale, prima di iniziare lo spoglio dei voti "il presidente deve rimuovere dal suo bloccaggio l'urna contenente le schede votate e senza aprirla deve agitarla perché le schede possano opportunamente mescolarsi. Dopo di ciò il presidente fisserà nuovamente l'urna al tavolo e, apertala, procederà alle operazioni di spoglio".

Le istruzioni ribadiscono, in questa parte, il principio di normale intangibilità dell'urna. Tuttavia, occorre evidenziare che gli appellati contestano, in punto di fatto, che l'urna fosse facilmente rimovibile senza la previa apertura. In ogni caso, anche prescindendo dal rilievo che, probabilmente, l'occlusione della fessura non sarebbe stata eliminata mediante il semplice scuotimento dell'urna, è sufficiente osservare che, in concreto, l'apertura dell'urna è apparsa a tutti i componenti del seggio come l'unica soluzione idonea a permettere lo svolgimento regolare delle operazioni elettorali.

12. Conclusivamente, quindi, l'appello deve essere accolto.