

Pubblicato il 28/04/2022

N. 01121/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00066/2022 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 della Campania**

**sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 66 del 2022, proposto da Angelo Antonio D'Agostino, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Brancaccio, Renato De Lorenzo, Alberto La Gloria, Pasquale D'Angiolillo, Giuseppe Ruberto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Brancaccio in Salerno, l.go Dogana Regia 15;

***contro***

Provincia di Avellino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Rizieri Buonopane, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Perongini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Ministero dell'Interno, Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Salerno, in persona del Ministro in carica e del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e

difesi dall'Avvocatura Distrettuale di Salerno, domiciliataria *ex lege* in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

***nei confronti***

Mario Bianchino, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosalia Iandiorio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Avellino, corso Vittorio Emanuele n. 15;  
Antonio Campana, rappresentato e difeso dall'avvocato Rossella Verderosa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Comune di Montoro, Comune di Calitri, Comune di Avellino, Nadia Manganaro, Antonio Cerrato, non costituiti in giudizio;

***avverso e per l'annullamento:***

- a. dell'atto di proclamazione del candidato Rizieri Buonopane alla carica di Presidente della Provincia di Avellino, a firma del Responsabile dell'Ufficio Elettorale Provinciale, del 19.12.2021;
- b. del verbale delle operazioni dell'Ufficio Elettorale Provinciale del 19.12.2021, con il quale si è accertato che il candidato Rizieri Buonopane ha riportato il maggior numero di voti ponderati rispetto al candidato Angelo Antonio D'Agostino e lo si è proclamato eletto alla carica di Presidente della Provincia di Avellino;
- c. del verbale delle operazioni elettorali del Seggio Centrale per le elezioni del Presidente della Provincia di Avellino del 18.12.2021;
- d. del verbale delle operazioni elettorali della Sottosezione n. 2 per le elezioni del Presidente della Provincia di Avellino del 18.12.2021;
- e. del decreto del Responsabile dell'Ufficio Elettorale della Provincia di Avellino prot. n. 34927 del 16.12.2021, con il quale, ai sensi dell'art. 2, comma 4, D.L. n. 117/2021, è stato istituito un "seggio speciale (cd. mobile) per la raccolta del voto degli elettori (Sindaci e Consiglieri) sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per Covid-19, con personale

sanitario componente della Croce Rossa Italiana accompagnato da dipendenti, all'uopo formati, in servizio nella giornata delle elezioni (18 dicembre 2021)";

f. del decreto del Responsabile dell'Ufficio Elettorale della Provincia di Avellino prot. n. 35166 del 17.12.2021, con il quale sono stati nominati i componenti del seggio speciale (cd. mobile), precedentemente istituito, individuandoli in due dipendenti dell'Amministrazione Provinciale e, nel contempo, sono state ammesse al voto domiciliare 11 istanze, di cui 9 presso il proprio domicilio e 2 presso i rispettivi nosocomi;

g. dell'atto del Responsabile dell'Ufficio Elettorale della Provincia di Avellino prot. n. 35167 del 17.12.2021, con il quale è stato autorizzato il voto domiciliare del Sig. Mario Bianchino, quale Consigliere Comunale di Montoro (AV);

h. del verbale delle operazioni di raccolta del voto a domicilio del 18.12.2021, con il quale il Seggio Elettorale Speciale ha raccolto il voto del Sig. Mario Bianchino, nella indicata qualità, presso il Presidio Ospedaliero di Mercato San Severino (SA) ove lo stesso si trovava ricoverato in regime ordinario (non per Covid-19) presso il reparto di Urologia;

i. dell'atto del Responsabile dell'Ufficio Elettorale della Provincia di Avellino prot. n. 35169 del 17.12.2021, con il quale è stato autorizzato il voto domiciliare del Sig. Antonio Campana, quale Consigliere Comunale di Calitri (AV);

j. del verbale delle operazioni di raccolta del voto a domicilio del 18.12.2021, con il quale il Seggio Elettorale Speciale ha raccolto il voto del Sig. Antonio Campana, nella indicata qualità, presso il Presidio Ospedaliero di Pescopagano (PZ) ove lo stesso si trovava ricoverato in regime ordinario (non per Covid-19) presso il reparto di Fisiopatologia Respiratoria;

k. dell'atto del Responsabile dell'Ufficio Elettorale della Provincia di Avellino prot. n. 34238 del 10.12.2021, con il quale, "per la raccolta del voto degli eventuali elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o isolamento

fiduciario per Covid-19, così come per gli elettori ricoverati in strutture sanitarie o residenziali”, si è comunicata l’attivazione di un apposito “seggio mobile per il voto domiciliare” e si è assegnato agli elettori interessati il termine finale di “non oltre le ore 12.00 del giorno di venerdì 17 dicembre 2021” per la trasmissione della domanda e della relativa documentazione;

l. di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali;

m. ove e per quanto occorra e se lesivi, dei verbali delle operazioni elettorali del Seggio Centrale e della Sottosezione n. 2 per le elezioni del Consiglio Provinciale di Avellino del 18.12.2021;

con conseguente accertamento e declaratoria:

- in via principale, di annullamento delle operazioni e del risultato delle elezioni del Presidente della Provincia di Avellino, con la conseguenziale e diretta proclamazione alla carica di Presidente dell’On.le Angelo Antonio D’Agostino ovvero, in via subordinata e salvo gravame, con l’integrale rinnovazione delle stesse elezioni;

- in via subordinata e salvo gravame, di annullamento delle operazioni e del risultato delle elezioni del Presidente della Provincia di Avellino, con la loro rinnovazione limitatamente al voto espresso dagli aventi diritto per le fasce demografiche B e D ovvero, se necessario e salvo gravame, con la loro integrale rinnovazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Avellino, di Rizieri Buonopane, di Mario Bianchino, di Antonio Campana, del Ministero dell’Interno e della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Salerno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 27 aprile 2022 la dott.ssa Anna Saporito e uditi per le parti i difensori Brancaccio Antonio, De Lorenzo Renato, La Gloria

Alberto, D'Angiolillo Pasquale, Ruberto Giuseppe, Perongini Sergio, Lentini Lorenzo, Verderosa Rossella e Iandiorio Rosalia;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Nella tornata del 18 dicembre 2021 si sono svolte le consultazioni elettorali per il rinnovo del Presidente e del Consiglio Provinciale di Avellino. Alla competizione elettorale, per la carica di Presidente, hanno preso parte i candidati D'Agostino Angelo Antonio e Buonopane Rizieri. L'Ufficio Elettorale, in data 19.12.2021, all'esito delle operazioni di spoglio delle due Sezioni (Centrale e Sottosezionale), ha proceduto alla ponderazione dei voti espressi per fasce demografiche ai sensi dell'art. 1, commi 33, 34 e 64, della Legge n. 56/2014, proclamando eletto il dott. Buonopane Rizieri con 47.980 voti (ponderati) a fronte di 47.888 voti (ponderati) conseguiti dall'on.le D'Agostino Angelo Antonio, con una differenza pari a 92 voti ponderati tra i due candidati.

2. Con atto depositato il 13 gennaio 2022 e notificato, unitamente al decreto presidenziale di fissazione dell'udienza e di nomina del relatore, il 17 gennaio 2022, il ricorrente D'Agostino Angelo Antonio, nella qualità di candidato Presidente non eletto, ha impugnato l'atto di proclamazione del candidato Buonopane Rizieri alla carica di Presidente della Provincia di Avellino, nonché gli ulteriori atti e documenti in epigrafe specificati, chiedendo in via principale l'annullamento delle operazioni elettorali e la correzione del risultato, con diretta proclamazione alla carica di Presidente o con l'integrale rinnovazione delle stesse elezioni, ovvero, in via subordinata, l'annullamento delle operazioni elettorali con la loro rinnovazione limitatamente al voto espresso dagli aventi diritto per le fasce demografiche B e D.

2.1. Nella prospettazione del ricorrente le operazioni elettorali sono illegittime in ragione dei seguenti motivi:

I. VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 1, COMMI 58-66, L. 7.4.2014 N. 56; ARTT. 63, 64, 66, 69 E 70 D.P.R. 16.5.1960 N. 570; ART. 20 L. 17.2.1968 N. 108; ART. 2 D.L. 3.5.1976 N. 161, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA L. 14.5.1976 N. 240; ART. 13 D.P.R. 28.4.1993 N. 132; ART. 3 D.L. 5.3.2021 N. 25, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA L. 3.5.2021 N. 58; ARTT. 48 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEI PRESUPPOSTI - DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE - PERPLESSITA' - ARBITRARIETA' - ILLOGICITA' - ABNORMITA' - ERRONEITA' - TRAVISAMENTO) - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, IMPARZIALITA' E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI CONTINUITA' E DI NON INTERRUZIONE DELLE OPERAZIONI ELETTORALI DI SCRUTINIO DEI VOTI: nel seggio centrale sono state illegittimamente assegnate al candidato Buonopane n. 3 schede della fascia demografica B (aventi un complessivo peso ponderato di 201 voti) rinvenute nell'urna della fascia B per l'elezione del Consiglio;

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2 E 3 D.L. 17.8.2021 N. 117, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA L. 14.10.2021 N. 144 - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 9 L. 23.4.1976 N. 136; ARTT. 42, 43 E 44 D.P.R. 16.5.1960 N. 570; ART. 1, COMMI 58-66, L. 7.4.2014 N. 56; ARTT. 48 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEI PRESUPPOSTI - DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE - PERPLESSITA' - ARBITRARIETA' - ILLOGICITA' - ABNORMITA' - ERRONEITA' - TRAVISAMENTO) - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, IMPARZIALITA' E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA: il risultato delle elezioni è stato inoltre compromesso dall'illegittima ammissione al voto domiciliare di due consiglieri comunali (sig.

Bianchino Mario, consigliere comunale del Comune di Montoro, con indice ponderato pari a 204, e sig. Campana Antonio, consigliere comunale del Comune di Calitri, con indice ponderato pari a 67).

3. Si sono costituiti la Provincia di Avellino, i consiglieri Bianchino e Campana e il candidato eletto Buonopane, che hanno insistito per il rigetto del gravame. Il dott. Buonopane ha altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso (in relazione al secondo motivo), per carenza di interesse e difetto di legittimazione del ricorrente.

3.1. Si sono altresì costituiti il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Salerno con controricorso di forma.

4. Previo scambio delle memorie e delle memorie di replica, all'udienza pubblica del 27 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Prima di procedere all'esame delle singole censure dedotte, il Collegio ritiene opportuno richiamare preliminarmente il quadro normativo di riferimento.

5.1. L'elezione del Presidente della Provincia è attualmente disciplinata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (*“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, cd. L. Delrio), che ha introdotto una procedura elettorale di "secondo grado", ovvero indiretta, atteso che la consultazione non coinvolge l'intero corpo elettorale, ma unicamente i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Provincia (comma 58, art. 1, legge 7 aprile 2014, n. 56). Le modalità di svolgimento delle elezioni sono disciplinate dai successivi commi 62, 63 e 64, a mente dei quali: *“62. Il presidente della provincia e' eletto con voto diretto, libero e segreto. L'elezione avviene in unica giornata presso un unico seggio elettorale costituito presso l'ufficio elettorale di cui al comma 61 dalle ore otto alle ore venti. Le schede di votazione sono fornite a cura dell'ufficio elettorale. 63. Ciascun elettore vota per un solo candidato alla carica di presidente della provincia. Il voto e' ponderato ai sensi dei commi 33 e 34, 64. E' eletto presidente della provincia il candidato che consegue il maggior numero di voti, sulla base della ponderazione di cui ai commi 33 e 34”*.

L'elezione del Presidente della Provincia, inoltre, è autonoma rispetto a quella del Consiglio provinciale. I candidati alla carica di Presidente non hanno, infatti, alcun collegamento con le liste presentate per l'elezione dei candidati alla carica di Consigliere provinciale ed i due organi hanno differente durata; pertanto le elezioni per il loro rinnovo non sono necessariamente contestuali.

5.2. Sempre in via preliminare occorre peraltro precisare che la disciplina del procedimento elettorale degli organi provinciali, per quanto non espressamente previsto dalla legge n. 56/2014, rimane comunque assoggettata alla normativa di carattere generale riguardante le elezioni amministrative di primo grado.

Se è vero che la disciplina di dettaglio delle modalità di indizione, organizzazione e svolgimento dei procedimenti elettorali è rimessa all'autonomia regolamentare degli enti territoriali interessati (come riconosciuto dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 32/2014, che, pur ribadendo tale presupposto, ha inteso comunque fornire *“almeno nella fase di prima applicazione della legge... criteri uniformi su tutto il territorio nazionale di tutti i procedimenti elettorali”* dettando apposite *“linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale”*), deve ritenersi che i principi generali, immanenti al procedimento elettorale, debbano trovare applicazione anche in materia di elezione degli organi rappresentativi della provincia, laddove compatibili e in assenza di un'esplicita deroga in tal senso contenuta nella legge n. 56/2014.

A tale riguardo, infatti, in materia di verifica di rappresentatività delle liste partecipanti a competizioni elettorali, il Consiglio di Stato ha affermato che *“non è condivisibile...che il silenzio della più volte citata l. n. 56/2014 sul procedimento elettorale di secondo grado per l'elezione dei presidenti e dei consiglieri provinciali costituisca una consapevole scelta legislativa ed impedisca conseguentemente il richiamo alle regole generali del procedimento elettorale preparatorio, ed in particolare alla verifica di rappresentatività delle liste partecipanti a competizioni elettorali.... contrariamente a quanto sostengono gli appellanti, l'eccezione alla regola*

*generale valevole per le elezioni a base democratica richiede un'espressa previsione normativa'* (C.d.S., sez. V, 6 ottobre 2014, n. 4993).

Del resto lo stesso art. 41, rubricato *“Disposizioni finali”*, del *“Manuale Operativo per l'elezione degli organi provinciali della Provincia di Avellino”*, approvato con provvedimento presidenziale n. 111 del 3.11.2021, ha espressamente sancito che *“per quanto non previsto dal presente manuale si fa rinvio alla normativa nazionale vigente per le elezioni del consiglio comunale e provinciale, in quanto compatibile, alle circolari ministeriali specifiche in materia, nonché ad ogni diversa e successiva determinazione, volta alla tutela della salute pubblica, conseguente all'aggravarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

6. Tanto premesso, con il primo motivo il ricorrente lamenta che nel Seggio centrale, dopo l'ultimazione dello scrutinio delle elezioni del Presidente per tutte le fasce demografiche in carico allo stesso Seggio (B, C, D, E) sono state illegittimamente assegnate *ex post* al candidato Buonopane tre schede della fascia demografica B (aventi un complessivo peso ponderato di 201 voti, superiore allo scarto finale registratosi tra i due candidati, pari a 92) rinvenute nell'urna della fascia B per l'elezione del Consiglio, nel corso del diverso e separato scrutinio relativo al Consiglio stesso, con conseguente violazione di uno dei principi cardine del procedimento elettorale, ovvero quello della continuità e non interruzione delle operazioni di scrutinio, desumibile da plurime fonti normative (art. 63 D.P.R. n. 570/1960; art. 20 L. n. 108/1968; art. 2 D.L. n. 161/1976 convertito nella L. n. 240/1976; art. 13 D.P.R. n. 132/1993; art. 3 D.L. n. 25/2021 convertito nella L. n. 58/2021).

Una situazione analoga si sarebbe verificata anche nella sottosezione n. 2 con riferimento allo scrutinio della fascia A per l'elezione del Presidente della Provincia. Inoltre, le tre schede in contestazione avrebbero dovuto essere in ogni caso annullate ai sensi degli artt. 64 e 69 D.P.R. n. 570/1960, in quanto l'inserimento nella diversa urna dell'elezione del Consiglio - tenuto conto della natura particolarmente

qualificata degli elettori, pienamente edotti delle modalità di votazione - non rappresenta mero errore di distrazione ma configura una modalità, sia pure atipica e peculiare, volta a far riconoscere il proprio voto espresso in favore del candidato Buonopane.

6.1. I vari profili di censura enucleati dal ricorrente non possono essere condivisi.

6.2. Il primo ordine di contestazioni si appunta sulla violazione del principio di continuità e non interruzione delle operazioni di scrutinio.

Secondo il ricorrente, in applicazione di tale principio, nell'ipotesi in cui si svolgano contemporaneamente più elezioni, *“il seggio elettorale deve provvedere separatamente allo scrutinio relativo a ciascuna competizione elettorale, ponendo in essere, nell'ordine stabilito, tutte le operazioni necessarie e, solo all'esito del completamento delle stesse e alla chiusura dei relativi verbali, può dare inizio allo scrutinio relativo alla successiva consultazione”*.

Ciò non sarebbe avvenuto nel caso di specie, atteso che il Presidente del Seggio centrale, emersa la mancanza di tre schede della fascia B relativa all'elezione del Presidente, anziché chiudere il relativo scrutinio e attestarne il risultato (che in quel momento vedeva prevalere il candidato d'Agostino), ha dato avvio alle 10:05 allo scrutinio della distinta e separata elezione del Consiglio provinciale, tuttavia sospeso una volta rinvenute le tre schede mancanti relative alla elezione presidenziale; in tale momento è ripreso lo scrutinio dell'elezione del Presidente con l'assegnazione “postuma” delle tre schede di fascia B, avvenuta quindi dopo che erano già terminate le operazioni di scrutinio di tutti i voti per l'elezione del Presidente e nel corso del diverso scrutinio dei voti per l'elezione del Consiglio.

6.3. Orbene, occorre rilevare in punto di fatto che, dal verbale delle operazioni del Seggio centrale del 18 dicembre 2021, emerge quanto segue:

- il numero dei sindaci e dei consiglieri comunali aventi diritto al voto assegnati al Seggio risultava pari a 577, di cui 312 appartenenti alla fascia B (scheda arancione);

- il numero dei votanti effettivi risultava pari a 568, di cui 305 appartenenti alla fascia B (scheda arancione);

- alle 8:25 del 19 dicembre 2021 il presidente del Seggio, in pubblica adunanza, ha provveduto all'apertura dell'urna dando inizio all'operazione di scrutinio dei voti per l'elezione del Presidente della Provincia;

- come riportato nel punto 10 del verbale *“nel corso dello scrutinio della fascia B sono rinvenute nell'urna relativa numero quattro schede del consiglio del medesimo colore che sono state quindi inserite, senza visualizzarne il contenuto, nella corrispondente urna del consiglio. Al termine dello scrutinio risulta che il numero delle schede arancioni nell'urna sono pari a 302, pertanto inferiori di tre unità a quelle dei votanti. Il presidente dispone la prosecuzione dello scrutinio relativo al Presidente. Al termine dello scrutinio di tutte le urne del presidente permane la mancanza delle schede arancioni. Si procede quindi allo scrutinio del consiglio (10:05) previa dichiarazione dei voti provvisori. All'apertura dell'urna della fascia B del consiglio vengono rinvenute le tre schede arancioni mancanti. Si sospende lo scrutinio del Consiglio e si riprende quello del Presidente. All'esito dello scrutinio delle tre schede rinvenute, tutte recanti voto per il candidato Buonopane, il presidente comunica l'esito dello scrutinio del Presidente distinto per fasce, come già riportato nella pagina 8 del presente verbale”*.

6.4. Sulla base delle coordinate delineate al § 5 e ss., occorre stabilire se il *modus procedendi* adottato dal Seggio sia contrastante con la disciplina delle elezioni del Presidente della Provincia (come delineata nella legge n. 56 del 2014, nella circolare del Ministero dell'Interno n. 32 del 2014 e nel *“Manuale operativo per l'elezione degli organi provinciali”* della provincia di Avellino) ovvero, in ogni caso, con i principi che reggono il procedimento elettorale come desumibili dall'art. 48 della Costituzione e dalla normativa di settore.

6.5. Quanto al primo profilo si osserva che né la legge n. 56 del 2014, né la circolare del Ministero dell'Interno n. 32 del 2014 recano una disciplina specifica delle operazioni di scrutinio, che risultano invece espressamente regolate nel *“Manuale*

operativo” il quale, all’art. 36, sul piano diacronico si limita a prevedere che *“prima dell’inizio dello scrutinio il seggio elettorale provvede a verificare che il numero delle schede votate corrisponda esattamente al numero degli elettori che hanno votato tenuto conto di eventuali schede non ritirate e annotate nel verbale della lista sezionale; contare le schede non votate, che devono corrispondere esattamente al numero degli elettori che non hanno votato”* (comma 2) e che *“al termine dello scrutinio, il presidente esegue il controllo numerico finale verificando la coincidenza tra: a) numero degli elettori iscritti a registro e numero dei votanti e non votanti; b) numero dei votanti e voti validi assegnati, schede nulle, schede bianche, schede contenenti voti nulli e schede contenenti voti contestati”* (comma 8).

6.6. La richiamata disciplina quindi non reca l’espressa affermazione del principio di continuità e non interruzione delle operazioni elettorali, non definisce un preciso *ordo procedendi* da seguire nello scrutinio, nè vieta l’apertura delle urne per verificare l’eventuale presenza di schede inserite per errore (limitandosi anzi a imporre al seggio elettorale di effettuare una preliminare verifica delle schede votate onde accertarne la necessaria corrispondenza con il numero dei votanti).

6.7. Occorre dunque procedere ad una disamina dei principi regolanti in linea generale il procedimento elettorale.

6.8. Principiando dall’ultima delle questioni richiamate, si osserva che la giurisprudenza ha avuto modo di stabilire che la temporanea apertura e richiusura delle urne, in caso di elezioni abbinate, avvenuta dopo l’ultimazione delle operazioni di voto e al solo fine di accertare che non si fossero verificati errori di inserimento nelle urne *“esclude la possibilità di una violazione del principio della segretezza, della sincerità e della libertà di voto, in quanto la predetta verifica, oltre ad essere intervenuta successivamente al termine delle operazioni di voto, richiedeva unicamente un esame delle schede dall’esterno - senza la necessità di un’apertura delle stesse - con conseguente non conoscibilità del contenuto del voto nelle medesime espresse”* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 31 gennaio 2005, n. 728, cit.). Infatti *“a quanto consta, non esistono disposizioni normative che vietino, nel caso di elezioni abbinate, di*

*aprire le urne, dopo la chiusura delle operazioni di voto, al fine di recuperare schede inserite per errore all'interno dell'urna sbagliata. Tale operazione, perciò, deve ritenersi corretta?* (T.A.R. Liguria, sez. II, 10 luglio 2014, n.1094).

Né *“è rinvenibile... nell'ordinamento giuridico alcuna disposizione che, nell'ipotesi di elezioni abbinate, come nel caso di specie, precluda - e sanzioni con l'illegittimità delle operazioni elettorali - l'apertura e la successiva chiusura delle urne al termine delle operazioni di voto, al fine di verificare la corretta introduzione nelle rispettive urne delle schede elettorali di ciascuna consultazione elettorale”* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 31 gennaio 2005, n. 728, con riferimento ad una fattispecie nella quale si disquisiva anche della legittimità della circolare del Ministero dell'Interno n. 65/2004 con la quale era stato puntualmente disposto che: *"al fine, inoltre, di prevenire eventuali inconvenienti in sede di scrutinio, i presidenti delle sezioni in cui si svolgono più consultazioni, appena concluse le operazioni di riscontro dei votanti, dovranno accertarsi che le schede di ciascuna elezione non siano state erroneamente introdotte in urna relativa ad altra consultazione. Pertanto, prima che abbiano inizio le operazioni di scrutinio, i Presidenti dovranno dissigillare ed aprire una per volta tutte le urne per compiere tale verifica. Le schede, eventualmente, presenti nelle urne relative ad altra elezione dovranno essere inserite subito nell'urna corrispondente. Compiute tali operazioni, i Presidenti procederanno a risigillare le urne relative alle elezioni regionali ed amministrative - per le quali, come è noto, lo spoglio delle schede si effettuerà dalle ore 14 del lunedì - e daranno inizio immediatamente allo scrutinio relativo alle consultazioni europee"*).

6.9. Nonostante il caso di specie si presenti in parte differente, in quanto all'apertura dell'urna contenente i voti relativi al Consiglio si è proceduto solo dopo l'avvio dello scrutinio dei voti relativi al Presidente, ritiene il Collegio che possano trovare applicazione le medesime coordinate, considerato che tale *modus procedendi* non va in alcun modo ad inficiare i principi dell'integrità delle urne, della segretezza, della sincerità e della libertà di voto e quindi, la validità della competizione elettorale, specie tenuto conto che non sussiste alcuna disposizione normativa preclusiva

dell'apertura delle urne al termine delle operazioni di voto per le finalità di cui sopra, ancorché antecedentemente o posteriormente all'inizio delle operazioni di scrutinio. D'altro canto non va obliato che anche nel caso, non verificatosi nella fattispecie in esame, in cui l'apertura delle urne avvenga nel corso delle operazioni di voto e non al termine delle stesse, l'illegittimità delle operazioni elettorali è stata ravvisata *“non nella 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”* (C.d.S., Sez. V, 13.2.1998, n. 171): circostanza che, in quanto richiedeva l'apertura delle schede elettorali, evidenziava una, sia pure parziale, anticipazione dello scrutinio - con conseguente violazione del principio di segretezza dei voti espressi dagli elettori - che invece nel caso di specie, stante le particolari finalità e modalità della contestata apertura delle urne, non è riscontrabile per le ragioni in precedenza evidenziate.

6.10. Inoltre, il fatto che le schede siano state rinvenute (e conteggiate) dopo l'ultimazione dello spoglio relativo all'elezione del Presidente non configura una violazione del principio di continuità e non interruzione dello scrutinio (che non può essere inteso nel senso invocato in ricorso).

La *ratio* del principio - il quale implica che, una volta prese avvio le operazioni di spoglio dei voti, queste devono proseguire senza interruzioni - deve ricollegarsi, ad avviso del Collegio, all'esigenza di evitare compromissioni del materiale elettorale (come comprovato dalle disposizioni, quali l'art. 73 del d.p.r. n. 361 del 1957, che disciplinano puntualmente gli adempimenti che il presidente è chiamato a svolgere a tutela dell'integrità del citato materiale laddove l'ufficio non possa ultimare le operazioni nel termine prescritto) ovvero errori nel corretto conteggio delle schede.

Ne discende che il principio di continuità, così interpretato, non confligge con la situazione verificatasi nella fattispecie in esame, in relazione alla quale non è stato in alcun modo dedotto dal ricorrente che le modalità procedurali seguite abbiano comportato rischi di compromissione del materiale elettorale o influito sul corretto conteggio delle schede.

6.11. Quanto poi alla violazione dell'ordine procedimentale desumibile dalla normativa di riferimento, si osserva che:

- l'art. 3, comma 2, D.L. n. 25/2021 (per il quale *“nel caso di coincidenza di elezioni suppletive per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica con elezioni regionali o elezioni amministrative, appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro del numero dei votanti per ogni consultazione, si procede, nell'ordine, allo scrutinio relativo alle elezioni politiche suppletive e successivamente, senza interruzione, a quello relativo alle elezioni regionali o alle elezioni amministrative”*), nel configurare un preciso ordine di scrutinio, assegnando precedenza alle elezioni politiche, non risulta espressione di un principio generale, ma risponde a precise esigenze connesse al diverso ambito e alla diversa rilevanza delle elezioni interessate;

- l'art. 63 D.P.R. n. 570/1960 (secondo il quale *“Per lo spoglio dei voti, uno degli scrutatori designato dalla sorte estrae successivamente dall'urna le schede, le spiega e le consegna al presidente, il quale ne dà lettura ad alta voce e le passa ad un altro scrutatore. Gli altri scrutatori e il segretario notano separatamente ed uno di loro rende contemporaneamente pubblico il numero dei voti che ciascun candidato va riportando durante lo spoglio delle schede. Elevandosi qualsiasi contestazione intorno ad una scheda, questa dev'essere immediatamente vidimata, à termini dell'art. 54. Il presidente conta, dopo lo spoglio, il numero delle schede e riscontra se corrisponde al numero dei votanti. Tutte queste operazioni devono compiersi senza interruzione nell'ordine indicato. Del compimento e del risultato di ciascuna di esse deve farsi constare dal processo verbale”*) si chiude facendo riferimento alle operazioni di conteggio delle schede e di riscontro della corrispondenza con il numero dei votanti; è proprio in esito a tale verifica (peraltro

imposta anche dal manuale operativo) che il presidente si è avveduto della mancanza delle 3 schede in contestazione. D'altronde, secondo il verbale, facente fede fino a querela di falso, le schede sono state rinvenute *“all’apertura dell’urna della fascia B”*, pertanto prima che fosse avviato lo scrutinio dei voti relativi all’elezione del consiglio e, dunque, senza alcuna promiscuità tra i due scrutini.

6.12. Sulla base delle considerazioni che precedono, la censura deve pertanto essere respinta, atteso che l’apertura dell’urna della fascia demografica B relativa al Consiglio al termine dello spoglio delle schede presenti nelle urne riferite alla elezione del Presidente configura, al più, una mera irregolarità non invalidante (in omaggio al principio di strumentalità delle forme vigente in materia elettorale) specie tenuto conto che laddove il seggio si fosse avveduto della mancata corrispondenza fra schede votate e numero dei votanti prima di avviare lo spoglio delle elezioni presidenziali, e avesse in tale sede proceduto all’apertura dell’urna relativa alle elezioni del Consiglio, tale condotta non sarebbe risultata censurabile sulla base della giurisprudenza richiamata al § 6.8.

7. Le medesime considerazioni possono essere spese anche con riferimento a quanto verificatosi nella sottosezione 2, nella quale peraltro la contestazione delle schede attribuite – in quanto effettuata, come rilevato anche nelle difese dell’ente provinciale, da un rappresentante della lista elettorale *“Proposta Civica per l’Irpinia”* – appare verosimilmente riferibile alle elezioni del Consiglio Provinciale (cfr. verbale delle operazioni della sottosezione n. 2 del 18 dicembre 2021 ove, al punto 10, si dà atto dell’allegazione al verbale di una dichiarazione *“ricorso scrutinio elettorale”* su foglio unico del rappresentante di lista di *“proposta civica per l’Irpinia”* signor Spizuoco Alfonso; nella citata dichiarazione si legge che il rappresentante di lista *“contesta le attribuzioni delle schede ritrovate in un’urna diversa da quella dovuta. Tale espressione di mutamento nelle urne diverse da intendersi quale segno di identificazione del voto stesso e lo rende pertanto nullo. Si chiede pertanto l’eliminazione degli ultimi n. 3 voti rinvenuti nell’urna errata”*).

8. Deve inoltre escludersi l'annullabilità delle schede in ragione della sussistenza di un segno di riconoscimento, sia pure atipico, rappresentato dallo scambio di urne. La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che *“l'espressione "in modo inoppugnabile" non può essere intesa in senso letterale, come se fosse volta a esigere un'effettiva certezza della volontà dell'elettore di far riconoscere il proprio voto, poiché una simile inoppugnabilità si avrebbe solo nel caso, invero di interesse meramente scolastico, che l'elettore sottoscriva il voto dato con il proprio nome e cognome; l'elemento della riconoscibilità, quindi, deve essere valutato caso per caso, al fine di stabilire se l'anomalia del voto possa giustificarsi ragionevolmente con cause diverse da quella della volontà di far identificare il consenso attribuito alla lista o al candidato, di modo che possono essere ritenuti segni di riconoscimento quelli eccedenti il modo normale esprimere la volontà elettorale, e dunque una particolare anomalia nella compilazione della scheda che non si possa qualificare quale segno superfluo o incertezza grafica, ovvero non sia spiegabile con difficoltà di movimento o di vista dell'elettore, occorse nell'indicare un determinato simbolo, nell'apporre il crocesegno o nell'indicare il nominativo del candidato suffragato”* (Consiglio di Stato sez. III, 2 novembre 2020, n. 6749). Nel caso in esame, ad avviso del Collegio, difetta *in toto* il requisito dell'inoppugnabilità del segno di riconoscimento, tenuto conto della oggettiva confondibilità delle schede destinate ai comuni di fascia B (aventi colore arancione per entrambe le consultazioni), cosicché – in disparte, a monte, la questione in ordine al materiale inserimento delle schede nell'urna da parte del Presidente di seggio o direttamente ad opera del votante - lo scambio di urne può ragionevolmente giustificarsi con una condotta non anomala, ascrivibile a mera distrazione. D'altro canto la circostanza che lo scambio di schede (anche di diverso colore) rappresenti una evenienza non infrequente è corroborata dalla stessa circolare ministeriale n. 32 del 2014 che, al punto 11, prevede che *“per evitare errori nella consegna delle schede di voto, nella lista sezionale, accanto al nominativo di ogni elettore, potrebbe essere apposta l'indicazione del colore della scheda spettante”*; se pure riguardata dal lato delle operazioni del seggio, la

prescrizione è sintomatica dell'astratta possibilità di confusione fra plurime schede, anche se di colore diverso.

9. Con il secondo motivo il ricorrente lamenta che il risultato delle elezioni è stato inoltre compromesso dall'illegittima ammissione al voto domiciliare di due consiglieri comunali (sig. Bianchino Mario, consigliere comunale del Comune di Montoro, inserito in fascia D con indice ponderato pari a 204, e sig. Campana Antonio, consigliere comunale del Comune di Calitri, inserito in fascia B con indice ponderato pari a 67). In dettaglio, lamenta il ricorrente che il seggio elettorale speciale cd. mobile, istituito con decreto n. 34927 del 16.12.2021 *“per la raccolta del voto degli elettori (Sindaci e Consiglieri) sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per Covid-19”* ai sensi dell'art. 2, comma 4, d.l. n. 117/2021, ha ammesso al voto il sig. Bianchino, ricoverato presso il reparto di Urologia del Presidio Ospedaliero di Mercato San Severino (SA) e il sig. Campana, ricoverato presso il reparto di Fisiopatologia Respiratoria del Presidio Ospedaliero di Pescopagano (PZ):

- a) senza che ricorresse la condizione prevista dall'art. 3, comma 1, del D.L. n. 117/2021, in quanto gli elettori risultavano ricoverati in regime ordinario e non già positivi al COVID 19;
- b) al di fuori del territorio provinciale;
- c) senza che fossero rispettati i termini né della normativa speciale Covid (art. 3 D.L. n. 117/21), né della normativa generale (art. 42 DPR n. 570/1960);
- d) in violazione della prescrizione per la quale la dichiarazione doveva essere inoltrata all'Ente interessato *“per il tramite del direttore amministrativo o del segretario dell'istituto”*, e non già a mezzo della propria mail personale.

9.1. Deve preliminarmente essere respinta, in quanto infondata, l'eccezione di inammissibilità della censura per carenza di legittimazione e di interesse (formulata dal controinteressato per mancata dimostrazione, da parte del ricorrente, di un

effettivo pregiudizio derivantegli dalla semplice espressione dei due voti in questione).

Tenuto conto dell'esiguo scarto di voti ponderati registrato fra i candidati (pari a 92), l'ipotetico annullamento dei voti ponderati espressi dai citati consiglieri comunali (pari complessivamente a 271) sarebbe suscettibile di incidere in modo determinante sul risultato elettorale.

Tanto è sufficiente a configurare il pregiudizio (e quindi l'interesse) per il ricorrente, in relazione alla pretesa fatta valere in giudizio, non comportante l'attribuzione in proprio favore dei due voti in questione, ma il rinnovo delle operazioni elettorali *in parte qua*.

9.2. Ciò posto, la censura in esame è fondata in relazione all'assorbente profilo della violazione della regola del divieto di extraterritorialità vigente anche in materia di elezioni provinciali, per la raccolta del voto dei degenti ricoverati in ospedali e case di cura.

9.3. In punto di fatto si osserva che:

- con nota prot. n. 34238 del 10/12/2021 l'ufficio elettorale provinciale ha comunicato che *“per la raccolta del voto degli eventuali elettori sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o isolamento fiduciario per Covid-19, così come per gli elettori ricoverati in strutture sanitarie o residenziali, la Provincia di Avellino attiverà un apposito SEGGIO MOBILE PER IL VOTO DOMICILIARE”*, invitando gli elettori a comunicare, non oltre le 12:00 del giorno di venerdì 17 dicembre 2021, la necessità di ricorrere al voto domiciliare e precisando la documentazione da allegare;

- con decreto prot.n. 34927 del 16/12/2021, recante quale oggetto *“Elezioni di secondo livello del Presidente della Provincia e del Consiglio Provinciale 2021 - DECRETO DI COSTITUZIONE DEL SEGGIO ELETTORALE SPECIALE c.d. mobile per la raccolta del voto degli elettori versanti nelle condizioni di impossibilità al voto previste per legge, sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena per Covid-19”*, l'ufficio

elettorale provinciale ha deliberato “*di istituire un seggio speciale (c.d. mobile) per la raccolta del voto degli elettori (Sindaci e consiglieri) sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per Covid-19, con personale sanitario componente della CROCE ROSSA ITALIANA accompagnato da dipendenti, all'uopo formati, in servizio nella giornata delle elezioni (18 dicembre 2021)*”;

- gli elettori Campana e Bianchino hanno rappresentato l'intendimento di avvalersi del voto domiciliare con note rispettivamente inviate in data 17 dicembre 2021 e 15 dicembre 2021;

- con provvedimenti n. 35.169 e n. 35.170 del 17 dicembre 2021 è stata autorizzata l'acquisizione del voto dei citati elettori, poi avvenuta in data 18 dicembre 2021 come da verbali in atti.

9.4. In punto di diritto si osserva che, secondo le regole generali, l'elettore deve recarsi presso il seggio per votare (cfr. art. 41 d.p.r. n. 560/1970, secondo cui “*il voto è dato dall'elettore presentandosi personalmente all'Ufficio elettorale*”).

Tuttavia, per salvaguardare l'esercizio del diritto di elettorato attivo, il legislatore è ripetutamente intervenuto per garantire la possibilità di esprimere il voto agli elettori per i quali sussiste un impedimento a recarsi presso il seggio medesimo. Per quanto concerne specificamente i degenti in luogo di cura, tale possibilità è stata introdotta dall'articolo 24 della legge 23 marzo 1956, n. 136 e successivamente riprodotta in svariate disposizioni (così, gli artt. 42, 43 e 44, del d.P.R. 570/60 per le elezioni comunali, nonché, per le elezioni politiche, l'art. 51 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, l'art. 9 della l. 23 aprile 1976, n. 136, e la l. 27 gennaio 2006, n. 22, con cui si è consentito il voto domiciliare agli elettori in dipendenza vitale da apparecchiature elettromedicali).

Le modalità prescritte possono variare, ma comune è la previsione che, in ogni caso, devono essere assicurate all'elettore la libertà e la segretezza del voto anche fuori del seggio, dove si presumono essere massimamente garantite; come emerge anche dai

lavori preparatori della legge 23 marzo 1956, n. 136, il dibattito che ha preceduto il riconoscimento della possibilità di voto dei degenti presso gli ospedali e le case di cura in cui risultavano ricoverati era proprio incentrato sulla sussistenza delle condizioni per garantire la segretezza e la libertà del voto (anche con riguardo alla propaganda elettorale).

Comune a tutte le disposizioni su richiamate è anche la previsione del principio di “territorialità” rispetto al tipo di votazione che si sta svolgendo, in base al quale l’elettore può votare in un seggio diverso da quello assegnato, purché tuttavia il luogo di cura abbia sede all’interno del territorio dell’ente della cui elezione si tratta (e sempre che, ovviamente, il degente sia titolare del diritto di elettorato attivo per la citata elezione).

Il principio di territorialità è insito nello stesso carattere essenziale del territorio, quale elemento costitutivo dell’Ente della cui elezione si tratta.

Non è mai stato messo in discussione nei citati lavori preparatori della legge 23 marzo 1956, n. 136 (dai quali invece emerge che il contrasto tra le forze politiche del tempo riguardava la possibilità stessa che venisse riconosciuto o meno il diritto di voto ai soggetti ricoverati negli ospedali e nelle case di cura, in considerazione delle suggestioni e dei condizionamenti che tali soggetti avrebbero potuto subire in un contesto caratterizzato da una forte presenza dell’assistenza religiosa).

Per quanto riguarda le elezioni comunali e provinciali, il principio di territorialità è espressamente affermato dall’art. 42, comma 1, DPR n. 570/1960, secondo cui “*i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, purchè siano elettori del comune o della provincia rispettivamente per la elezione del consiglio comunale e provinciale*”; tale norma si applica anche alle elezioni regionali (art. 12 della legge 17 febbraio 1968, n. 108) ed alle elezioni circoscrizionali (art. 6 della legge 8 aprile 1976, n. 278). La circolare del Ministero dell’Interno Direzione generale dell’amministrazione civile – Direzione centrale per i servizi elettorali, 23 maggio 1983, prot. n.

2275/EP/AR, al § 2, relativo agli elettori ammessi ad esprimere il voto nei luoghi di cura, significativamente precisa che *“gli elettori ricoverati in luoghi di cura, in qualsiasi comune si trovino iscritti, possono votare per le elezioni politiche, restando nel luogo di degenza. All’elezione del Consiglio regionale possono partecipare i degenti iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Regione in cui ha sede l’istituto che li ricovera, indipendentemente dalla ripartizione della Regione stessa in circoscrizioni elettorali. All’elezione del consiglio provinciale possono prendere parte gli elettori iscritti nelle liste elettorali di un Comune facente parte del territorio della provincia in cui ha sede il luogo di cura; indipendentemente dalla eventuale ripartizione del suddetto territorio in collegi uninominali. All’elezione del Consiglio comunale possono partecipare soltanto gli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune nel quale ha sede il luogo di cura. Infine, all’elezione dei consigli circoscrizionali, possono partecipare soltanto gli elettori iscritti in una sezione compresa nella circoscrizione amministrativa nei cui ambito ha sede il luogo di cura”*.

In coerenza con la sua *ratio* (che vede il principio di territorialità correlato alla natura costitutiva del territorio), nel caso di elezioni politiche (nelle quali il collegamento riguarda l'intero territorio nazionale), il legislatore ha eliminato ogni limitazione al riguardo, prevedendo puramente e semplicemente che <<i>degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero<<> (art. 51 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361).

Come infatti precisato dalla Circolare n. 15/2018 del Ministero dell'Interno (cfr. punto d), rubricato *“degenti in ospedali e case di cura”*, i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, anche se iscritti nelle liste elettorali *“di altro comune del territorio nazionale”*.

9.5. Nella fattispecie in esame, è evidente che sussiste quindi la dedotta violazione, da parte della Provincia, del divieto di extraterritorialità, in quanto i due elettori in questione erano entrambi ricoverati in strutture ospedaliere situate al di fuori del territorio provinciale (e, nel caso del consigliere Antonio Campana, addirittura fuori del territorio regionale).

9.6. Secondo le argomentazioni svolte dall'amministrazione provinciale resistente (ribadite ed ampliate in sede di discussione orale), la territorialità sarebbe nella sostanza riferibile al solo diritto di elettorato attivo, nel senso che, in presenza di tale diritto in capo al soggetto che esercita il voto, non sussisterebbe alcuna preclusione alla raccolta del voto stesso fuori dalla circoscrizione territoriale di riferimento dell'ente cui il voto si riferisce. Viene richiamata a sostegno la già citata Circolare n. 15/2018 del Ministero dell'Interno, che - laddove stabilisce che i degenti in ospedali e case di cura sono ammessi a votare nel luogo di ricovero, anche se iscritti nelle liste elettorali "*di altro comune del territorio nazionale*" - sarebbe espressiva di un principio di non necessaria corrispondenza fra luogo che radica il diritto di elettorato attivo e luogo in cui tale diritto è esercitato. Le diverse previsioni vigenti nel caso di elezioni amministrative risponderebbero ad esigenze logistiche ed organizzative (connesse alla enorme platea degli elettori) ma non sarebbero espressive di un principio che informa la materia elettorale, anzi dominata dal cosiddetto *favor voti*. Ne consegue che laddove, come nel caso di specie, l'elettorato attivo sia riservato ad una cerchia ristretta di persone, l'attivazione - logisticamente possibile - di modalità trasparenti ed imparziali per l'acquisizione del voto di tutti gli elettori rientrerebbe a pieno titolo nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, non confliggerebbe con alcuno dei principi che regolano la materia elettorale ed anzi rappresenterebbe strumento per dare piena attuazione al dettato costituzionale, tanto più che in alcun modo è stata contestata l'acquisizione libera e segreta del voto. Le richiamate argomentazioni difensive non sono tuttavia condivisibili, non solo per le ragioni più sopra illustrate, ma anche per le seguenti ulteriori considerazioni:

- la materia della "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, province e Città metropolitane*" ricade fra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost., per cui la potestà autoregolatoria riconosciuta *in subiecta materia* alla Provincia non potrebbe comunque legittimamente

svolgersi ed estrinsecarsi al di fuori dei limiti posti dalla normativa statale, specie tenuto conto del puntuale disposto dell'art. 42 del d.p.r. n. 570 del 1960, riferito anche alle elezioni provinciali e non esplicitamente abrogato dalla legge Delrio, e considerata la giurisprudenza, sopra richiamata, secondo la quale *“non è condivisibile...che il silenzio della più volte citata l. n. 56/2014 sul procedimento elettorale di secondo grado per l'elezione dei presidenti e dei consiglieri provinciali costituisca una consapevole scelta legislativa ed impedisca conseguentemente il richiamo alle regole generali del procedimento elettorale.....l'eccezione alla regola generale valevole per le elezioni a base democratica richiede un'espressa previsione normativa”* (Consiglio di Stato sez. V, 6 ottobre 2014, n. 4993);

- il principio di territorialità, come già evidenziato, è immanente alla materia elettorale, nella quale è stato declinato non soltanto dal lato del “diritto di voto”, ma anche dal lato del “potere” di autentica delle firme (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 22/2013; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 9 settembre 2021; T.A.R. Campania, sez. II, 5 dicembre 2013, n. 5563, confermata da Consiglio di Stato, sez. V, n. 1885/2014); in proposito si osserva che le considerazioni svolte dalla richiamata Adunanza Plenaria in ordine all'ambito territoriale di esercizio delle funzioni dei pubblici ufficiali possono trovare applicazione estensiva anche al caso di specie, considerato che ex art. 24 del d.p.r. n. 560/1970 *“tutti i membri dell'ufficio sono considerati, per ogni effetto di legge, pubblici ufficiali durante l'esercizio delle loro funzioni”*;
- l'interpretazione proposta dall'amministrazione provinciale e dal controinteressato, portata ai suoi estremi, nel consentire l'acquisizione del voto di tutti gli elettori eventualmente ricoverati in strutture ospedaliere fuori regione, si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza, equilibrio, buon funzionamento ed economia della spesa pubblica, di cui sono espressione gli articoli 3, 81 e 97 della Costituzione.

9.7. In aggiunta alle considerazioni che precedono, occorre anche rilevare che, nel caso di specie, non si è neppure in presenza di un atto normativo - la cui legittimità

sarebbe stata controvertibile - con il quale l'ente provincia ha espressamente disciplinato le modalità di acquisizione del voto da parte di degenti in luoghi di cura ubicati al di fuori del territorio provinciale.

Con il decreto prot. n. 34927 del 16/12/2021 l'ufficio elettorale provinciale ha infatti unicamente deliberato “*di istituire un seggio speciale ( c.d. mobile) per la raccolta del voto degli elettori (Sindaci e consiglieri) sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per Covid-19*” richiamando le prescrizioni di cui al D.L. n. 117 del 2021 e alla circolare del Ministero della Salute n. 39333 del 2 settembre 2021 (recante indicazioni sulle misure di prevenzione dal rischio di infezione da SARS-COV-2 per lo svolgimento delle consultazioni elettorali), senza prevedere in alcun modo che l'acquisizione del voto potesse avvenire anche al di fuori della circoscrizione territoriale.

Anche laddove si volesse ritenere rimessa all'autonomia organizzativa della Provincia la disciplina di modalità di acquisizione del voto esorbitanti dal perimetro della circoscrizione territoriale di riferimento, una tale previsione - in quanto fortemente derogatoria rispetto alla disciplina generale del procedimento elettorale, esplicitamente richiamata dall'art. 41 del “manuale operativo” di cui la Provincia si è dotata - avrebbe dovuto essere espressamente contenuta nel decreto istitutivo del seggio mobile, che tuttavia è del tutto silente sul punto.

Ciò vieppiù ove si consideri che il citato “manuale operativo” non offre appigli per avvalorare la pur suggestiva ricostruzione dei controinteressati secondo la quale la peculiarità del procedimento elettorale di secondo grado, basato sul voto ponderato e non capitario, comporterebbe una particolare accentuazione del *favor voti* in *subiecta materia* (a fronte del quale le restrizioni sulla territorialità sarebbero recessive), anzi sembra deporre in senso diametralmente opposto laddove, all'art. 28, comma 4, prevede che “*il diritto di voto per le elezioni può essere esercitato nel seggio elettorale costituito e nelle eventuali sottosezioni, nella sede e nella giornata individuata con il decreto di convocazione dei*

*comizi elettorali negli orari previsti, senza alcuna possibilità di deroga, neanche in caso di sopravvenuta immotivato impedimento all'esercizio del diritto di voto".*

A ciò aggiungasi, come pure dedotto con la censura in esame, che con il decreto istitutivo del seggio mobile l'amministrazione provinciale si è autovincolata al rispetto delle prescrizioni di cui al D.L. n. 117 del 2021, ribadendo più volte la necessità di esibire la documentazione Covid ai fini dell'accesso al voto mediante seggio mobile, per cui non sarebbe stato comunque legittimo raccogliere, a mezzo di tale seggio (istituito e composto con modalità peculiari per le sole finalità Covid), il voto di soggetti che non si trovavano nelle condizioni previste dall'art. 3, comma 1, del citato D.L. n. 117/2021, in quanto ricoverati in regime ordinario (e non già *"sottoposti a trattamento domiciliare o in condizioni di quarantena o di isolamento fiduciario per COVID-19"*).

9.8. Possono essere dichiarati assorbiti i rimanenti profili di censura concernenti il mancato rispetto dei termini previsti dall'art. 3 D.L. n. 117/2021 e dall'art. 42 D.P.R. n. 570/1960 per la trasmissione della richiesta di esprimere il voto, nonché la violazione dell'ulteriore prescrizione per la quale la dichiarazione doveva essere inoltrata all'Ente interessato *"per il tramite del direttore amministrativo o del segretario dell'istituto"* e non già a mezzo della propria mail personale, per i quali in ogni caso avrebbe potuto trovare applicazione il principio di strumentalità delle forme.

10. In conclusione il ricorso deve essere accolto con riferimento al suindicato profilo del secondo motivo, con conseguente annullamento delle operazioni elettorali concernenti l'elezione del Presidente della Provincia di Avellino relativamente alle fasce demografiche B e D, in cui risultavano inclusi i consiglieri comunali Antonio Campana e Mario Bianchino illegittimamente ammessi al voto e conseguente rinnovazione delle elezioni stesse limitatamente alle suddette fasce demografiche B e D.

10.1. Tenuto conto della peculiarità del caso di specie, le spese possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento delle operazioni elettorali concernenti l'elezione del Presidente della Provincia di Avellino relativamente alle fasce demografiche B e D e conseguente rinnovazione delle elezioni stesse limitatamente alle suddette fasce demografiche B e D.

Compensa le spese e le competenze di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Anna Saporito, Referendario, Estensore

Raffaele Esposito, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Anna Saporito**

**IL PRESIDENTE**  
**Leonardo Pasanisi**

IL SEGRETARIO