R.G. n.9552 del 2016 e R.G. n. 1027-1 del 2017

TRIBUNALE DI CAGLIARI

Il giudice designato

1.Con ricorso depositato presso la cancelleria di questo Tribunale in data 10.10.2016 Ciccolini Giuseppe ha chiesto - in via cautelare d'urgenza ai sensi dell'art.700 cpc - che venisse assunto ogni più idoneo provvedimento che gli garantisse la convalidazione del risultato elettorale espresso dall'assemblea congressuale dell'Anci Sardegna del 23.9.2016 con riferimento alla sua elezione a Presidente dell'Associazione medesima ed a consentire il ripristino del funzionamento dell'assemblea in conformità alle regole statutarie.

Il contenuto dei passaggi salienti del predetto ricorso del Ciccolini Giuseppe è il seguente.

<< Premesso

1).- In data 23 settembre 2016 si è svolta ad Abbasanta l'assemblea congressuale regionale dell'Anci Sardegna (Associazione Nazionale Comuni Italiani, sezione regionale Sardegna, con sede a Cagliari in viale Trieste n. 6), con il seguente ordine del giorno:

.- VIII assemblea congressuale per l'elezione degli organi statutari;

.- assemblea precongressuale regionale per l'elezione dei delegati allaXVIII assemblea congressuale nazionale.

2).- Stante l'avvenuta scadenza del mandato del Presidente uscente dell'Associazione Piersandro Scano, al solo fine di presiedere i lavori congressuali e consentire l'elezione dei nuovi organi statutari, l'assemblea eleggeva per acclamazione il Sign. Mario Bruno, Sindaco di Alghero, presidente dell'assemblea congressuale.

Il Presidente dell'assemblea congressuale, assistito dal Notaio Denotti, in apertura dei lavori constatava la presenza di numero 304 associati su 373 complessivi componenti dell'associazione Anci Sardegna, e dichiarava quindi validamente costituita l'assemblea (doc. 1, pag. 2).

3).- L'assemblea procedeva quindi alla elezione per acclamazione del

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Collegio dei Revisori dei Conti, organo statutario.

Successivamente il presidente informava gli intervenuti dell'avvenuta presentazione di due liste per l'elezione degli altri due organi statutari (Presidente dell'associazione e Consiglio Regionale), denominate "lista n.1" facente capo a Giuseppe Ciccolini, Sindaco di Bitti, e "lista n. 2" facente capo a Emiliano Deiana, Sindaco di Bortigiadas.

Risultava altresì la presentazione di due liste ("lista n. 1 – Ciccolini" e "lista n. 2 – Deiana") anche per l'elezione dei delegati all'assemblea congressuale dell'Anci nazionale.

L'assemblea richiedeva all'unanimità di procedere contestualmente alla votazione per l'elezione degli organi statutari ed alla votazione per l'elezione dei delegati per l'assemblea nazionale.

4).- Come pure fedelmente riportato nel verbale notarile, il presidente dell'assemblea Bruno ricordava all'assemblea medesima che "*devono essere svolte tre votazioni separate, per le quali verrà effettuata una unica chiamata. Vengono pertanto predisposte tre schede distinte per ciascuna votazione da apporre in tre scatole distinte*" (doc. 1, pag. 4)

5).- Espletati gli adempimenti preliminari, il presidente dell'assemblea procedeva quindi alla "*chiamata ... per la votazione per appello nominale con la consegna di 3 schede da parte degli scrutatori*".

All'esito della chiamata e dell'espletamento delle operazioni elettorali, con specifico riferimento alla elezione del Presidente risultavano consegnate e scrutinate n. 297 schede, delle quali 1 bianca, 3 nulle, 152 a favore della lista n. 1 Ciccolini e 141 a favore della lista n. 2 Deiana (doc. 1,pag. 5).

6).- A questo punto l'odierno esponente contestava la dichiarata nullità di una scheda nella quale risultava scritto il nome "Ciccotti", ritenendo che dalla scheda fosse chiaramente desumibile la volontà elettorale a favore di "Ciccolini" ed il voto fosse quindi da attribuire in suo favore.

Il presidente dell'assemblea richiedeva tuttavia che la contestazione venisse proposta formalmente con istanza separata dopo la chiusura della riunione.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

7).- Preso atto dell'esito dello scrutinio, il presidente dell'assemblea illustrava agli intervenuti l'articolo 8 lettera c) dello Statuto (ai sensi del quale "*l'assemblea elegge a maggioranza assoluta dei presenti il presidente*") osservando altresì che "*lo statuto non precisa se debbano considerarsi 'presenti' i delegati iscritti all'assemblea congressuale nel registro tenuto dal presidente e dalla Commissione verifica poteri e pertanto i 304 (trecentoquattro) delegati ivi registrati, ovvero debbano essere considerati quali 'presenti' ai fini della votazione i delegati effettivamente votanti quali risultano dalle schede scrutinate*" (doc. 1,pag. 5).

Lo stesso presidente dell'assemblea "*non ritenendo possibile risolvere il dubbio sulla interpretazione dello Statuto*", decideva di "*sospendere l'assemblea, riservandosi di richiedere un parere formale alla Anci nazionale*"(doc. 1, pag. 6).

Dello svolgimento dei lavori dell'Assemblea veniva quindi redatto verbale sintetico, sottoscritto e registrato ad Oristano in data 30/09/2016 (doc. 1).

8).- In data 24/09/2016 il direttore dell' Anci Sardegna richiedeva apposito parere in merito alla questione sollevata dal presidente dell'assemblea congressuale; tale richiesta di parere veniva indirizzata sia all'avv. Mauro Barberio del Foro di Cagliari, sia al direttore dell' Anci nazionale (lettera prot. n. 954 del 24 09 2016, doc. 2).

9).- Con nota prot. n. 47/SG/VN/ml del 29/09/2016, il segretario generale dell'Anci nazionale declinava l'invito a fornire il parere richiesto, precisando che "*non rientra nelle competenze di questa Associazione fornire pareri interpretativi di norme*" e che al riguardo deve considerarsi vigente l'autonomia statutaria regionale.

Lo stesso segretario nazionale rilevava, inoltre, che "*la regolarità delle operazioni di voto viene garantita dagli organi a ciò preposti in tale sede nonché certificata dalla presenza e conseguente verbalizzazione del notaio all'uopo richiesto*" (doc. 3).

10).- Con nota del 4/10/2016 l'Avv. Barberio forniva il parere legale *pro veritate* in relazione al quesito posto dall'Anci Sardegna, con riferimento alla interpretazione delle norme statutarie ed in particolare degli articoli 5, co. 4 e 8 co. 1, lettera c) dello Statuto Anci Sardegna (doc. 4).

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Nel parere citato l'Avv. Barberio individuava il nodo dirimente del quesito nella corretta interpretazione del termine "presenti" ai fini della determinazione della maggioranza necessaria per l'approvazione dei deliberati assembleari .

Al riguardo, dopo avere distinto tra la "*presenza alla riunione assembleare*" e la "*partecipazione al voto*", il professionista consultato dall'Anci delineava ed illustrava, in termini tanto semplici quanto efficaci, i concetti di *quorum* necessario ai fini della valida costituzione dell'assemblea e *quorum* necessario ai fini della validità della votazione.

Proseguiva quindi con l'analisi dei fatti rappresentati dall'Anci Sardegna e, dopo avere brevemente illustrato i principi espressi dalla giurisprudenza nella materia elettorale, perveniva a rendere il parere "*nel senso che al fine di proclamare l'elezione del presidente di Anci Sardegna e dei membri del Consiglio regionale, ai fini del quorum, si debba tenere conto dei 297 comuni risultati, in base allo scrutinio, partecipanti al voto*"

(doc. 4).

11).- In data 04/10/2016 il presidente dell'assemblea congressuale Mario Bruno, di sua iniziativa e senza nulla comunicare all'assemblea, riuniva l'ufficio di presidenza e la Commissione Elettorale dell'assemblea congressuale, invitando altresì alla riunione il notaio Denotti, il direttore dell'Anci Sardegna e un delegato della presidenza dell'Anci nazionale (doc. 5).

Nel corso della riunione, dopo avere brevemente riassunto le principali questioni che avevano causato la sospensione dei lavori conclusivi dell'assemblea, lo stesso Mario Bruno dava lettura dei ricorsi presentati all' Anci Sardegna (non è dato sapere quali) nonché della richiesta di parere inoltrata all'Anci nazionale e del riscontro dato nella quest'ultima associazione.

Ometteva invece di riferire di avere richiesto anche apposito parere legale all'Avv. Barberio ed ometteva altresì la lettura di questo ultimo parere.

Il presidente Bruno riteneva quindi "*necessario*" dare la parola al notaio Denotti, il quale si premurava di "*segnalare ai presenti l'anomalia rappresentata dalla non corrispondenza dei dati registrati in ordine ai presenti alle votazioni svoltesi in assemblea e ai tre esiti elettorali relative all'elezione del Presidente, dei componenti del Consiglio regionale e dei*

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

delegati congressuali, ribadendo come aveva segnalato il direttore dell'Anci Oppus, ciò che aveva segnalato nel corso dei lavori dell'Assemblea in ordine alla inopportunità ed erroneità di una unica operazioni di voto per tre diverse finalità" (doc. 5).

Lo stesso notaio dichiarava altresì che "*tale confusione ha peraltro favorito il non allineamento dei dati risultanti dallo scrutinio* [...] *tenuto conto inoltre del dato iniziale di numero 304 registrati al momento dell'apertura del seggio in assenza di un registro delle uscite e/o degli astenuti*"(doc. 5).

Fatta eccezione per il delegato dell'Anci Nazionale, anche gli altri presenti intervenivano "*rappresentando ulteriormente il quadro di grande conflittualità e confusione che ha caratterizzato l'assemblea congressuale*" e convenivano "*sulla opportunità e necessità di superare le gravi anomalie segnalate dal notaio*".

A questo punto della riunione, il presidente Bruno dichiarava essere "*necessario alla ripresa dei lavori congressuali dichiarare non validi per ragioni formali le votazioni svolte in sede di assemblea congressuale e che proporrà alla medesima assemblea di ripetere le votazioni relative alla sostituzione dei delegati congressuali nazionali nei termini rappresentati da Anci nazionale e di aggiornare ad altra data il congresso regionale impegnandosi sin da oggi ... a promuovere un incontro conciliatorio risolutivo con i due candidati alla presidenza*" (doc. 5).

12).- In data 05/10/2016 l'Anci nazionale, con nota prot. n. 51/SG,"*preso atto del verbale della riunione del 4 ottobre cm (dal quale emerge come dichiarato dal notaio assembleare anomalie sulla corrispondenza tra i dati dei partecipanti i dati relativi alle tre diverse votazioni) e tenuto conto degli articoli 12.7 e 16.1 dello Statuto di Anci nazionale*" comunicava che "*nella odierna riunione della Commissione di garanzia è*

stata dichiarata la non validità della votazione della lista dei delegati congressuali sardi, in sostituzione dei corrispettivi delegati regionali decaduti".

Nella stessa missiva l'Anci nazionale sottolineava altresì l 'autonomia di tale adempimento elettorale e la sua finalizzazione alla sola sostituzione dei delegati per l'assemblea congressuale nazionale, ed invitava l' Anci Sardegna a voler procedere alla nuova elezione di tali delegati.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

13).- Con ulteriore nota del 5/10/2016 il presidente dell'assemblea congressuale comunicava ai sindaci associati dell'Anci Sardegna la ripresa dei lavori dell'Assemblea, stabilendo la data del 10/10/2016 con ordine del giorno: "*1.- comunicazioni del presidente dell'assemblea ; 2.- elezione delegati regionali al Congresso Nazionale Anci*".

14).- Ai fatti sopra esposti occorre infine aggiungere quanto in appresso:

.- In data 26/09/2016 il Sindaco di Modolo Sign. Omar Hassan presentava all'Anci Sardegna le sue "*considerazioni*" in relazione all'assemblea congressuale del 23/09/2016, rilevando, tra l'altro, "*un clima di generale confusione*" nelle operazioni elettorali, la mancanza del *quorum* deliberativo che avrebbe dovuto essere computato sul numero dei presenti registrati in assemblea (304), la correttezza dell'annullamento della scheda attribuita al Sindaco Ciccolini, la "*discrepanza sul numero delle schede depositate all'interno delle singole urne*"; lo stesso Sindaco stigmatizzava infine "*il metodo di chi prende più voti piglia tutto ed elegge i delegati*";

.- Le "*considerazioni*" del Sindaco di Modolo venivano riscontrate con nota del 27/09/2016 dal presidente dell'assemblea congressuale, il quale rilevava che "*l'assemblea congressuale non ha subito alcuna interferenza da parte di Consiglieri regionali o chicchessia, e non risultano in tal senso azioni atte a turbare il corretto svolgimento dei lavori*", e, soprattutto, nessun turbamento dei lavori vi era stato "*nelle operazioni di voto e spoglio*".

Nella stessa nota, il medesimo presidente rilevava, tra l'altro, che "*Le operazioni di voto* […] *non ha visto un clima generale di confusione, ma alcuni momenti concitati peraltro dettati dalla notevole affluenza di sindaci al voto, un'affluenza record per le assemblee elettive* […]. *Sulla segretezza del voto non vi può essere il minimo dubbio*" e che "*Sulle votazioni, come è stato già ribadito in sede di assemblea, le 297 presenze al voto hanno visto, nelle altre due votazioni per l'elezione del Consiglio regionale dell'Anci e dei delegati al Congresso nazionale, verosimilmente un errore materiale degli scrutatori* […]" (doc. 9);

.- In data 29/09-30/10/2016 l'esponente inoltrava formale ricorso al presidente dell'assemblea congressuale affinché si procedesse all'attribuzione in suo favore del voto espresso nella scheda recante l'indicazione del nome "Ciccotti", rilevando la chiarezza della volontà dell'elettore e richiamando il principio del *favor voti*, in base al

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

quale la validità del voto contenuto nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta sia possibile desumere l'effettiva volontà dell'elettore.

Tale ricorso è rimasto, ad oggi, privo di riscontro e di esito.

* * *

L'operato del presidente dell'assemblea congressuale e le determinazioni cui il medesimo è pervenuto, così come l'esito cui è pervenuta la commissione elettorale nello scrutinio del voto, appaiono gravemente illegittimi e lesivi dei diritti dell'esponente, quale socio dell'associazione Anci Sardegna e quale candidato alla Presidenza della medesima associazione, per i seguenti motivi di DIRITTO

- A - Sulla correttezza delle operazioni elettorali.

A1) La correttezza dello svolgimento delle operazioni elettorali espletate nel corso dell'assemblea congressuale del 23 settembre 2016, siccome attestata dal verbale notarile redatto contestualmente e registrato ad Oristano in data 30/09/2016, non può essere revocata in dubbio, tantomeno a seguito delle inopinate considerazioni emerse ben 11 giorni dopo lo svolgimento della predetta assemblea, nel corso della riunione dell'ufficio di presidenza e della commissione elettorale tenutasi il 4/10/2016, che ha visto anche la partecipazione del notaio, peraltro in veste del tutto informale e, si direbbe, a titolo personale.

L'esame dei documenti dai quali emerge la scansione temporale dei fatti riportati in narrativa, ed in particolare del verbale notarile dell'assemblea del 23 settembre, consente infatti di accertare quanto in appresso:

.- l'assemblea ha richiesto all'unanimità di procedere contestualmente alle elezioni previste dall' ordine del giorno;

.- il presidente dell'assemblea ha ribadito che "*devono essere svolte tre votazioni separate, per le quali verrà effettuata un'unica chiamata*" e pertanto sono state "*predisposte tre schede le distinte per ciascuna votazione da apporre in tre scatole distinte*" (verbale notarile pag. 4);

.- così preparate le operazioni di voto, il presidente ha quindi "*dato inizio alla chiamata ... per la votazione per appello nominale con la consegna di tre schede da parte degli scrutatori*"

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

ed i lavori sono poi proseguiti con le operazioni di voto e di scrutinio (verbale notarile pag. 4).

Al riguardo, è agevole rilevare che nessuna obiezione o rilievo è stato mosso da chicchessia, né dal Presidente, né dall'ufficiale rogante, né dai componenti della commissione elettorale, né da alcuno dei convenuti all'assemblea con riguardo alle operazioni di voto, che risultano quindi essersi svolte in modo fluido e regolare.

Del resto, tale circostanza è stata ribadita con decisione dallo stesso presidente dell'assemblea nella nota di riscontro indirizzata al Sindaco di Modolo in data 27/09/2016, nella quale lo stesso presidente precisava che "*le operazioni di voto che mi hanno visto più volte richiamare l'assemblea dei Sindaci, non ha visto un clima generale di confusione, ma alcuni momenti concitati peraltro dettati dalla notevole affluenza di sindaci al voto, un'affluenza affluenza record ... sulla segretezza del voto non vi può essere il minimo dubbio poiché i due tavolini erano localizzati in siti con gli scrutatori presenti, i quali non hanno rilevato alcuna difformità*" (doc. 9).

A2) Ciò premesso, appare davvero singolare che nella riunione dell'ufficio di presidenza e della Commissione Elettorale del 4 ottobre u.s. il presidente dell'assemblea, il notaio e gli scrutatori, siano per così dire tornati sui loro passi e, *re melius perpensa*, abbiano invece rilevato "*confusione*", "*inopportunità ed erroneità di una unica operazione di voto*", "*grande conflittualità*" e "*gravi anomalie*", evidentemente dimentichi, nell'ordine:

.- il presidente, di avere organizzato e diretto i lavori assembleari e la predisposizione delle operazioni elettorali senza avere rilevato alcuna irregolarità o turbamento atti ad influire sulle operazioni di voto;

.- la Commissione elettorale, di avere eseguito e controllato le operazioni elettorali e di non avere rilevato alcuna irregolarità;

.- il notaio, di non avere rilevato alcuna irregolarità dei lavori dell'assemblea né delle operazioni elettorali e neppure, per quanto possa qui rilevare, alcun turbamento o confusione dell'assemblea;

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

.- tutti, del fatto che le tre votazioni previste dall'ordine del giorno sono state svolte contestualmente a seguito di richiesta unanime dell'assemblea, avvallata, siccome evidentemente ritenuta legittima, anche dal presidente.

Appare poi a dir poco deplorevole la confusione - questa sì -ingenerata dal notaio, il quale, stando al verbale della riunione del 4/10/2016, ha sostenuto "*la inopportunità ed erroneità di una unica operazione di voto per tre diverse finalità*", e ciò per due distinti ordini di motivi.

Innanzitutto perché dal verbale notarile del 23/09/2016, registrato il 30 settembre successivo, risulta lo svolgimento di "*tre votazioni separate,con tre schede distinte per ciascuna votazione da porre in tre scatole distinte*", sicché non risponde al vero l'affermazione secondo cui si sarebbe svolta "*una unica operazione di voto per tre diverse finalità*".

In secondo luogo, perché esula totalmente dalla funzione notarile la prerogativa di sindacare il merito delle scelte assembleari ed in particolare, per quel che qui ne occupa, della scelta di procedere contestualmente alle tre votazioni, sicché sotto tale profilo le

considerazioni del notaio appaiono, esse sì, davvero inopportune, se non addirittura contrarie alle regole che presiedono lo svolgimento delle funzioni notarili.

Del resto, l'espletamento contestuale di plurime votazioni non è in nessun modo un fatto "erroneo" o "inopportuno" ed è, viceversa, un fatto piuttosto frequente (si pensi alla votazione contestuale per più referendum o per cariche elettive distinte, ad esempio sindaco e presidente di provincia), rispondente di regola ad esigenze di economia e di risparmio

dei tempi.

Le dichiarazioni rese dal notaio alla riunione del 4/10/2016 devono pertanto considerarsi quantomeno irrilevanti in relazione alle questioni che ci occupano, stante il difetto assoluto di competenza dello stesso ufficiale a sindacare sotto qualsiasi profilo le decisioni legittimamente assunte dall'Assemblea; riservata fin d'ora la valutazione in altra sede di

eventuali diversi profili della condotta notarile.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

* * *

Per le ragioni sopra esposte, le operazioni di voto svolte durante l'assemblea congressuale del 23 settembre 2016 debbono ritenersi perfettamente regolari e valide, nonché idonee ad esprimere la volontà elettorale dell'assemblea medesima.

- B - Sulla sussistenza del quorum costitutivo e deliberativo ai fini dell'elezione del presidente dell'Anci Sardegna.

Come pure rilevato nel parere reso dall'Avv. Barberio su richiesta di Anci Sardegna, l'esame delle fonti normative e dei principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa e civile in materia di deliberazioni assembleari e di operazioni elettorali consente di affermare che nella elezione del Presidente dell'Anci Sardegna siano stati pienamente raggiunti sia il quorum costitutivo sia il quorum deliberativo e che, pertanto, l'elezione del ricorrente alla carica predetta debba considerarsi pienamente valida.

Ed infatti:

B1) L'art 5 dello Statuto Anci Sardegna disciplina "Costituzione e funzionamento dell'assemblea", stabilendo, tra l'altro, che "*l'Assemblea si riunisce in sede ordinaria o congressuale*".

Il comma 4 dello stesso articolo, nel disciplinare il cd. *Quorum* deliberativo, stabilisce che "*essa delibera con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei presenti*".

Il successivo art. 6 stabilisce che l'assemblea congressuale "*è convocata per il rinnovo degli organi sociali o per l'elezione dei delegati all'Assemblea Nazionale*" e che essa "*è valida in prima convocazione se è rappresentato almeno un terzo degli associati. In seconda convocazione,da tenersi a distanza di almeno un'ora dalla prima, l'Assemblea è valida se è rappresentato almeno un quinto degli associati*".

L'art 8, co. 2, lett. c), stabilisce infine che l'assemblea "*elegge a maggioranza assoluta dei presenti il Presidente, il Consiglio Regionale e il Collegio dei Revisori Contabili*".

B2) Tali essendo le norme statutarie di riferimento e considerata la specifica natura delle operazioni elettorali all'ordine del giorno dell'assemblea congressuale, appare evidente che la sussistenza dei *quorum* necessari ai fini della validità delle operazioni di

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

voto e delle conseguenti deliberazioni assembleari doveva e deve essere verificata al momento dell'assunzione delle deliberazioni di voto.

In tal senso depone, innanzitutto, la lettera della norma prevista dall'art 5, co. 4 dello Statuto, a mente del quale l'assemblea "delibera con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei presenti", laddove con il termine "presenti" non può che intendersi "soggetti presenti al momento di assunzione della deliberazione" e non certo " soggetti presenti prima dell' assunzione della deliberazione, ma assenti al momento dell'assunzione della deliberazione".

Siffatta interpretazione non solo è fondata sull'argomento testuale, ma risponde altresì ad esigenze logiche e sistematiche nonché ai principi che sovrintendono il funzionamento degli organi assembleari.

Occorre infatti rilevare che, come in qualunque organo assembleare, anche nell' assemblea Anci Sardegna la partecipazione al voto (e, quindi, all'assunzione delle deliberazioni) è libera ed è cosa distinta e indipendente dalla partecipazione ai lavori dell'Assemblea.

Sicché qualunque associato ben può partecipare ai lavori dell'Assemblea e non partecipare al voto, assentandosi (definitivamente o temporaneamente) dall'assemblea ovvero astenendosi dal votare.

Tuttavia, tale libertà individuale non può compromettere l'esigenza di garantire il funzionamento degli organi assembleari, i quali possono quindi sempre deliberare purché sia rispettata una determinata "consistenza" dell'organo, ovverosia la partecipazione alla deliberazione di un numero minimo (e sufficiente) di associati, secondo le regole statutarie.

Con la conseguenza che la sussistenza del cd. *quorum* (costitutivo e deliberativo, ovvero "funzionale") deve essere sempre verificato nel momento in cui l'organo assembleare procede all'assunzione della deliberazione, ovverossia, nel caso che ci occupa, alle operazioni di voto.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

B3) La correttezza e la ragionevolezza di siffatta linea interpretativa è confermata, del resto, dalla giurisprudenza civile ed amministrativa, che appare pressoché univoca sul punto.

Al riguardo sarà sufficiente richiamare, a titolo esemplificativo, le pronunzie rese dal Tribunale di Roma con riferimento alle associazioni, secondo cui "*il quorum costitutivo, necessario affinché si possa ritenere esistente l'organo deliberativo, deve sussistere non solo al momento iniziale della riunione ma anche soprattutto al momento della votazione*" (ordinanza 11/6/2009 su riscorso *ex* art. 700 c.p.c., Est. Di Salvo) e dalla

Corte d'Appello di Trento in materia di società, secondo cui "*in caso di volontario allontanamento dei soci dall'Assemblea nel corso della stessa,il quorum deliberativo deve essere calcolato con riguardo ai soci presenti e votanti al momento dell'assunzione della delibera, e non con riguardoai soci presenti all'inizio della riunione assembleare*" (Appello Trento 13/12/2001).

Anche il Consiglio di Stato, nel ricostruire i principi del funzionamento degli organi assembleari anche con riferimento alla incidenza dei componenti assenti e astenuti, sulla scia della sentenza della Corte Costituzionale n. 78/1984, ha chiarito che "*La sussistenza di una disciplina che equipari in via generale i presenti astenutisi, agli assenti,non deve sorprendere* [...] *poiché questa è ad es. la soluzione utilizzata dal regolamento della Camera dei Deputati, che al suo art. 48, dopo aver ribadito la formula costituzionale "maggioranza dei presenti", afferma che sono considerati presenti solo coloro che esprimono voto favorevole o contrario. Formula giudicata dalla Corte costituzionale compatibile con la previsione costituzionale della "maggioranza dei presenti" di cuiall'art. 64 Cost. atteso che "dichiarare di astenersi ed assentarsi sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente – come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente - ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale". Se così è - aggiunge la Corte - "l'assemblea può stabilire in via generale ed astratta quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore dell'un modo o*

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

dell'altro di manifestare la volontà di non partecipazione alla votazione" (cfr. sent. n. 78 del 1984)" (C.d.S., IV, n. 3372/2012).

B4) Riconducendo il discorso ai termini specifici della controversia, occorre ricordare che il numero dei soci partecipanti al voto, consegnatari delle schede a seguito della chiamata per appello nominale, è risultato confermato dal numero delle schede scrutinate, pari a 297.

Occorre altresì ricordare che, con specifico riferimento alla elezione del presidente dell'assemblea, non è stata rilevata alcuna "anomalia" né è stato posto in dubbio il numero dei soci votanti, come può de prendersi anche dal verbale notarile del 23 settembre.

Procedendo alla verifica dei *quorum*, risulta evidente che la presenza di n. 297 soci al momento della assunzione della deliberazione di voto integra pienamente il *quorum* costitutivo richiesto dall'articolo 6, comma 6 dello Statuto, essendo rappresentati oltre un quinto ed anche oltre un terzo dei soci membri dell'associazione (pari complessivamente a 373, secondo attestato dal presidente dell'assemblea congressuale in apertura dei lavori), mentre il *quorum* deliberativo richiesto dall'articolo 5 comma 4 e dell'articolo 8 comma 1 lettera C dello Statuto risulta anch'esso raggiunto per effetto della espressione di numero 152 voti validi e incontestati a favore del candidato alla presidenza Giuseppe Ciccolini.

- C - Sulla illegittimità della dichiarazione di nullità e della conseguente omessa attribuzione a Giuseppe Ciccolini del voto espresso nella scheda recante il nome "Ciccotti".

Stante la copiosità delle pronunce giurisprudenziali in materia elettorale, sarà sufficiente richiamare le deduzioni già svolte nel ricorso inoltrato dall'odierno esponente al presidente dell'assemblea congressuale (rimasto ad oggi privo di esito) al fine di sostenere la illegittimità dello scrutinio del singolo voto, ed in particolare:

- per risolvere la questione della mancata attribuzione del voto erroneamente espresso a favore di "Ciccotti" e non attribuita al candidato Presidente Giuseppe Ciccolini, giova richiamare il principio di carattere generale del "*favor voti*" per il quale,

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

in sede di scrutinio, la validità del voto contenuto nella scheda deve essere ammessa ogni qualvolta sia possibile desumere l'effettiva volontà dell'elettore. Tale principio, con specifico riferimento ad esempio alle elezioni comunali, è espressamente sancito dall'articolo 64 del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570;

- il principio del "favor voti" ha la funzione di salvaguardare la volontà espressa dall'elettore e limitare ai casi espressamente previsti dalla norma l'annullamento del voto. Tant'è che in sede di scrutinio, solo nel caso in cui l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto, questo deve essere dichiarato nullo (Consiglio di Stato n. 614 del 1998). A tal proposito il Consiglio di Stato (Sezione V – 17 febbraio 2010, n. 926) ha interpretato in maniera fortemente restrittiva la comminatoria di nullità del voto ritenendo che "*sono sanzionati con la nullità del voto i segni che corrispondono in modo inoppugnabile ed univoco alla volontà dell'elettore di far riconoscere il proprio suffragio*";

- nel caso di specie l'elettore ha voluto certamente attribuire il proprio voto al candidato Giuseppe Ciccolini e solo erroneamente ha indicato nella scheda il nome "Ciccotti", anche per la circostanza che in Sardegna il cognome "Ciccolini" non è comune e ricorrente ed era pertanto facile cadere in errore.

Del resto, il nome scritto sulla scheda "Ciccotti" è facilmente riconducibile per assonanza a "Ciccolini" e a nessun'altro candidato, poiché i candidati erano soltanto due, come dichiarato a inizio Assemblea e il nome dell'altro candidato, "Emiliano Deiana", non ha alcuna assonanza con "Ciccotti".

In un caso analogo, il Consiglio di Stato ha stabilito che, in assenza di candidati di altre liste aventi lo stesso cognome, "*non possono esserci dubbi o incertezze circa la volontà dell'elettore*" (sentenza n. 1020 del 2001);

- occorre infine rammentare il principio della salvaguardia della volontà dell'elettore, ribadito anche dalla giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, secondo cui deve essere attribuito valore al voto "*ogni qual volta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore e di non escludere a priori tale attitudine per la presenza di errori ortografici plausibili per la inusualità del cognome del candidato, o le ipotizzabili difficoltà mnemoniche dell'elettore*" (Cfr. C.d.S., Sez. V, 24 maggio 2007,n. 2629).

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Alla luce di tali considerazioni risulta palese la volontà dell'elettore di attribuire la sua preferenza a Giuseppe Ciccolini ed appare del tutto ingiustificata la dichiarazione di nullità della scheda; con la ulteriore conseguenza che il *quorum* deliberativo risulta raggiunto non solo con riferimento al numero dei votanti, ma, altresì, con riferimento al numero dei soci registrati in apertura dei lavori congressuali.

- D - Sulla sussistenza delle esigenze cautelari ai fini della invocata tutela d'urgenza.

La decisione del presidente dell'assemblea congressuale di rinviare *sine die* la formalizzazione della deliberazione con la quale l'assemblea ha votato a favore dell'odierno ricorrente per la carica di presidente dell'associazione, nell'incongruo tentativo di "*promuovere un incontro conciliatorio e risolutivo con i due candidati alla presidenza*", rende evidente il rischio concreto ed attuale che sia illegittimamente impedito il funzionamento dell'organo assembleare, con la violazione sistematica ed arbitraria delle regole statutarie che stabiliscono le modalità di funzionamento dell'assemblea.

Di fatto, il presidente "acclamato" ai soli fini dello svolgimento delle operazioni necessarie per l'elezione degli organi statutari, arrogandosi il diritto di sostituire la propria volontà a quella espressa dall'Assemblea attraverso la regolare deliberazione di voto, ha espropriato l'organo assembleare della prerogativa di eleggere il suo presidente e, in definitiva, ha impedito e tuttora impedisce che l'associazione funzioni secondo le regole democratiche stabilite dagli associati nello Statuto.

Come pure rilevato dal Tribunale di Roma nella precitata ordinanza del 09/06/2009, il rispetto delle regole che presiedono alla struttura associativa "*deve ritenersi di primaria ed imprescindibile importanza*" e la loro inosservanza "*si traduce in una inammissibile alterazione delle dinamiche e degli equilibri interni propri dell'Associazione convenuta*", e "*la violazione delle regole statutarie si traduce inoltre in una esiziale alterazione delle modalità attuative, organizzative e funzionali dell'ente,nonché degli atti che ne determinano l'indirizzo, atteso che il perpetuarsi della violazione potrebbe tradursi in una inammissibile moltiplicazione degli effetti pregiudizievoli derivanti da detta violazione, aventi riflesso anche nel contesto sociale*".

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Ciò appare tanto più grave allorché la violazione delle regole statutarie riguardi un'associazione come l'Anci Sardegna, della cui rilevanza nel contesto sociale non pare potersi dubitare; con la conseguenza che il pregiudizio già in essere per gli organi e per il funzionamento dell'associazione non può trovare adeguata tutela attraverso un giudizio ordinario ed il suo aggravamento può essere scongiurato soltanto attraverso l'adozione di un provvedimento d'urgenza, che consenta il ripristino del funzionamento corretto e legittimo dell'organo assembleare secondo le regole statutarie.>>

1.1. Costituitasi nel procedimento con la memoria di costituzione depositata in data 13.12.2016 l'Anci Sardegna ha eccepito l'inammissibilità dell'avverso ricorso in ragione del fatto che la decisione sull'elezione del presidente dell'Associazione Anci Sardegna non era stata ancora assunta dall'assemblea degli associati.

Nel prosieguo del procedimento con le memorie autorizzate depositate in data 6 febbraio 2017 l'Anci Sardegna ha poi eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito per appartenere la controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo e si è opposta, comunque, nel merito all'accoglimento dell'avverso ricorso.

La parte convenuta nelle richiamate note ha rappresentato le proprie difese nei seguenti termini.

<< In via preliminare, si eccepisce il difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale.

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – Sezione Sardegna è un ente pubblico.

Si osserva, infatti, che trattasi di un'associazione che comprende quasi 400 fra Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane sardi, composta esclusivamente da tali enti locali, da essi gestita per il tramite di una complessa struttura di impronta pubblicistica che, da un lato, si sostanzia di pubblici impiegati e, dall'altro, soggiace integralmente alla normativa in materia di procedimento amministrativo.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

L'Associazione è, inoltre, alimentata esclusivamente da finanze pubbliche, messe a disposizione dai Comuni associati, dalla Regione Autonoma della Sardegna e per il tramite di un'addizionale regionale, ed è, pertanto, sottoposta al controllo della Corte dei Conti.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

La natura pubblicistica dell'ANCI è, peraltro, riconosciuta indirettamente dal legislatore il quale, in diverse occasioni, ha previsto che gli effetti pubblici di un determinato intervento legislativo dovessero essere preceduti da un preventivo accordo con l'ANCI. Ad esempio, l'art. 18, comma 9, del D.L. 21 giugno 2013 n. 69, stabilisce che i criteri per l'accesso dei Comuni all'utilizzo delle risorse destinate alla realizzazione del primo Programma "*6000 Campanili*", concernente una serie di interventi infrastrutturali su edifici pubblici, sono definiti con apposita convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da approvare con decreto del Ministro suddetto. Ancora, l'art. 48 della L. 23 dicembre 1978 n. 833 (istitutiva del Servizio sanitario nazionale) prevede che gli accordi collettivi nazionali per l'uniforme trattamento economico e normativo, nell'intero territorio nazionale, del personale sanitario a rapporto convenzionale devono essere stipulati tra il Governo, le Regioni, l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani (Anci) e le organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria, e quindi approvati e pubblicati a mezzo di decreto presidenziale.

È *tranchant*, infine, la circostanza che l'Istat da sempre inserisca l'ANCI, quale ente pubblico associativo, nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, ai sensi della L. n. 196/2009 e del D.L. n. 78/2010 (doc. 4). Si fa rilevare a controparte – non di certo all'Illustrissimo Tribunale – che tale inserimento nel predetto elenco determina l'appartenenza o meno dell'Ente inserito nel novero delle pubbliche Amministrazioni.

In merito agli enti inseriti nel predetto elenco, recentemente, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di meglio chiarire il concetto di Amministrazione pubblica, facendo rilevare che: "*L'art. 1, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n.196("Legge di contabilità e finanza pubblica") stabilisce che: "Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini*

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione Europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2011, n.165 , e successive modificazioni" Il terzo comma del predetto articolo dispone inoltre che "la ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre". L'inserimento nell'elenco predetto presuppone l'esistenza - e l'accertamento - dei criteri di identificazione sostanziale contemplati dalla normativa Europea richiamata dalla disposizione in esame … L'ambito generale è quello che rileva ai fini dell'individuazione di un ente pubblico nell'ordinamento nazionale. In questo contesto il criterio sostanziale di identificazione valorizza una serie di indici esteriori sintomatici della pubblicità, rappresentati, in particolare: dall'istituzione per legge; dalla costituzione ad iniziativa pubblica; dal fine di interesse pubblico che deve essere perseguito; dall'attribuzione di poteri pubblici; dal rapporto di strumentalità con lo Stato o ente territoriale, che implica l'esercizio di penetranti poteri di indirizzo e controllo; dal finanziamento pubblico. L'esigenza di maggiore certezza ha indotto il legislatore ad affiancare a questo criterio un altro criterio di tipo formale, consistente nell'indicazione dei soggetti che devono ritenersi pubbliche amministrazioni. In questa prospettiva, la norma generale, richiamata da molte leggi di settore per definire il loro ambito applicativo, è costituita dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Tale norma dispone che: "per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

(Aran) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 … Il legislatore nazionale ha, pertanto, introdotto un sistema di individuazione di tali enti affidato ad un'attività di certificazione dell'Istat, nel rispetto di criteri sostanziali di identificazione mutuati dal diritto Europeo. Per quante perplessità possa suscitare la scelta del legislatore di rimettere tale attività certificativa al predetto Ente (l'I.S.T.A.T., appunto) - giacché esso, istituzionalmente, è strutturato per occuparsi di attività statistica e non certificativa - sta di fatto che alla normativa primaria succitata consegue che un soggetto possa essere qualificato come pubblica amministrazione esclusivamente ai fini dell'applicazione di detta normativa"" (Cons. di St., Sez. VI , n. 2326 del 1.06.2016).

Ne consegue *de plano* che, ai sensi dell'art. 7 del D.L.vo n. 104 del 2.07.2010 ("Codice del processo amministrativo"), appartengono alla giurisdizione del Giudice Amministrativo tutte le controversie relative all'esercizio del potere da parte dell'ANCI - Sardegna, ivi comprese le controversie relative all'elezione dei propri organi statutari. Pertanto, si eccepisce il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario adito dal ricorrente a favore del Giudice amministrativo.

** *** **

2. Infondatezza del ricorso

In data 23.09.2016 si è tenuta ad Abbasanta l'assemblea regionale dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – Sezione Regionale Sardegna (doc. 1).

All'ordine del giorno, in particolare, risultavano i seguenti punti: 1) l'elezione degli organi statutari, e dunque il Collegio dei Revisori Contabili, il Presidente e il Consiglio Regionale dell'Associazione; 2) l'elezione dei delegati della sezione sarda alla XVIII Assemblea Congressuale Nazionale dell'ANCI.

Prima dell'inizio dei lavori, venivano eletti il Presidente, i vice Presidenti e i Segretari dell'assemblea, con compiti di direzione e gestione.

Quindi, senza particolari difficoltà, venivano votati per acclamazione ed eletti all'unanimità i tre componenti del Collegio dei Revisori Contabili.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Le gravi irregolarità, invece, si verificavano, e numerose, con riferimento alla votazione del Presidente, del Consiglio Regionale e dei delegati all'Assemblea Nazionale.

Infatti, la presenza di due liste fortemente contrapposte (l'una facente capo al ricorrente; l'altra facente capo al Sindaco di Bortigiadas Emiliano Deiana) ha determinato lo svolgimento dei lavori in un clima di forte tensione e confusione.

Per maggior chiarezza, tali irregolarità verranno analizzate partitamente.

Occorre tuttavia sottolineare che esse si aggravano a vicenda e, per quanto anche singolarmente siano sufficienti a invalidare gli esiti delle votazioni, nell'insieme restituiscono un quadro patologico in ordine a quanto avvenuto in tale sede.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

** *** **

a) Irregolarità nell'accreditamento degli aventi diritto al voto.

Sebbene ad inizio assemblea fossero stati rilevati 304 sindaci partecipanti, non veniva previsto un registro delle uscite e delle astensioni.

Di conseguenza, nel corso delle operazioni di voto, si riscontravano non poche difficoltà nella determinazione degli effettivi aventi diritto al voto, nonché nel rispetto dei *quorum*.

In particolare, il notaio, incaricato di garantire la regolarità delle operazioni, dava immediatamente conto dell'anomalia consistente nella non corrispondenza dei dati registrati in ordine ai presenti alle votazioni (inizialmente pari a 304) e ai tre esiti elettorali (per l'elezione del Presidente: 297; per l'elezione del Consiglio Regionale: 298; per l'elezione dei delegati: 296) (doc. 1, pagg. 2, 4 e 5).

In disparte le considerazioni in merito al rispetto dei *quorum* statutari, resta immutata la gravità della gestione confusionaria delle presenze e dell'accreditamento, che inficiano la sostenibilità e la regolarità degli esiti elettorali.

** *** **

b) Irregolarità per l'accorpamento delle tre votazioni

Le tre distinte elezioni del Presidente, del Consiglio Regionale e dei delegati all'assemblea nazionale dovevano svolgersi in maniera separata e autonoma.

L'obbligo di separazione deriva dalla necessità che, in ognuna di tali votazioni, l'espressione del diritto di voto fosse libera e non condizionata da possibili "effetti traino" o influenze di sorta, che conducessero a uniformare la propria scelta in tutti e tre gli ambiti.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

È ben possibile, infatti, voler scegliere un determinato candidato alla presidenza e, invece, ritenere che i delegati di una lista a lui opposta siano migliori rappresentanti dell'associazione regionale in sede nazionale. Libertà di scelta che, invece, scolorisce di fronte alla necessità di apporre nello stesso istante tre voti in tre schede diverse, in un contesto in cui l'espressione del voto non è nemmeno garantita dalla segretezza.

A ciò si aggiunga che l'obbligo di separazione delle votazioni risponde altresì all'esigenza di garantire chiarezza, sicurezza e ordine nello svolgimento delle operazioni elettorali.

Nel caso che ci occupa - e contro l'espresso parere del Notaio (doc. 2, pag. 1) - le tre elezioni si svolgevano mediante un'unica operazione di voto.

Infatti, ai partecipanti venivano assegnate tre schede, da compilarsi contestualmente, peraltro sul banco della presidenza dell'assemblea e senza cabine elettorali.

Tutto si svolgeva nella più totale confusione, e, prevedibilmente, si è giunti, come *supra* meglio fatto rilevare, all'incongruità del numero delle schede per le tre elezioni: 297 per l'elezione del Presidente; 298 per l'elezione del Consiglio Regionale; 296 per l'elezione dei delegati.

È evidente come la confusione e la superficialità delle operazioni si riverberino incontrastabilmente sul valore degli esiti elettorali.

** *** **

c) Irregolarità per violazione della segretezza del voto.

Qualsiasi votazione avente ad oggetto persone fisiche deve svolgersi garantendo la segretezza dei voti.

Solo la segretezza, infatti, corollario di ogni basilare democrazia, consente di tutelare la libertà del votante rispetto al pericolo di influenze o timori reverenziali o timori di ripercussioni.

Non può giovare, peraltro, il fatto che tale modalità sia stata accettata da parte dell'assemblea. La segretezza e la regolarità del voto non rappresentano modalità o prerogative disponibili in quanto poste a presidio di valori pubblicistici e costituzionali non derogabili.

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Nonostante si trattasse dell'elezione di persone fisiche a incarichi di primaria importanza e, a maggior ragione, nonostante il clima teso dello scontro politico tra la lista del ricorrente e quella del Sindaco Deiana, le operazioni di voto si tenevano nel più evidente dispregio della segretezza.

Le schede affidate ad ogni elettore, infatti, dovevano essere compilate di fronte a tutti sui banchi della presidenza dell'assemblea, in assenza di cabine elettorali o comunque di sistemi atti a garantire ad ogni elettore di appartarsi, di modo che era chiaramente possibile, per chi lo volesse, verificare chi veniva votato e da chi.

È chiaro che una simile modalità di votazione risulti del tutto inaccettabile e vizia in radice l'esito delle votazioni. Ma appare evidente che tale modalità sia risultata ancor più gravemente invalidante in quanto, come avvenuto nel caso di specie, la competizione elettorale ha avuto un esito incerto sino alla fine.

Se, infatti, si potesse, in ipotesi, attenuare l'obbligo di segretezza del voto alla presenza di un unico candidato o, comunque, di fronte a un esito elettorale scontato (in cui uno dei candidati sia in grado di ottenere una larghissima e incontestabile maggioranza), di converso l'obbligo della segretezza si rafforza sensibilmente quando l'esito elettorale sia combattuto, e conduca all'individuazione del vincitore sulla base di una minima differenza di voti: nel caso *de quo*, Ciccolini otteneva 152 voti a fronte dei 141 ottenuti da Deiana.

Tutte le ripetute e gravi irregolarità denunciate, peraltro, sono state confermate dall'ANCI Nazionale la quale, per tali dirimenti ragioni, NON ha riconosciuto la validità dell'elezione dei delegati sardi alla XVIII Assemblea nazionale (nota prot. n. 51/SG del 5.10.2016 - doc. 5).

Pertanto, le elezioni svoltesi in data 23.09.2016 devono dichiararsi illegittime e comunque invalide e, di contro, l'odierno ricorso deve essere rigettato.

** *** **

Con riferimento al *periculum in mora* si fa rilevare all'Illustrissimo Tribunale che in data 30 gennaio 2017 (doc. 6) vi è stata l'elezione del Presidente di ANCI Sardegna (votazione alla quale il Ciccolini deliberatamente non ha voluto partecipare) che ha

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

visto la vittoria di Emiliano Deiana, che ha preso formale servizio quale Presidente Eletto. In tal senso l'odierna richiesta cautelare appare sguarnita del necessario requisito dell'indifferibilità e dell'urgenza. >>

1.2. Nelle more del procedimento cautelare il giorno 30 gennaio 2017 si è riunita l'assemblea dell'Anci Sardegna la quale dopo avere proceduta alle relative votazioni ha deliberato – per quanto qui rileva - la nomina di Emiliano Deiana quale presidente dell'Anci Sardegna.

1.3. Con atto di citazione del 6.2.2017 iscritto a ruolo il successivo 8.2.2017 Ciccolini Giuseppe ha convenuto per l'udienza del 14 giugno 2017 l'Anci Sardegna a comparire davanti al Tribunale di Cagliari affinchè fosse dichiarata la validità dell'elezione espletata nella riunione dell'Assemblea Congressuale dell'Anci Sardegna tenutasi in data 23.9.2016 e la sua nomina a presidente di tale Associazione, nonché fosse accertata l'invalidità della deliberazione con cui l'Anci Sardegna in sede di riunione assembleare tenutasi in data 30.1.2017 aveva proclamato l'elezione di Emiliano Deiana quale presidente dell'Associazione.

Nell'ambito di tale controversia il Ciccolini ha altresì proposto - con ricorso depositato in data 13.2.2017 - istanza cautelare volta ad ottenere la sospensione immediata della deliberazione assembleare impugnata.

1.4. Entrambi i procedimenti cautelari sono stati chiamati all'udienza del 15.2.2017 ove, tenuto conto delle difese svolte dalle parti, così come riassunte nei rispettivi verbali d'udienza, è stata riservata la decisione che ora si scioglie in base alle considerazioni che seguono idonee a definire entrambi i suddetti procedimenti.

2. L'eccezione proposta dall'Anci Sardegna in ordine al difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito deve ritenersi fondata e merita, quindi, accoglimento.

Tale eccezione è stata fondata su due presupposti segnatamente costituiti, il primo, dalla natura di ente pubblico dell'Associazione Regionale dei Comuni della Sardegna ed, il secondo, dalla riconducibilità della controversia inerente ai

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

vizi del procedimento elettorale previsto nello statuto degli enti pubblici per l'elezione di uno dei suoi organi alla organizzazione, alla vita ed al funzionamento dell'ente, con conseguente sua devoluzione alla giurisdizione generale di legittimità che spetta al giudice amministrativo per tutti gli atti di autorganizzazione ed in relazione alla tutela delle posizioni di interesse legittimo.

Entrambi detti presupposti sussistono e sono rilevanti a decidere le controversie in esame.

2.1. L'Associazione Regionale dei Comuni della Sardegna è una associazione su base territoriale regionale dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ed opera nello spirito ed in conformità alla statuto di tale Associazione nazionale.

Tale premessa consente di riferire anche all'associazione su base regionale gli elementi sostanziali e formali in forza dei quali si perviene ad individuare la natura pubblica dell'associazione nazionale.

2.2. Nel nostro ordinamento, anche in ragione dell'influenza del diritto Europeo, non esiste una definizione unitaria ed omogenea di ente pubblico.

La valorizzazione del profilo funzionale relativo alle finalità perseguite porta a individuare diverse nozioni di pubblica amministrazione, in ragione degli ambiti generali e settoriali di disciplina che vengono in rilievo e, per ciascuna pubblica amministrazione, una possibile articolazione della natura, pubblica o privata, in ragione della specifica disciplina applicabile (Cons. Stato, sez. VI, 1 giugno 2016, n. 2326).

Al fine della individuazione della natura pubblica o privata di un ente concorrono sia profili di tipo sostanziale, legati alle finalità perseguite dall'ente ed alla sua organizzazione, sia profili di tipo formale costituiti dal riconoscimento operato dal legislatore di tale sua natura pubblica.

In tal senso si richiamano i principi di recente espressi dal Consiglio di Stato sul punto.

«*Il presupposto organizzativo è rappresentato dal rispetto del principio di*

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

legalità. La Costituzione impone che deve essere la legge a stabilire quando un soggetto possa qualificarsi come pubblico (art. 97 Cost.). La legge 20 marzo 1975, n.70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), in attuazione di tale regola, dispone, con previsione generale, che "nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge".

Il presupposto sostanziale è costituito dalla presenza di indici idonei a rilevare la pubblicità dell'ente.

Tale criterio sostanziale di identificazione valorizza una serie di indici esteriori sintomatici e non necessariamente cumulativi della pubblicità, rappresentati, in particolare: dall'istituzione per legge e dalla costituzione ad iniziativa pubblica; dal rapporto di strumentalità con lo Stato o ente territoriale, che implica l'esercizio di poteri di indirizzo e controllo; dal finanziamento pubblico; dal fine di interesse pubblico che deve essere perseguito; dall'attribuzione di poteri pubblici.

L'esigenza di maggiore certezza ha indotto il legislatore ad affiancare a questo criterio un altro criterio di tipo formale, consistente nell'indicazione dei soggetti che devono ritenersi pubbliche amministrazioni (si veda art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165, recente "Norme generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendente delle amministrazioni pubbliche", che, richiamando genericamente anche "tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali", non ha una valenza autosufficiente, imponendo che a questo criterio formale si affianchi quello, sopra esposto, di natura sostanziale)» (Cons. Stato, sez. VI, 26.07.2016, n. 3387).

2.3. La natura di ente pubblico dell'Associazione Regionale dei Comuni della Sardegna si evince, in primo luogo, da alcuni rilevanti indici di carattere sostanziale.

E, segnatamente:

dalla partecipazione all'associazione di soli soggetti pubblici e cioè dei

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Comuni della Sardegna, dei loro consorzi ed enti di derivazione comunale aderenti all'Anci nazionale, nonché dei Comuni singoli o associati in Unioni di Comuni, Comunità Montane, Consorzi e Aziende pubbliche non aderenti all'Anci nazionale (art.2 dello Statuto Anci Sardegna);

dalla struttura organizzativa che prevede quale requisito minimo per ricoprire incarichi associativi il rivestire la carica di Sindaco, Consigliere comunale, Assessore comunale, Presidente o rappresentante legale degli Enti associati (artt.4 capo 4 e 20 capo 1 dello Statuto Anci Sardegna);

dall'esclusiva finalità di interesse pubblico che l'Associazione persegue (art.3 capi 1 e 2 dello Statuto Anci Sardegna);

dal finanziamento pubblico che gli perviene sia dai singoli Comuni, sia dalla Regione Autonoma della Sardegna (art.25 dello Statuto Anci Sardegna);

dall'applicazione che l'Anci stessa ha deciso di operare del D.lgs. 14.03.2013 n.33, in relazione agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, atteso, in particolare, che l'Anci adotta, ai sensi dell'art. 10, il piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ed il piano della performance, ha, inoltre, reso pubbliche le informazioni sugli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai sensi degli artt. 13 e 14, ha, altresì, pubblicato le informazioni circa i bilanci preventivi e consultivi, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 29 del Decreto sulla trasparenza, nonché dall'art. 1 della L. 06.11.2012, n.190;

dai poteri pubblici riconosciuti all'associazione, tra i quali, in particolare ed a titolo esemplificativo, la possibilità di «*partecipare nei modi previsti dalla legge alla contrattazione collettiva di lavoro per il personale degli Enti, aprire uffici di rappresentanza in altri Paesi o Unioni di Stati, dar vita, partecipare o contribuire a fondazioni, associazioni, istituzioni specializzate, consorzi, società di capitali o altri enti il cui oggetto sia connesso alle attività e agli scopi dell'Associazione, intervenire con propri rappresentanti in ogni sede nella quale si discutano o si tutelino interessi delle istituzioni locali rappresentate*» (art. 1

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

Statuto Anci nazionale).

2.4. In secondo luogo, assume decisiva rilevanza il dato formale costituito dal riconoscimento della natura pubblica di tale Ente operato direttamente dalle legge con rifermento all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

L'Anci è stata costituita in forma privatistica, su iniziativa pubblica, con atto a rogito notaio Mario Negro il 13.09.2004, che ha certificato la sua costituzione, da parte del Congresso di Fondazione, sin dal 1916. (cfr. Atto Costitutivo Anci)

Nonostante la sua istituzione sia avvenuta in forma privatistica, il requisito organizzativo «*può sopravvenire rispetto alla creazione dell'Ente*» (Cons. Stato, sez. VI, 26.07.2016, n. 3387).

In tale senso si richiama, per un verso, l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) per la parte in cui ricomprende tra le amministrazioni pubbliche i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni.

Per altro verso l'art. 1, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n.196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica") a mente del quale: "*Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione Europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2011, n.165 , e successive*

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

modificazioni."

"La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre".

L'inserimento dell'Anci in tale elenco Istat tra gli Enti a struttura associativa è pacifico in causa.

In ordine alla valutazione di tali indici sostanziali e formali al fine del riconoscimento della natura pubblica di un ente si richiamano, quali precedenti conformi, quelli del Consiglio di Stato nn.2326 del 2016 e 778 del 2000.

2.5. Le doglianze avanzate dal Ciccolini in entrambi i procedimenti cautelari in esame attengono a vizi inerenti il procedimento seguito nel corso delle operazioni elettorali tenutesi in data 23.9.2016 ed in data 30.1.2017 che hanno portato l'assemblea congressuale dell'Anci Sardegna ad approvare con la deliberazione del 30.1.2017 l'elezione di Emiliano Deiana quale presidente dell'Associazione.

Avuto riguardo alla *causa petendi* ed al *petitum* della controversia instaurata in ordine all'impugnativa di tale delibera e di quella eventualmente *instauranda* relativa al ricorso cautelare ex art.700 cpc (il cui oggetto è stato espressamente indicato dal ricorrente nei termini dell'accertamento della validità della deliberazione di voto dell'assemblea del 23.9.2016 a favore del Ciccolini, con riserva dei danni), deve ritenersi che l'organo giudicante sia chiamato ad accertare la regolarità delle operazioni elettorali svoltesi per l'elezione di uno degli organi dell'associazione secondo il modello procedimentale elettorale previsto nello statuto dell'associazione.

Secondo i principi stabiliti dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (cfr. da ultimo Corte di Cassazione Sezioni Unite Civile n. 15691 del 2015) "*in tema di contenzioso elettorale amministrativo la giurisdizione è distribuita fra giudice amministrativo e giudice ordinario, spettando al primo le controversie in tema di operazioni elettorali - la cui regolarità è stabilita nel pubblico*

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

interesse, vertendosi in tema di tutela di posizioni d'interesse legittimo -, mentre al giudice ordinario è attribuita la giurisdizione riguardo alle controversie relative all'ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica - in quanto aventi ad oggetto diritti soggettivi -, anche nel caso in cui ad essere impugnati siano dei provvedimenti amministrativi, poiché in tali ipotesi la decisione concerne il diritto soggettivo all'elettorato attivo o passivo (S.U. n. 5574 del 2012; S.U. n. 22640 del 2007; S.U. n. 8469 del 2004; S.U. n. 11646 del 2003; da ultimo, S.U., n. 11131 del 2015)".

3. Alla stregua delle considerazioni tutte che precedono deve allora giungersi alla conclusione che:

in ordine alla controversia cautelare (R.G. n.9552 del 2016) instaurata dal Ciccolini con il ricorso *ante causam* del 10.10.2016 il giudice adito, in accoglimento dell'eccezione sollevata da parte convenuta, deve dichiarare l'inammissibilità in rito del ricorso in ragione del difetto di giurisdizione del giudice ordinario per essere ricompresa la controversia tra quelle rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo;

in ordine alla controversia cautelare (R.G. 1027-1 del 2017) instaurata dal Ciccolini con il ricorso in corso di causa del 13.2.2017 il giudice adito, valutata anche *ex officio* la rilevanza della predetta questione in rito in relazione alla decisione che si assumerà all'esito del giudizio di merito, nega la tutela cautelare richiesta in relazione alla sospensione della delibera impugnata.

4. Il differente regime dei due procedimenti cautelari in esame si riverbera sulla loro definizione e sulla regolamentazione delle spese.

Il procedimento cautelare *ante causam* (R.G. n.9552 del 2016) viene definito con pronunzia in rito di declaratoria del difetto di giurisdizione del giudice adito e compensazione integrale delle spese in ragione della natura della decisione.

Il procedimento cautelare in corso di causa (R.G. 1027-1 del 2017) si conclude con una reiezione dell'istanza di sospensiva, senza regolamentazione

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274

delle spese sulle quali si provvederà all'esito della definizione della causa di merito.

P.Q,M.

1.Dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito per essere la controversia instaurata da Ciccolini Giuseppe nei confronti dell'Anci Sardegna con il ricorso *ante causam* del 10.10.2016 (R.G. n.9552 del 2016) soggetta alla giurisdizione del giudice amministrativo.

1.1.Compensa integralmente tra le parti le spese processuali.

2. In ordine alla controversia cautelare (R.G. n.1027-1 del 2017) instaurata dal Ciccolini con il ricorso in corso di causa del 13.2.2017, respinge la richiesta di sospensione della delibera impugnata.

Manda alla Cancelleria per le comunicazioni.

Così deciso in Cagliari, in data 21 febbraio 2017.

Il Giudice designato

dott. Ignazio Tamponi

Firmato Da: TAMPONI IGNAZIO Emesso Da: POSTECOM CA3 Serial#: 71274