

PROCESSO AMMINISTRATIVO: Consiglio di Stato - Sezione Seconda - Sentenza 10 novembre 2025, n. 8774.

Giustizia amministrativa – Revocazione – Falsità in atti – Presupposti: sentenza passata in giudicato o riconoscimento della parte avvantaggiata

L'azione per revocazione ai sensi dell'art. 395, comma 1, n. 2, c.p.c., basata sul presupposto della falsità di una prova documentale, è inammissibile qualora la falsità non sia stata preventivamente accertata con sentenza passata in giudicato o riconosciuta dalla parte avvantaggiata. Pertanto, l'avvenuto avvio di un procedimento penale che si sia concluso con una sentenza di assoluzione di primo grado (nella specie, «perché il fatto non costituisce reato») non integra i presupposti della «prova dichiarata falsa», né può essere strumentalmente utilizzato per riesumare vizi di revocazione diversi (come l'errore di fatto) i cui termini di proposizione siano irrimediabilmente scaduti. (1).

In motivazione la sezione ha precisato che: i) l'accertamento della falsità non può essere demandato al giudice della revocazione stessa; ii) la falsità riconosciuta dopo la sentenza non può consistere nella valutazione del contenuto di una deposizione testimoniale, ovvero delle dichiarazioni spontanee rese dall'imputato (che non sia parte avvantaggiata del falso).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 7 luglio 2025, n. 5840; sez. IV, 28 dicembre 2022, n. 11448; Cass. civ., sez. III, ordinanze 12 novembre 2019, n. 1590 e 30 novembre 2017, n. 28653.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2025 il consigliere Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Michele Bonetti e l'avvocato Fiammetta Lorenzetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del giudizio è la domanda di revocazione, proposta ex art. 395, comma 1, n. 2 e n. 4, c.p.c., dal signor Giorgio Mori avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 17 novembre 2022, n. 10140 che ha respinto l'appello proposto avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. III bis, 18 marzo 2022, n. 3159.

2. Alla stregua della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, emerge che:

a) il ricorrente era candidato alle consultazioni elettorali svoltesi il 3 e 4 ottobre 2021 per il rinnovo del Consiglio del Municipio XV del Comune di Roma Capitale per la lista n. 13 "Giorgia Meloni – Fratelli d'Italia", ma all'esito dello spoglio risultava il primo dei non eletti, non avendo riportato un

numero utile di preferenze (731, inferiori cioè a quelle attribuite ai tre candidati che sono risultati eletti);

b) ha presentato ricorso al T.a.r. per il Lazio ex art. 126 c.p.a. lamentando le varie irregolarità che, a suo dire, vi sarebbero state nelle operazioni di scrutinio della sezione n. 2478, e che avrebbero riguardato anche l'attribuzione delle preferenze al capolista, signor Giuseppe Calendino, giusta le errate istruzioni impartite dalla presidente del seggio, nel senso di assegnare al capolista i voti di lista, in tutti i casi di assenza di una qualsivoglia indicazione nominale di altri candidati.

3. Il T.a.r. per il Lazio, con la sentenza n. 3159 del 18 marzo 2022, dichiarava il ricorso inammissibile in ragione della ravvisata genericità delle censure, non supportate da concreti elementi di riscontro e come tali derubricabili a meramente "esplorative", ovvero ipotetiche e congetturali. Condannava altresì il ricorrente al pagamento delle spese di lite.

4. Avverso tale pronuncia il signor Giorgio Mori ha proposto appello (ricorso n.r.g. 5043/2022) affidato ad un unico motivo, con il quale ha lamentato violazione di legge, segnatamente delle norme elettorali e delle circolari ministeriali e eccesso di potere. In particolare ha evidenziato le contraddizioni tra tabelle di scrutinio e verbali delle operazioni elettorali della sezione 2478, nonché, con riferimento alla propria lista, la circostanza dell'avvenuta attribuzione sempre del voto nominale, che per lo più è risultato dato al capolista. Su tali anomalie ha fondato la c.d. prova di resistenza, ritenuta sufficientemente basata sul fatto che ove non si fossero conteggiati tutti i voti di preferenza scrutinati presso quella sezione, egli sarebbe stato eletto, seppure con lo scarto di un solo voto rispetto al Calendino (718 voti a fronte dei 717 che sarebbero residuati all'altro).

5. Con la menzionata sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, n. 10140 del 2022:

a) sono state esaminate e disattese tutte le censure dell'appellante, ritenendo i rilievi formulati di natura meramente formale e comunque tali, in assenza di principi di prova concreti, da non consentire di superare l'affermata valenza meramente esplorativa del ricorso proposto;

b) in maggior dettaglio, in relazione all'intensità dell'onere probatorio nei giudizi elettorali, è stata rimarcata la necessità di allegare, oltre che indicare, le modalità espressive delle presunte irregolarità nella manifestazione del voto, nonché l'incidenza dell'errore sul risultato finale e su quello auspicato e non conseguito in ragione delle stesse (Cons. Stato, sez. V, 7 luglio 2015, n. 3881; 22 dicembre 2014, n. 6215; 28 aprile 2014, n. 2197);

c) è stata comunque scrutinata la segnalata discrepanza tra verbalizzazioni e risultanze nelle attribuzioni dei voti, arrivando ad avallare come plausibili le spiegazioni alternative emerse in corso di procedimento (ad esempio, l'indicazione del presidente dell'ufficio centrale elettorale che ha ritenuto "addebitabile" a doppie preferenze espresse in ossequio alla regola dell'equilibrio di genere le divergenze tra numero di preferenze individuali maschili a favore dei candidati della lista n. 13

Fratelli d'Italia -121-, e numero effettivo delle stesse -pari a 117-), ovvero comunque rimarcandone la natura formale, tale *ex se* da non consentire di invalidare il risultato elettorale, che in quanto espressivo della volontà popolare va salvaguardato il più possibile;

d) ha infine nuovamente qualificato come « *generiche le doglianze relative all'inusuale numero di voti di preferenza attribuiti, nella sezione in questione, ai capilista* », al pari di quelle afferenti l'elevato numero di suffragi dichiarati nulli;

e) ha compensato le spese del grado di giudizio.

4. Con ricorso notificato in 23 settembre 2024 e depositato il giorno successivo, 24 settembre 2024, il signor Giorgio Mori ha proposto domanda di revocazione affidata a due distinti motivi rescindenti, riconducibili rispettivamente al n. 2 (motivo *sub* 1, esteso da pag. 8 a pag. 13) e al n. 4 del comma 1 dell'art. 395 c.p.c. (motivo *sub* 2, da pag. 13 a pag. 19). Per la fase rescissoria, ha chiesto di essere proclamato eletto al posto del candidato Giuseppe Calendino, stante che sarebbe emersa l'avvenuta attribuzione a quest'ultimo di 95 voti, anziché dei soli 5 spettantigli, in forza di una verbalizzazione risultata falsa delle operazioni elettorali del seggio n. 2478.

4.1. In punto di fatto, a corredo della prima ragione revocatoria, ha precisato di aver presentato una denuncia querela contro la presidente della sezione n. 2478 (indicata come allegato 6, ancorché non versata in atti) in conseguenza della quale quest'ultima è stata iscritta nel registro degli indagati (RGNR 18791/2023). Ne è conseguito un sequestro probatorio del verbale delle operazioni elettorali di interesse e del pertinente materiale afferente queste ultime (buste varie utilizzate, come da istruzioni ministeriali, per la trasmissione in sicurezza degli atti relativi). Seguiva quindi la richiesta di rinvio a giudizio (versata in atti, al pari della richiamata documentazione dell'attività di polizia giudiziaria svolta su delega della Procura di Roma) per il reato di cui agli artt. 81, cpv., e 479 c.p., in quanto l'imputata, nella sua qualità di « *presidente del seggio elettorale 2478 formando nell'esercizio delle sue funzioni le liste di preferenza elettorale nelle elezioni del Consiglio municipale del Municipio XV di Roma Capitale, falsamente riportava preferenze per i capilista di ciascuna lista, laddove l'elettore non avesse espresso alcuna preferenza, ma esclusivamente il voto di lista [...]* ». In tale atto con riferimento al candidato Calendino si indicano come “falsamente” attribuite 90 preferenze, sulla 95 che gli sono state complessivamente assegnate in quella sezione.

4.2. Nelle conclusioni, il signor Giorgio Mori ha chiesto altresì un supplemento istruttorio, individuato nell'ordine di esibizione, ovvero, in via subordinata, nel sequestro conservativo o giudiziario, nei confronti della Prefettura di Roma e del comune di Roma Capitale, di tutte le schede elettorali della sezione n. 2748 inerenti all'elezione del presidente del Municipio XV e del consiglio svoltesi il 3 e 4 ottobre 2021.

5. In data 30 settembre 2024 si è costituito in giudizio il comune di Roma Capitale per resistere al gravame.

6. Nel corso del procedimento parte intimata ha depositato memoria in data 15 settembre 2025, erroneamente intestata al T.a.r. per il Lazio, ancorché evidentemente da riferirsi all'odierno giudizio.

6.1. Il ricorrente a sua volta ha presentato memoria il 13 ottobre 2025. In data 21 ottobre 2025 ha versato in atti il dispositivo della sentenza del GUP presso il Tribunale penale di Roma datata 9 ottobre 2025, di assoluzione della presidente del seggio della sezione n. 2478 *«perché il fatto non costituisce reato»*, unitamente al verbale dell'udienza recante le dichiarazioni dell'imputata.

7. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 28 ottobre 2025, in occasione della quale il difensore del ricorrente ne ha chiesto il rinvio per acquisire la motivazione della sentenza (di assoluzione), il cui deposito è previsto entro 90 giorni dal dispositivo.

8. In via preliminare il Collegio non ritiene di accedere all'istanza di rinvio avanzata dalla difesa del ricorrente, giusta l'irrelevanza, ai fini della decisione, di ridetta motivazione, comunque riferita ad una sentenza assolutoria di primo grado, come tale estranea al perimetro dell'accertamento giudiziale della falsità documentale presupposta dall'art. 395, comma 1, n. 2, c.p.c.

9. Sempre in via preliminare, va dichiarata la tardività della memoria di replica del ricorrente e delle produzioni documentali da ultimo richiamate (per violazione del termine di cui al combinato disposto degli artt. 73, comma 1, c.p.a. e 4, comma 4, disp. att. c.p.a.).

Il collegio rileva tuttavia come il contenuto di tale documentazione, evidentemente prodotta allo scopo di suffragare la richiesta di rinvio della trattazione della causa, rafforzi la valutazione di inammissibilità del ricorso per le motivazioni di seguito esplicitate.

10. In relazione alla prima causa revocatoria, occorre ricordare come per il diritto vivente (Cassazione civile e Consiglio di Stato) la prova falsa che, ai sensi dell'art. 395, n. 2, c.p.c., consente le proponibilità dell'impugnazione per revocazione, è quella:

a) che sia stata dichiarata tale con sentenza penale o civile passata in giudicato;

b) ovvero la cui falsità sia stata riconosciuta dalla parte a cui vantaggio essa è stata utilizzata dal giudice (nella specie, il capolista della lista n. 13).

Al di fuori di tale ultima ipotesi, evidentemente non verificatasi nel caso di specie, la falsità riconosciuta dopo la sentenza non può comunque consistere nella valutazione del contenuto di una deposizione testimoniale, ovvero addirittura delle dichiarazioni spontanee rese dall'imputato -che non è la parte che si è avvantaggiata del falso - come preteso dal ricorrente.

10.1. La necessità che l'istanza di revocazione si basi sulla circostanza che si sia giudicato su prove *«dichiarate false»*, non solo postula, come sopra detto, che tale dichiarazione sia avvenuta con sentenza passata in giudicato anteriormente alla proposizione della stessa, ma ne implica

l'inammissibilità quando la invocata falsità debba essere accertata in quello stesso giudizio. Da qui l'assoluta eterogeneità rispetto al giudizio di revocazione delle istanze istruttorie avanzate dal ricorrente, anche a prescindere dalla loro estraneità dalle competenze del giudice amministrativo.

11. Nel caso di specie peraltro è lo stesso ricorrente:

a) ad aver documentato il mero avvio del procedimento penale per falso nel 2023 (v. il numero di iscrizione nel registro delle notizie di reato nonché la data del sequestro), ovvero ben più tardi della pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 10140/2022;

b) ad aver altresì documentato che la sentenza di primo grado è sopravvenuta al giudizio, e per giunta è di assoluzione «*perché il fatto non costituisce reato*», sicché in alcun modo può integrare i presupposti delle prove «*dichiarate false*» cui fa riferimento l'art. 395, comma 1, n. 2, c.p.c.

12. Né l'attivazione dell'indagine - comunque sfociata in una sentenza assolutoria - può essere strumentalmente utilizzata per riesumare il vizio revocatorio di cui all'art. 395, comma 1, n. 4, c.p.c., i termini per la proposizione del quale sono ormai irrimediabilmente spirati.

13. In primo luogo, infatti, ridetto rilievo, formulato dal ricorrente quale denegata ipotesi, è palesemente tardivo in quanto, *ex art. 92, commi 1, 2 e 3, c.p.a.*, il termine per proporre tale impugnazione è di 60 giorni dalla notificazione della sentenza ovvero sei mesi dalla sua pubblicazione; entrambi ampiamente scaduti ove si abbia a mente che il ricorso è stato notificato il 23 settembre 2024 laddove la revocanda sentenza n. 10140 è stata pubblicata il 17 novembre 2022.

13.1. Esso peraltro è anche inammissibile in quanto:

a) cade su aspetti che hanno costituito espressamente punti controversi;

b) sollecita inammissibilmente il giudice della revocazione a rivalutare l'intero *thema probandum* e *decidendum* sostanzialmente solo alla luce del rinvio a giudizio della presidente del seggio elettorale della sezione n. 2478.

13.2. Solo avuta contezza degli esiti delle indagini svolte dalla polizia giudiziaria su delega del pubblico ministero, infatti, il ricorrente ha individuato -in maniera irrimediabilmente tardiva - lo specifico vizio il cui accertamento gli avrebbe effettivamente consentito di superare per numero di preferenze il capolista che è stato dichiarato eletto.

13.3. Va al riguardo ricordato come l'errore di fatto riconducibile all'art. 395, n. 4, c.p.c., postula un contrasto fra due diverse rappresentazioni dello stesso fatto, e non è ravvisabile quando si lamenta una presunta erronea valutazione delle risultanze processuali o un'anomalia nel procedimento logico di interpretazione del materiale probatorio, o qualora, come nella specie, una questione controversa sia stata risolta, in assenza di specificità, sulla base di consolidati canoni ermeneutici o sulla base di un esame critico della documentazione richiamata.

13.4. Nel caso di specie, dunque, le censure avanzate in sede di ricorso al T.a.r. e appello al Consiglio di Stato, per come prospettate, non sono state ritenute idonee a superare la soglia di genericità per come desumibile da consolidati arresti giurisprudenziali in materia di estensione e contenuto dell'onere della prova, segnatamente nella materia elettorale. Con riferimento proprio ai voti assegnati al capolista, la sentenza reca infatti: *«Sono egualmente generiche le doglianze relative all'inusuale numero di voti di preferenza attribuiti, nella sezione in questione, ai capilista e l'elevato numero di suffragi dichiarati nulli. In sostanza le asserite inesattezze e omissioni rilevate possono dimostrare, al massimo, l'andamento confuso delle operazioni di votazione e di spoglio, ma non che nella sezione in questione siano rinvenibili le espressioni di voto mancanti per superare la c.d. "prova di resistenza" e conseguire l'elezione aspirata, in assenza di prova che dette irregolarità superino la soglia della loro natura formale avendo comportato l'illegittima sottrazione di voti che avrebbero dovuto essergli riconosciuti, dovendo trovare applicazione il principio di conservazione delle operazioni elettorali porta e il susseguente principio della strumentalità delle forme»*. E ancora: *«Né, per quanto anzidetto, è sostenibile che l'intera sommatoria dei voti attribuiti in quella sezione sia ritenuta da non considerare in ragione delle invalidità riscontrate nelle operazioni elettorali. Non possono, infatti, avere rilevanza invalidante rispetto ai 95 voti risultanti ottenuti dal primo classificato Calendino (gli altri due candidati hanno ottenuto in quella sezione un numero di voti irrilevanti ai fini del risultato elettorale generale) le circostanze di irregolarità formali rilevate, al pari di mere supposizioni di vizi invalidanti derivanti dall'asserito eccessivo numero di voti annullati»*.

14. A tanto consegue l'inammissibilità del ricorso.

15. La peculiarità e novità della vicenda, alla luce di quanto tardivamente emerso, giustifica, ex artt. 26, comma 1 c.p.a e 92, comma 2, c.p.c., la compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in revocazione, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Carmelina Addesso, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere