

ELEZIONI AMMINISTRATIVE: Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, Sezione Seconda, sentenza 20 maggio 2024, n. 489.

1. Procedimento elettorale -Sottoscrizione della lista su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati -Necessità -"moduli aggiuntivi" privi dell'indicazione del contrassegno di lista e dell'elenco dei candidati -Possibilità solo qualora sia accertato in maniera inequivoca che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il proprio appoggio a quella determinata lista ed ai relativi candidati.

2. Procedimento elettorale -Presentazione di una lista i fogli separati o uniti con mera "spillatura" Possibilità -Accertamento in maniera inequivoca che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il proprio appoggio a quella determinata lista ed ai relativi candidati -Necessità -Elementi di prova -Individuazione.

1. *"Ai sensi dell'art. 28, co. 4, del DPR n. 570 del 1960, "i sottoscrittori debbono essere elettori iscritti nelle liste del comune e la loro firma deve essere apposta su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi".*

L'esigenza che la sottoscrizione sia apposta su moduli contenenti il contrassegno della lista e le generalità dei candidati è finalizzata a garantire e attestare la consapevolezza e volontà dei firmatari di fornire supporto a quella specifica compagine politica e al relativo progetto di governo.

Di regola, questo comporta, come afferma la giurisprudenza consolidata di questo Consiglio di Stato, che "i "moduli aggiuntivi" utilizzati per la sottoscrizione delle liste, quando siano privi dell'indicazione del contrassegno di lista e dell'elenco dei candidati, devono necessariamente essere uniti al primo foglio da elementi ulteriori rispetto alla semplice spillatura (timbri lineari, firme, etc.), in modo da consentire alla Commissione elettorale di verificare in maniera inequivoca che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il proprio appoggio a quella determinata lista ed ai relativi candidati" (sent. n. 4203 del 2022 e precedenti ivi richiamati).

... Non è tuttavia da escludere che, in determinate e particolari circostanze, la volontà degli elettori firmatari emerga in maniera univoca da altri elementi, che possono emergere nel corso del procedimento ovvero in sede giurisdizionale e che, in virtù del generale principio di strumentalità delle forme, consentono di ritenere comunque indubbio il loro sostegno alla lista" (cfr., sentenza Cons Stato, sez. II, 26 aprile 2023, n. 4211).

2. la giurisprudenza aveva già affermato che non possono supportare la presentazione di una lista i fogli separati o uniti con mera "spillatura", qualora non vi siano collegamenti sostanziali che possano oggettivamente rendere l'idea di un documento sostanzialmente unico (Consiglio di Stato, sez. III, 23 maggio 2016, n. 2170; sez. V , 7 novembre 2006, n. 6544; in termini anche Cons. Stato, sez. II, n. 6251/2021, n. 6316/2021, n. 6273/2021), il che porta a concludere che l'unicità del documento possa essere desunta da altri univoci elementi.

In primo luogo, l'ufficiale autenticante, Consigliere comunale Ombretta Ghironzi, ha reso una dichiarazione in cui ha attestato, sotto la propria responsabilità, che i vari firmatari (di cui sono indicate le generalità e il documento mediante il quale sono stati identificati) avevano esplicitato la propria consapevolezza di supportare la lista dei ricorrenti, della quale vi era garanzia anche perché, nel corso di tutte le operazioni di sottoscrizione, peraltro avvenute presso la sede del comitato elettorale della lista alla presenza del candidato a Sindaco e di diversi altri candidati alla carica di Consigliere comunale, i fogli facenti parte dell'atto erano già uniti con una spillatura e, in evidente adiacenza fisica a detto modulo spillato, sul tavolo ove sono state materialmente apposte le firme, era ivi collocato un foglio recante, in alto a sinistra, il simbolo e il nome della lista "Insieme per il futuro" e, nella parte centrale, il nome del candidato a Sindaco Marco Moscatelli, unitamente all'elenco dei candidati alla carica di consigliere comunale (allegato al ricorso n. 006 del fascicolo digitale).

Inoltre, il Segretario comunale ha a sua volta attestato di aver consegnato al signor Falchetti Federico, su apposito supporto digitale, i files contenenti i moduli e gli altri atti per la presentazione della lista, affinché il medesimo procedesse autonomamente alla stampa degli stessi, e di aver personalmente

raccolto e trasmesso alla Commissione elettorale, in un'unica soluzione, il modulo principale e gli atti separati, i quali risultavano composti da fogli già spillati sovrapposti, dai cui emergeva la loro chiara ed inconfutabile continuità (allegato al ricorso n. 004 del fascicolo digitale).

Ancora, i n. 40 sottoscrittori della lista hanno reso altrettante dichiarazioni sostitutive, confermando la loro piena consapevolezza sul fatto di sottoscrivere il modulo per la presentazione della lista "Insieme per il futuro" con candidato a Sindaco il signor Marco Moscatelli; gli stessi, nelle rispettive dichiarazioni, hanno altresì confermato che le operazioni di sottoscrizione e di identificazione si sono svolte con le modalità, anche di tempo e di luogo, dichiarate dal Consigliere comunale Ombretta Ghironzi (allegato al ricorso n. 005 del fascicolo digitale).

Le dichiarazioni sostitutive anzidette sono state redatte nel rispetto delle formalità previste dal D.P.R. n. 445/2000: tutti i quaranta sottoscrittori, richiamate anche le possibili conseguenze penali delle dichiarazioni mendaci, hanno espressamente affermato di aver consapevolmente sottoscritto la dichiarazione a sostegno della presentazione della lista "Insieme per il futuro" per la consultazione elettorale che avrà luogo nei giorni 8-9 giugno 2024.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'U.T.G. - Prefettura di Pesaro Urbino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella up speciale elettorale del giorno 20 maggio 2024 la dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti Moscatelli Marco, Ragnetti Andrea e Francioni Mauro, agiscono, rispettivamente, nella qualità di candidato a Sindaco e di presentatori delegati della lista "Insieme per il futuro", per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale del Comune di Monte Porzio (PU), che avrà luogo nelle date 8-9 giugno 2024. La lista è contraddistinta dal contrassegno formato da un cerchio azzurro così rappresentato: in alto, il nome "Insieme per il futuro"; alla base, la scritta "Lista Civica"; nella parte centrale, due fiori, uno azzurro e uno rosso, e un nastro giallo che li circonda; nella parte destra, il disegno del Castello di Castelvecchio; nella parte sinistra, il disegno del vecchio palazzo comunale di Monte Porzio; nella parte inferiore, un semicerchio azzurro con il nome del candidato a Sindaco Marco Moscatelli.

Essi chiedono l'annullamento degli atti indicati in epigrafe, con cui la Sottocommissione elettorale circondariale di Pergola ha disposto la ricusazione della lista "Insieme per il futuro" e ha rigettato l'istanza di riesame e di soccorso istruttorio ex art. 33 del D.P.R. n. 570/1960.

Conseguentemente, gli stessi chiedono l'immediata riammissione della lista "Insieme per il futuro" alla suddetta competizione elettorale.

In sintesi, questi sono i fatti che hanno portato ad intraprendere la presente iniziativa giudiziaria:

- alla scadenza del termine prescritto, venivano presentate due sole liste nel Comune di Monte Porzio e, segnatamente, la lista degli odierni ricorrenti e la lista denominata “Nuova Identità Comune”, con candidato a Sindaco il signor Bruno Sebastianelli;
- a seguito delle verifiche ex art. 30 del D.P.R. n. 570/1960, la Sottocommissione Elettorale, con il verbale gravato, deliberava la riconsiderazione della lista “Insieme per il futuro”, avendo rilevato la non conformità della redazione della dichiarazione di presentazione del candidato alla carica di Sindaco e della lista di candidati alla carica di Consigliere comunale, nonché degli atti separati di sottoscrizione, in quanto essi erano costituiti da fogli “A4” spillati ma privi di timbro e/o firma di congiunzione apposta dal pubblico ufficiale autenticante, il che non costituirebbe adeguata garanzia della piena consapevolezza dei sottoscrittori in ordine ai candidati e al contrassegno cui si riferisce l’atto di presentazione sottoscritto;
- in altri termini, ciò che la Sottocommissione ha contestato è stato il fatto che la lista è stata presentata mediante n. 1 (un) atto principale e n. 2 (due) atti separati, che, pur conformi al modello ministeriale e consegnati dal Segretario del Comune di Monte Porzio su supporto digitale (poi stampati dai presentatori su fogli “A4” e regolarmente spillati), erano privi di timbro e/o firma di congiunzione del pubblico ufficiale autenticante;
- l’istanza di riesame e di contestuale soccorso istruttorio presentato dai ricorrenti alla Sottocommissione Elettorale e alla Prefettura-UTG di Pesaro-Urbino, ai sensi dell’art. 33 del D.P.R. n. 570/1960, al fine di ottenere l’immediata riammissione della lista, è stata rigettata perché ritenuta tardiva.

A sostegno del presente gravame, i ricorrenti deducono violazione e/o falsa applicazione degli artt. 28 e 33 del D.P.R. n. 570 del 16 maggio 1960, eccesso di potere per travisamento dei fatti e degli atti, violazione dei principi di proporzionalità, strumentalità delle forme e *favor participationis*, errore scusabile, violazione del giusto procedimento per mancata attivazione del soccorso istruttorio ex art. 33 del D.P.R. n. 570/1960.

Si sono costituite in giudizio, per resistere, la Sottocommissione Elettorale Circondariale di Pergola e la Prefettura-UTG di Pesaro-Urbino.

Alla pubblica udienza speciale elettorale del 20 maggio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione dopo la discussione orale.

2. Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

Come pure evidenziato dai ricorrenti, recentemente la giurisprudenza ha sposato un orientamento più sostanzialista e improntato al *favor participationis*, affermando i seguenti principi, da cui il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi:

“Ai sensi dell'art. 28, co. 4, del DPR n. 570 del 1960, "i sottoscrittori debbono essere elettori iscritti nelle liste del comune e la loro firma deve essere apposta su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi".

L'esigenza che la sottoscrizione sia apposta su moduli contenenti il contrassegno della lista e le generalità dei candidati è finalizzata a garantire e attestare la consapevolezza e volontà dei firmatari di fornire supporto a quella specifica compagine politica e al relativo progetto di governo.

Di regola, questo comporta, come afferma la giurisprudenza consolidata di questo Consiglio di Stato, che "i "moduli aggiuntivi" utilizzati per la sottoscrizione delle liste, quando siano privi dell'indicazione del contrassegno di lista e dell'elenco dei candidati, devono necessariamente essere uniti al primo foglio da elementi ulteriori rispetto alla semplice spillatura (timbri lineari, firme, etc.), in modo da consentire alla Commissione elettorale di verificare in maniera inequivoca che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il proprio appoggio a quella determinata lista ed ai relativi candidati" (sent. n. 4203 del 2022 e precedenti ivi richiamati).

... Non è tuttavia da escludere che, in determinate e particolari circostanze, la volontà degli elettori firmatari emerga in maniera univoca da altri elementi, che possono emergere nel corso del procedimento ovvero in sede giurisdizionale e che, in virtù del generale principio di strumentalità delle forme, consentono di ritenere comunque indubbio il loro sostegno alla lista” (cfr., sentenza Cons Stato, sez. II, 26 aprile 2023, n. 4211).

In altri termini, se non può dubitarsi del fatto che l'indicazione del contrassegno della lista sul modulo utilizzato per la presentazione della lista medesima costituisca requisito essenziale specificamente prescritto dalla legge, e ciò all'evidente scopo di assicurare la piena consapevolezza dei sottoscrittori in ordine alla lista e ai candidati cui si riferisce l'atto di presentazione, e che la congiunzione fisica tra i fogli nel caso di assenza del contrassegno di lista sui moduli contenenti le sottoscrizioni e l'attestazione, da parte del pubblico ufficiale che autentica, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive, assolvono a una funzione di garanzia, da essi, tuttavia, non può derivare un effetto probatorio dell'intenzione dei sottoscrittori (Cons. Stato, sez. II, 25 maggio 2022, n. 4203; id., 13 settembre 2021, n. 6273); ciò in quanto l'atto di autentica costituisce atto pubblico con funzione probatoria autonoma che, ai sensi dell'art. 2700 c.c., fa piena prova, fino a querela di falso, soltanto della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2023, n. 4222, che richiama, tra le altre, anche Cons. Stato, Sez. II, n. 9816/2022).

D'altronde, la giurisprudenza aveva già affermato che non possono supportare la presentazione di una lista i fogli separati o uniti con mera "spillatura", qualora non vi siano collegamenti sostanziali che possano oggettivamente rendere l'idea di un documento sostanzialmente unico (Consiglio di Stato, sez. III, 23 maggio 2016, n. 2170; sez. V, 7 novembre 2006, n. 6544; in termini anche Cons. Stato, sez. II, n. 6251/2021, n. 6316/2021, n. 6273/2021), il che porta a concludere che l'unicità del documento possa essere desunta da altri univoci elementi.

Nel caso di specie, tali elementi sussistono e sono stati allegati e provati, il che consente, in linea con i richiamati indirizzi giurisprudenziali, di giungere a conclusioni di segno diverso da quelle cui è pervenuta la Sottocommissione Elettorale di Pergola.

In primo luogo, l'ufficiale autenticante, Consigliere comunale Ombretta Ghironzi, ha reso una dichiarazione in cui ha attestato, sotto la propria responsabilità, che i vari firmatari (di cui sono indicate le generalità e il documento mediante il quale sono stati identificati) avevano esplicitato la propria consapevolezza di supportare la lista dei ricorrenti, della quale vi era garanzia anche perché, nel corso di tutte le operazioni di sottoscrizione, peraltro avvenute presso la sede del comitato elettorale della lista alla presenza del candidato a Sindaco e di diversi altri candidati alla carica di Consigliere comunale, i fogli facenti parte dell'atto erano già uniti con una spillatura e, in evidente adiacenza fisica a detto modulo spillato, sul tavolo ove sono state materialmente apposte le firme, era ivi collocato un foglio recante, in alto a sinistra, il simbolo e il nome della lista "Insieme per il futuro" e, nella parte centrale, il nome del candidato a Sindaco Marco Moscatelli, unitamente all'elenco dei candidati alla carica di consigliere comunale (allegato al ricorso n. 006 del fascicolo digitale).

Inoltre, il Segretario comunale ha a sua volta attestato di aver consegnato al signor Falchetti Federico, su apposito supporto digitale, i files contenenti i moduli e gli altri atti per la presentazione della lista, affinché il medesimo procedesse autonomamente alla stampa degli stessi, e di aver personalmente raccolto e trasmesso alla Commissione elettorale, in un'unica soluzione, il modulo principale e gli atti separati, i quali risultavano composti da fogli già spillati sovrapposti, dai cui emergeva la loro chiara ed inconfutabile continuità (allegato al ricorso n. 004 del fascicolo digitale).

Ancora, i n. 40 sottoscrittori della lista hanno reso altrettante dichiarazioni sostitutive, confermando la loro piena consapevolezza sul fatto di sottoscrivere il modulo per la presentazione della lista "Insieme per il futuro" con candidato a Sindaco il signor Marco Moscatelli; gli stessi, nelle rispettive dichiarazioni, hanno altresì confermato che le operazioni di sottoscrizione e di identificazione si sono svolte con le modalità, anche di tempo e di luogo, dichiarate dal Consigliere comunale Ombretta Ghironzi (allegato al ricorso n. 005 del fascicolo digitale).

Le dichiarazioni sostitutive anzidette sono state redatte nel rispetto delle formalità previste dal D.P.R. n. 445/2000: tutti i quaranta sottoscrittori, richiamate anche le possibili conseguenze penali delle

dichiarazioni mendaci, hanno espressamente affermato di aver consapevolmente sottoscritto la dichiarazione a sostegno della presentazione della lista "Insieme per il futuro" per la consultazione elettorale che avrà luogo nei giorni 8-9 giugno 2024.

Non è infine da trascurare la circostanza, opportunamente posta in luce dalla difesa dei ricorrenti, che la competizione elettorale dovrà svolgersi in una piccola comunità di circa 2.700 abitanti e che le liste presentate erano soltanto due; ciò costituisce un ulteriore indice del fatto che fosse chiara e univoca la volontà dei sottoscrittori e che la mancanza di timbri di congiunzione non possa aver determinato, nel caso specifico, alcuna ambiguità.

A ciò aggiungasi che l'errore è dipeso sostanzialmente dal fatto che i ricorrenti hanno ricevuto dal Segretario comunale i moduli in formato digitale e non cartaceo e che hanno dovuto provvedere alla stampa degli stessi in autonomia (come dichiarato dallo stesso Segretario comunale); peraltro, il difensore dei ricorrenti, nel corso dell'odierna pubblica udienza, ha reso dichiarazione a verbale per precisare che detti moduli si trovavano già digitalmente in formato "A4" e che in tal modo sono stati stampati e spillati, previa compilazione al computer e previo inserimento del contrassegno.

Giova ancora evidenziare che, per l'autenticazione delle firme, i vari sostenitori della lista si sono recati direttamente presso la sede del comitato elettorale "Insieme per il futuro", alla presenza del candidato Sindaco e dei candidati Consiglieri comunali della medesima lista, in tal modo "affidandosi" in relazione al rispetto delle formalità e delle regole di procedura per la presentazione della candidatura, circostanza che rende particolarmente significative, sul piano probatorio, le dichiarazioni scritte sopra riportate.

In questo contesto, vi sono dunque elementi sufficienti per ritenere che, nonostante l'omessa congiunzione dei fogli su cui sono state apposte le sottoscrizioni per la presentazione della lista dei ricorrenti, sia stata dimostrata in maniera univoca la volontà dei cittadini elettori di sostenere quella data compagine politica e il suo progetto di governo dell'Ente locale.

Non sussistono infatti ragioni per dubitare della genuinità delle citate dichiarazioni rilasciate dal Segretario comunale, dall'Ufficiale autenticante e dai sottoscrittori della lista, per cui deve concludersi che tali documenti confermino le circostanze di modo di tempo e di luogo in essi riportate e descritte.

“Del resto sia le attestazioni del Segretario comunale sia le dichiarazioni dei sottoscrittori non hanno, a ben vedere, natura di "attestazioni postume" in senso propriamente detto, non integrando la documentazione originariamente prodotta ma consentendo piuttosto di ricostruire l'originario ed effettivo svolgimento dei fatti. La dichiarazione del 'terzo' (quando non assunta nelle forme testimoniali, di cui all'art. 63, comma 3, del c.p.a.) costituisce pur sempre una prova 'atipica', che va

liberamente apprezzata dal giudice, al fine di formarsi il proprio convincimento, anche in relazione agli altri elementi acquisiti in giudizio” (cfr., Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2023, n. 4222).

Per tutto quanto precede, il ricorso va accolto.

Per l'effetto, i provvedimenti impugnati vanno annullati e la lista “Insieme per il futuro” va riammessa alla competizione elettorale che si terrà nelle date 8-9 giugno 2024, per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale del Comune di Monte Porzio (PU).

3. Le spese del giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie come in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Renata Emma Ianigro, Presidente

Giovanni Ruiu, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere, Estensore