

Publicato il 03/05/2019

N. [00711/2019](#) REG.PROV.COLL.
N. [00574/2019](#) REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 574 del 2019, proposto dai signori Antonio Ziviello, Francesca Adesso, Ferruccio Capone, Virginia Della Polla, Gerardina Gambone, William Garofalo, Alfonso Lepore, Annamaria Mele, Giovanna Moscariello, Mario Piloni, Genoveffa Pizza, Diego Romaniello, Gerardo Varallo, Gaudiano Capone, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Di Lieto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, corso Vittorio Emanuele, 143;

contro

la Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montella, Ufficio

Territoriale del Governo Avellino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

nei confronti

i signori Musano Carmine ed Emiliano Gambone non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del verbale n. 84 del 27 aprile 2019 della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montella (della Provincia di Avellino) - notificato in pari data al sig. Capone Gaudiano, nella qualità di presentatore della lista ricorrente-, col quale è stata deliberata la esclusione dalla competizione elettorale che si svolgerà il 26 maggio 2019 per le elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale di Montella della lista contraddistinta dal simbolo “Tre castagne con foglie e riccio, sovrastate da nastro di colore ondulato con tre stelle, al di sopra delle quali campeggia la scritta ‘MONTELLALIBERA’”, che vede, quale candidato Sindaco il sig. Ziviello Antonio, e quali candidati alla carica di Consigliere comunale i ricorrenti indicati in epigrafe da 2 a 13;

per il riconoscimento,

dell'approvazione della candidatura alla carica di Sindaco del Comune di Montella del sig. Ziviello Antonio e delle candidature alla carica di Consigliere comunale dei candidati indicati nella collegata lista portante il contrassegno “MONTELLALIBERA” alle elezioni comunali che si svolgeranno a Montella il 26 maggio

2019 e della relativa ammissione alla relativa competizione elettorale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montella e dell'Ufficio Territoriale del Governo Avellino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella up speciale elettorale del giorno 3 maggio 2019 la dott.ssa Angela Fontana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 26 maggio 2019, si svolgerà la competizione elettorale per le elezioni del Sindaco e del consiglio comunale di Montella.

Con il verbale n. 84 del 27 aprile 2019, la Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montella (Provincia di Avellino) ha disposto l'esclusione della lista contraddistinta dal simbolo "Tre castagne con foglie e riccio, sovrastate da nastro di colore ondulato con tre stelle, al di sopra delle quali campeggia la scritta MONTELLALIBERA", rilevando che:

- *"l'elenco dei sottoscrittori e presentatori dei candidati (è) ... costituito da fogli singoli sciolti, formato A4:*

1. senza alcun legame tra di loro; né punti metallici, né altre forme di collazione;

2. *il simbolo della lista è riportato solo sul primo foglio, né sugli altri fogli vi è un richiamo ad esso;*
3. *i fogli non presentano numerazione progressiva, né altra forma di numerazione;*
4. *l'autenticazione delle firme dei sottoscrittori è presente solo sul presumibile ultimo foglio;*
5. *sui fogli non vi sono firme o sigle dell'autenticatore, né timbri dell'ente di appartenenza di quest'ultimo;*
6. *il retro di ciascun foglio è bianco senza sbarrature o timbri di annullamento.*

Tenuto conto che sulla base delle modalità di presentazione della lista, non si può stabilire con certezza che al di là di ogni ragionevole dubbio che i sottoscrittori abbiano avuto la piena consapevolezza dei candidati a cui si riferisce l'atto di presentazione e sottoscrizione”.

2. Con il ricorso in esame, il candidato Sindaco di tale lista, i candidati consiglieri comunali ed il presentatore della lista hanno impugnato l'atto di esclusione, formulando quattro motivi di censura.

2. 1 Col primo motivo, è lamentata la sussistenza di profili di eccesso di potere e la violazione degli articoli 28 e 30 del testo unico approvato con il d.P.R. n. 570 del 1960.

I ricorrenti hanno dedotto che:

- la commissione elettorale avrebbe errato nel ritenere che per la lista in questione vi sia stata la presentazione di “moduli aggiuntivi utilizzati per la sottoscrizione delle liste”, e di firme che sarebbero

state apposte “su fogli sciolti”;

- in realtà, sarebbe stato presentato ‘un solo modulo a fogli continui’, composto da sedici pagine inscindibili, come si desumerebbe da quanto indicato sin dalla prima pagina e anche dall’ultima pagina, in cui risulta apposta l’autenticazione delle firme, effettuate da un consigliere comunale.

Sarebbe stato dunque presentato un documento unico (composto da foglio che non si dovevano spillare e sul quale del tutto legittimamente solo nel primo foglio sarebbe stato riportato il simbolo della lista), in conformità di quanto previsto a p. 85 delle “Istruzioni per la presentazione e l’ammissione delle candidature”, redatte dal Ministero dell’Interno.

3. Ritiene il Collegio che tali deduzioni risultano infondate e vanno respinte.

Contrariamente a quanto è stato asserito nel ricorso (col quale non sono stati forniti elementi probatori diversi), dagli atti risulta che per la lista in questione è stato presentato non un ‘modulo continuo’ (cioè un susseguirsi di fogli non staccati tra di loro), bensì un insieme di fogli staccati e non aventi elementi di congiunzione, di cui solo sul primo vi è stata l’indicazione del simbolo della lista e solo sull’ultimo vi è stata l’autenticazione.

In particolare, rileva quanto affermato – sotto la propria responsabilità – dal segretario della Sottocommissione in data 30 aprile 2019.

Il segretario, in risposta alla istanza formulata dal candidato sindaco della lista ha dichiarato – sia pure con un errore sintattico -

che *‘i 16 fogli sciolti delle sottoscrizioni al momento della presentazione era contenuti in un folder trasparente’*: tale circostanza di fatto non è smentita dai ricorrenti.

Il riferimento ai *‘16 fogli sciolti’* è univoco nell’escludere che sia stato presentato un *‘modulo continuo’* composto da 16 pagine.

3.1 La modalità di presentazione della lista utilizzata dai ricorrenti non è conforme alla modulistica predisposta dal Ministero dell’Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale dei Servizi Elettorali.

Parte ricorrente deduce di aver utilizzato *“un solo modulo a fogli continui”* quale modalità consentita secondo le predette indicazioni ministeriali.

Tuttavia, affinché possa configurarsi un modulo a fogli continui è necessario proprio il requisito della congiunzione materiale delle pagine costituenti l’unico atto.

In ogni caso, nel caso in cui tale atto sia composto da più fogli, i fogli *“aggiunti”* devono essere rilegati con la pagina principale contenente i dati della lista e dei candidati e con quella finale contenente l’autentica del pubblico ufficiale, in maniera da poter sostenere che si tratti di un unico plico con cui sono state progressivamente e consecutivamente raccolte le sottoscrizioni affinché si possa ritenere che, senza alcun dubbio, i presentatori della lista siano stati consapevoli dei candidati e della lista supportata.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la parte ricorrente richiama la sentenza di questa Sezione n. 1169 del 2016, che ha

accolto il ricorso proposto avverso un provvedimento di esclusione di una lista elettorale, emanato perché le firme dei sottoscrittori erano state apposte su fogli separati, ma congiunti mediante la ‘spillatura’ a quello principale, contenente la indicazione della lista e del candidato Sindaco.

La citata sentenza di questa Sezione ha statuito che, *“nella specie, alcuna incertezza fosse possibile, da parte dei sottoscrittori dei fogli separati de quibus, circa la lista cui fornivano sostegno, rendendosene presentatori”*.

Tale certezza non è riscontrabile nel caso in esame.

La lista è stata presentata con l’utilizzo del solo modello di “atto principale”, integrato da fogli “intermedi” poiché risultava insufficiente la modulistica standard in base alla quale sull’atto principale possono essere apposte solo le firme di 13 sottoscrittori.

Dall’esame del documento si evince che il simbolo della lista, il nome del candidato e dei sottoscrittori sono presenti solo sulla prima pagina.

Tra la prima pagina e l’ultima (in cui è stata apposta la autenticazione delle firme) risultano collocati fogli che contengono soltanto i nominativi dei sottoscrittori, con i relativi dati identificativi, ed il timbro dell’ufficiale elettorale con sua firma a metà di ciascun foglio sul lato destro, ma senza alcun simbolo del partito o del gruppo politico o di una qualsiasi altra dicitura tale da poter far dedurre quale fosse l’oggettiva volontà dei sottoscrittori indicati in tali fogli.

Nel caso in esame, dunque, diversamente da quanto rilevato nel

precedente giurisprudenziale indicato, non è possibile ritenere che ciascun sottoscrittore abbia avuto la consapevolezza di sostenere proprio la lista “MONTELLALIBERA”.

Neanche può valere a superare la irregolarità dei moduli di sottoscrizione l'autentica apposta dal pubblico ufficiale e l'indicazione del numero di firme raccolte.

Rilevano al riguardo gli articoli 28 e 32 del testo unico n. 570 del 1960 (il cui contenuto sostanzialmente coincide con quello dell'articolo 9 della legge n. 108 del 1968, concernente le elezioni regionali), per i quali la firma dei sottoscrittori deve essere apposta su appositi moduli recanti il contrassegno di lista, il nome, il cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi, con le relative autenticazioni.

Per la pacifica giurisprudenza, il mancato rispetto delle relative formalità comporta l'esclusione della lista dalla consultazione elettorale.

Nel caso in esame, come specificato al precedente punto 3 non è controverso che i singoli fogli siano stati presentati senza alcuna congiunzione materiale (senza spillatura).

A tale proposito, la giurisprudenza consolidata, dalla quale il Collegio non intende discostarsi, ha evidenziato che si deve tenere conto di elementi certi ed obiettivi che consentano di ritenere che i sottoscrittori abbiano avuto la piena consapevolezza che contribuiscono a presentare una determinata lista: non possono avere alcuna rilevanza giuridica quei singoli fogli che non

contengano il richiamo alla lista che si intende presentare e, dunque, che si possano utilizzare nei modi più diversi, anche nel corso della medesima competizione elettorale (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 16 maggio 2016, n. 1988; Sez. V, 3 marzo 2005, n. 835; Sez. V, 28 gennaio 2005, n. 187; Sez. V, n. 5011 del 2005): la raccolta delle firme deve, quindi, essere effettuata con un “modulo completo” degli elementi necessari, in modo da evitare che gli elettori possano firmare un foglio inidoneo a permettere il proprio collegamento logico ad una specifica formazione politica (C.d.S., Sez. V, 29 ottobre 2012, n. 5504; Sez. V, 17 aprile 2012, n. 2203; Sez. V, nn. 5925\2010, 81\2011 e 2453\2011, Sez.III, 22 maggio 2018 n. 3069).

In particolare, è stato statuito che., “*Costituisce ius receptum (cfr., per tutti, Cons. St., sez. V, 14 aprile 2008 n. 1661; Cons. St., sez.V, 6 maggio 2014 n. 2334; Cons. St., sez. V, 9 maggio 2014 n. 2390) che, nel procedimento elettorale ed in base all’art. 28 del d.P:R. n. 570 del 1960, 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 con metodi che consentano d’apprerzarne la sostanziale unitarietà e che permettano alla Commissione elettorale di verificare in maniera inequivoca che i sottoscrittori siano stati consapevoli di dare il proprio appoggio a quella e solo a quella determinata lista ed ai relativi candidati.*

Il metodo maggiormente rispondente alle finalità previste dalla legge è l’unicità di un foglio, se del caso piegato in due, mentre

altri metodi possono risultare conformi alle finalità perseguite dalla legge, solo ove risultino oggettive e rigorose caratteristiche sulla sostanziale unitarietà delle dichiarazioni, nella loro interezza”.

Tale certezza – dunque - si può desumere quando sia compilato un allegato composto da due fogli uniti, e cioè da complessive quattro facciate, ovvero da un foglio se del caso piegato in due’, o da un ‘foglio a modulo continuo”, in cui siano presenti tutti gli elementi formali previsti dalla legge.

Nessuna di dette ipotesi ricorre nel caso in esame in cui i fogli con le sottoscrizioni sono stati presentati “sciolti” e senza alcuna indicazione della lista da supportare.

3,2. Neppure assume rilevanza decisiva la dichiarazione apposta dall’ufficiale elettorale il quale indica l’autenticità delle sottoscrizioni e la circostanza che sono stati sottoposti per l’autenticazione un certo numero di fogli.

A tale proposito, il Collegio aderisce alla consolidata giurisprudenza secondo la quale *“non si può affermare con sicurezza la relazione logica tra la sottoscrizione, il riferimento all’atto che si sottoscrive e l’autenticazione, non essendosi avveduto che il promotore non ha dato contezza ai sottoscrittori di quale lista essi stavano per sottoscrivere”* (Cons. St., sez. III, sentenza 1988 del 2016).

4. Con il secondo motivo, proposto in subordine, è lamentata la violazione dei principi in tema di ‘soccorso istruttorio’, nonché dell’art. 33 del testo unico elettorale n. 570 del 1960 (applicabile

anche per le elezioni riguardanti i Comuni aventi meno di 15.000 abitanti) e dell'art. 6 della legge n. 241 del 1990.

Ad avviso dei ricorrenti, la Sottocommissione Elettorale Circondariale – prima di disporre l'esclusione avrebbe dovuto segnalare al delegato di lista le possibili ragioni di esclusione e 'ammettere nuovi documenti e deliberare seduta stante sulle modifiche eseguite'.

Tali deduzioni risultano infondate.

Per la consolidata giurisprudenza, che il Collegio condivide e fa propria, è ammissibile *“il soccorso istruttorio nel procedimento di ammissione delle liste alla competizione elettorale, qualora l'irregolarità sia dovuta a caso fortuito, forza maggiore, errore scusabile, fatto dell'Amministrazionee comunque se la regolarizzazione non comporta adempimenti istruttori incompatibili con i tempi e i principi del procedimento elettorale”* (Cons. Stato, Sez. III, 23 maggio 2018, n. 3093; Sez. III, 29 maggio 2017, n. 2551).

Nel caso di specie, non sussiste alcuna di queste ipotesi.

Il mancato rispetto delle disposizioni sulla raccolta ed autenticazione delle firme dei sottoscrittori comporta l'insussistenza, sotto il profilo sostanziale, dei requisiti minimi di presentazione di una lista e non può comportare che, su impulso della Sottocommissione elettorale, vi sia per la prima volta la raccolta delle firme in conformità alle previsioni della legge.

5. Con il terzo motivo, è lamentata la sussistenza di profili di eccesso di potere, anche per disparità di trattamento, nonché la

violazione degli articoli 28 e 30 del testo unico n. 560 del 1960, e degli articoli 51 e 97 della Costituzione.

I ricorrenti lamentano che, come si evince dal verbale n. 85 del 27 aprile 2019, la Sottocommissione Elettorale Circondariale avrebbe illegittimamente ammesso alla medesima competizione elettorale;

- la “Lista Civica Montella per il Cambiamento”, nonostante un candidato, And, Chi., risulti depennato sui moduli aggiunti e sia stato “sostituito” con la candidata Gio. Piz. senza indicare la data della sostituzione, sicché non si potrebbe desumere ‘con certezza’ che i sottoscrittori abbiano avuto la consapevolezza dei candidati a cui si riferisce l’atto di presentazione e sottoscrizione;

- la lista “Bene Comune Centro Sinistra”, malgrado i vari moduli aggiunti contengano cancellature dei nominativi dei candidati alla carica di consigliere comunale, con numerazioni diverse dei candidati.

7.1. Anche tale censura va respinta, perché infondata.

L’atto di esclusione da una competizione elettorale, per mancanza dei presupposti necessari per l’ammissione della lista, ha natura vincolata.

Pertanto, sono irrilevanti le deduzioni che lamentino disparità di trattamento, poiché ciò che conta è che l’atto vincolato si basi sui relativi presupposti, non rilevando cosa sia avvenuto in sede amministrativa negli altri casi (sul principio, cfr. Cons. Stato, Sez., VI, 30 luglio 2018, n. 4635; Sez. VI, 11 dicembre 2017, n. 5798).

8. Col quarto motivo, è lamentata la sussistenza di profili di eccesso di potere e la violazione della normativa sopra richiamata,

poiché è stata disposta la esclusione della lista in questione, ‘senza disporre alcunché circa l’approvazione o meno della candidatura alla carica di sindaco’.

8.1. La censura va respinta.

E’ del tutto evidente, infatti, che l’esclusione della lista comporti, di conseguenza e pur se non esplicitato, anche la mancata approvazione del candidato sindaco (oltre che dei candidati consiglieri comunali).

9. Per le ragioni che precedono, il ricorso va respinto, perché infondato.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 574 del 2019, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 3 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Angela Fontana, Primo Referendario, Estensore

Valeria Nicoletta Flammini, Referendario

L'ESTENSORE
Angela Fontana

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO