

Pubblicato il 20/05/2024

N. 00376/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00234/2024 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 per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 234 del 2024, proposto dai signori Tomas Nardini e Elisabetta Granati, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonella Triassi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, l'Ufficio territoriale del Governo di Terni e la Commissione elettorale circondariale di Terni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Perugia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

del Comune di Arrone e del signor Fabio Di Gioia, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del verbale della Commissione elettorale circondariale di Terni n. 25/

CEC/2024 del 11.05.2024, avente ad oggetto “*Comune di Arrone (TR) Elezioni amministrative dell’8 e 9 giugno 2024-esame di candidatura a Sindaco della lista candidati per l’elezione del Consiglio Comunale e dei relativi contrassegni?*”, con il quale è stata disposta la ricusazione della lista dei candidati al Consiglio comunale denominata “*Alternativa per Arrone Nardini Sindaco*”, avente contrassegno “*simbolo circolare con bordo amaranto con scritta in alto verde bianco e rosso Alternativa Per Arrone ed in basso, Per un Futuro più presente. Al centro su fondo bianco stilizzata una torre con un ulivo sopra ed un fiume sotto, la scritta Nardini in bianco e Sindaco in verde su fondo amaranto*” collegata alla candidatura a Sindaco di Tomas Nardini, e la conseguente esclusione della stessa dalla competizione elettorale per il rinnovo del Consiglio comunale e del Sindaco del Comune di Arrone;

- di ogni altro atto preparatorio, presupposto, connesso e conseguente, anche non conosciuto, che viene qui espressamente impugnato;
- e per la conseguente riammissione della lista “*Alterativa per Arrone Nardini Sindaco*” alla competizione elettorale per il rinnovo del Consiglio comunale e del Sindaco del Comune di Arrone;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Ministero dell’Interno, dell’Ufficio territoriale del Governo di Terni e della Commissione elettorale circondariale di Terni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella udienza pubblica speciale elettorale del giorno 20 maggio 2024 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato e depositato il 16.05.2024, i sigg. Tomas Nardini e Elisabetta Granati, rispettivamente candidato alla carica di Sindaco del Comune di Arrone e delegata per la presentazione della collegata lista elettorale denominata “*Alternativa per Arrone Nardini Sindaco*”, contestano la decisione della Commissione elettorale circondariale di Terni del 11.05.2024, notificata il 13.05.2024, con la quale la suddetta lista elettorale è stata ricusata e quindi esclusa dalla competizione elettorale del 8 e 9 giugno 2024.

2. – L’esclusione è motivata dal fatto che le sottoscrizioni apposte dagli elettori nei due atti separati di “*Dichiarazione di presentazione di un candidato alla carica di Sindaco e di una lista di candidati alla carica di consigliere comunale*” recano l’autenticazione del sig. Riccardo Fortunati nella sua qualità di Consigliere comunale del Comune di Terni e l’indicazione, vergata a penna, di Arrone quale luogo dell’autenticazione, risultando dunque l’autenticazione delle firme effettuata al di fuori dell’ambito territoriale di competenza dell’ufficio di appartenenza o titolarità del pubblico ufficiale autenticante ai sensi dell’art. 14, co. 3, della legge n. 53/1990.

3. – Avverso il verbale di ricusazione della lista i ricorrenti hanno articolato tre motivi.

Con il primo mezzo (violazione degli artt. 21, co. 1, e 38 del CPR n. 445/2000, dell’art. 14 della legge n. 53/1990 e dell’art. 21-*septies* della legge n. 241/1990; eccesso di potere per irragionevolezza) viene dedotto che l’indicazione di Arrone quale luogo dell’autenticazione sarebbe il frutto di un mero rifiuto, essendo stata l’autenticazione delle sottoscrizioni effettuata a Terni, come risulterebbe dalla comunicazione a mezzo PEC trasmessa dal sig. Riccardo Fortunati al Comune di Arrone il 12.05.2024, dalle dichiarazioni sostitutive di certificazione degli elettori sottoscrittori e dalla dichiarazione sostitutiva di atto notorio proveniente dallo stesso sig. Fortunati, documenti

tutti prodotti in giudizio (sulla produzione della PEC del 12.05.2024 si veda il verbale dell'udienza pubblica del 20 maggio 2024); i ricorrenti deducono, inoltre, che la certezza del luogo dell'autenticazione non rileverebbe ai fini della validità dell'atto e che l'omissione o l'erroneità della sua indicazione non potrebbe comportare la nullità dell'atto di autenticazione.

Con il secondo motivo (violazione della strumentalità delle forme e del principio del *favor participationis*) i ricorrenti deducono l'erronea indicazione di Arrone quale luogo dell'atto sarebbe comunque suscettibile di regolarizzazione, anche in considerazione della necessità di assicurare la più ampia partecipazione alla competizione elettorale.

Con il terzo motivo (violazione dei principi espressi dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di *favor participationis*) i ricorrenti deducono che la riconsiliazione della lista disposta dalla Commissione elettorale circondariale sarebbe in contrasto con l'esigenza di non porre oneri sproporzionati a carico dei partecipanti al procedimento elettorale, dovendo le procedure elettorali essere finalizzate a determinare l'effettiva volontà del corpo elettorale, con la conseguenza che l'esclusione di una lista potrebbe essere validamente disposta solo in presenza di un'espressa disposizione di legge: se il principio vale per la data dell'autenticazione (nel senso che l'invalidità dell'autenticazione può essere dichiarata, ai sensi dell'art. 14, co. 3, della legge n. 53/1990, solo se essa sia intervenuta anteriormente al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature: cfr. Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2016, n. 1987), a maggior ragione esso dovrebbe applicarsi in relazione all'indicazione del luogo della stessa.

4. – La difesa dello Stato di è costituita per le Amministrazioni come indicate in epigrafe per resistere al ricorso.

5. – La causa è stata diffusamente discussa dalle parti all’udienza pubblica del 20 maggio 2024 ed è stata quindi trattenuta in decisione.

6. – L’interpretazione delle norme in materia di procedimento elettorale deve ispirarsi al principio del *favor participationis*, allo scopo di consentire il più ampio e libero esercizio del diritto di voto.

Tuttavia, come ritenuto dalla giurisprudenza, le invalidità che inficiano il procedimento di autenticazione delle firme dei cittadini che accettano la candidatura o che sottoscrivono le liste non assumono un rilievo meramente formale, poiché le minute regole da esse presidiate mirano a garantire la genuinità delle sottoscrizioni, impedendo abusi e contraffazioni, con la conseguenza che l’autenticazione, seppure distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione, rappresenta un elemento essenziale e non integrabile dell’accettazione della candidatura e della presentazione della lista.

Ciò posto, tra i pubblici ufficiali titolari, ai sensi dell’art. 14 della legge n. 53/1990, del potere di autenticare le sottoscrizioni figura espressamente il consigliere comunale.

Ai fini del valido esercizio del potere di autenticazione da parte dei pubblici ufficiali aventi, come il consigliere comunale, competenza territoriale limitata, non opera il c.d. “limite della pertinenza” (secondo il quale tali soggetti potrebbero autenticare solo le firme finalizzate alla competizione elettorale dell’ente al quale appartengono o che si svolge in tale territorio), ma opera il limite costituito dalla necessità che lo svolgimento delle suddette funzioni certative avvenga all’interno del territorio dell’ufficio di cui i suddetti pubblici ufficiali sono titolari o al quale appartengono (Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2016, n. 1990).

Pertanto, il sig. Riccardo Fortunati, consigliere comunale del Comune di Terni, era sfornito di potere di certazione al di fuori del territorio comunale nel quale

ricopriva detta carica, di guisa che l'autenticazione in Arrone è da ritenersi radicalmente nulla e insanabile, poiché *«l'indicazione del luogo di attestazione della sottoscrizione, nella relazione di autentica, costituisce non già elemento estrinseco, bensì parte essenziale dell'atto pubblico»* (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 9 ottobre 2013, n. 22; Cons. Stato, sez. II, 13 settembre 2021, n. 6280).

Ne discende che l'indicazione di Arrone quale luogo di autenticazione delle sottoscrizioni, essendo elemento essenziale dell'atto pubblico, non può essere superata, neanche in sede giurisdizionale, da dati estrinseci allegati e documentati dai ricorrenti, quali le pur concordi dichiarazioni sostitutive di certificazione dei sottoscrittori e dello stesso consigliere comunale autenticante e la nota a mezzo PEC trasmessa dal consigliere comunale autenticante al Comune di Arrone in data 12.05.2024.

Deve infatti ricordarsi che, ai sensi dell'art. 2700 cod. civ., l'atto pubblico (quale è, nel caso di specie, l'autenticazione delle sottoscrizioni da parte del pubblico ufficiale) fa piena prova fino a querela di falso della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, delle eventuali dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. Il giudice amministrativo, pertanto, non può disattendere i fatti attestati in un atto pubblico, poiché il legislatore, con scelta rientrante nell'ambito della sua discrezionalità (cfr. Corte cost., 11 novembre 2011, n. 304), non ha riconosciuto allo stesso la cognizione, anche incidentale, delle eventuali questioni di falso relative al procedimento elettorale (Cons. Stato, sez. II, 13 settembre 2021, n. 6280).

Inoltre la comunicazione a mezzo PEC trasmessa dal consigliere comunale autenticante al Comune di Arrone in data 12.05.2024 e la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del sig. Fortunati, prodotta in atti, non possono costituire valida integrazione dell'atto pubblico di autenticazione, non

rivestendo la medesima forma dell'atto che con esse si intende rettificare e non essendo state formate e prodotte nei termini fissati dalla legge a presidio della tempestività e puntualità della procedura elettorale (cfr., ancora, Cons. Stato, n. 6280/2021, cit.).

Né avrebbe potuto trovare applicazione, nel procedimento che qui interessa, il soccorso istruttorio, atteso che *«la particolare celerità del sub procedimento di presentazione delle candidature e di esame delle stesse non consente lo svolgimento di supplementi istruttori da parte delle Commissioni elettorali, come pure esclude una sorta di sanatoria basata su ricostruzioni postume (...), che determinerebbero una inammissibile violazione del procedimento elettorale, predeterminato dalla legge anche quanto a tempi, modi e forme (...) non potendosi consentire nel procedimento elettorale una sorta di sanatoria postuma della documentazione presentata alla Commissione elettorale»* (Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2019, n. 2940).

Quanto, più in generale, alla rilevanza del principio del *favor participationis*, il collegio condivide la giurisprudenza (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. II, 25 maggio 2022, n. 4198; Id., 13 settembre 2021, n. 6280, cit.; Id. sez. III, 25 maggio 2017, n. 2469) secondo la quale l'autenticazione della sottoscrizione delle candidature non può essere degradata a vizio meramente formale, inerendo all'esistenza stessa della candidatura, e di conseguenza non può in alcun modo essere sanata mediante l'applicazione di un generale principio ispiratore della legislazione elettorale, tra l'altro non esattamente perimetrato e di contenuto non puntuale. Quanto ora chiarito determina anche il rigetto delle connesse deduzioni circa l'asserito pericolo di *vulnus* alla partecipazione democratica, fattore che non può consentire un sovvertimento della stringente disciplina in tema di autenticazione delle firme dei candidati.

7. – In conclusione, il ricorso è infondato e deve pertanto essere respinto.

8. – La particolarità della materia del contendere giustifica la compensazione

delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

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

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO