

Pubblicato il 20/05/2024

N. 00375/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 00231/2024 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 231 del 2024, proposto dai sig.ri Antonello Sinibaldi, Caterina Mancini, Eleonora Belli, Emanuela Vici, Vanessa Sinibaldi, Valentina Tazza, Alessandro Pescolloni, Daniele Pancrazi, Gianni Stefanelli, Giulio Sinibaldi e Paolo Tugni, rappresentati e difesi dall'avvocato Patrizia Bececco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Interno - Ufficio Territoriale del Governo di Terni, Commissione Elettorale Circondariale di Terni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Perugia, via degli Uffici, 14;

*nei confronti*

Rachele Taccalozzi, Comune di Montefranco, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

del verbale n. 20/CEC/2024 della Commissione Elettorale Circondariale di Terni dell'11 maggio 2024, avente ad oggetto “Comune di Montefranco (TR) – Elezioni amministrative dell'8 e 9 giugno 2024 – esame di candidatura a Sindaco della Lista candidati per l'elezione del Consiglio Comunale e relativi contrassegni” con cui è stata ricusata la lista denominata “Cambiamo insieme Montefranco”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - Ufficio Territoriale del Governo di Terni e Commissione Elettorale Circondariale di Terni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica speciale elettorale del giorno 20 maggio 2024 la dott.ssa Daniela Carrarelli 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 agiscono, rispettivamente, in qualità di candidato alla carica di Sindaco del Comune di Montefranco (TR) con la lista “Cambiamo insieme Montefranco” e di candidati alla carica di Consigliere comunale nella medesima lista collegata alla candidatura a Sindaco del sig. Antonello Sinibaldi, per l'annullamento del verbale n. 20/CEC/2024 della Commissione Elettorale Circondariale di Terni dell'11 maggio 2024 – notificato il 13 maggio 2024 – con cui la citata lista “Cambiamo insieme Montefranco” è stata ricusata.

2. Nel gravato verbale la Commissione Elettorale Circondariale di Terni, dato atto che il Comune di Montefranco ha una popolazione di 1.263 abitanti accertata in occasione del censimento generale anno 2021, ha evidenziato che:

*«la presentazione della lista denominata CAMBIAMO INSIEME MONTEFRANCO e della relativa candidatura a Sindaco del Sig. Antonello Sinibaldi, risulta essere in particolare composta da due atti separati, contenenti rispettivamente n. 10 e n. 24 sottoscrizioni, separati dall'atto principale, privi degli elementi prescritti dall'art. 28, secondo comma, dei T.U. n. 570/1960, poiché costituiti da fogli mobili congiunti con punti di spillatura, carenti di timbro, firma a congiuntura, apposti da pubblico ufficiale autenticante; - ciò non consente di attestare incontrovertibilmente il collegamento di detti fogli mobili con il modulo contenente il contrassegno di lista e le generalità del candidato Sindaco e dei candidati Consiglieri; - ai sensi dell'articolo 28, secondo comma, del d.P.R. 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».*

Pertanto, richiamata la giurisprudenza amministrativa in materia, la Commissione ha ritenuto che *«alla luce di quanto sopra esposto, tutte le n. 34 sottoscrizioni, apposte sui citati fogli mobili, non possono ritenersi valide, non potendo questa Commissione verificare in maniera inequivoca che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il proprio appoggio a quella determinata lista e ai relativi candidati (cfr. ex plurimis Consiglio di Stato, sez. V, 6 maggio 2014, n. 2334 e TAR Campania, sez. II, n. 2501/2016); - in considerazione di tale evenienza, nessuna delle firme dei sottoscrittori è da ritenersi valida ai sensi della normativa vigente sopra richiamata; - tale irregolarità non è suscettibile in alcun modo di essere rettificata in tempi successivi, stante l'avvenuta scadenza del termine perentorio stabilito ai fini della presentazione della candidatura».*

3. La parte ricorrente lamenta l'illegittimità della ricusazione, non avendo la

Commissione adeguatamente considerato le particolari circostanze della fattispecie che occupa dalle quali, proprio in ossequio alla giurisprudenza richiamata nello stesso provvedimento gravato (C.d.S., sez. II, 26 aprile 2023, n. 4211), è possibile far emergere in modo univoco il sostegno dei sottoscrittori alla lista in oggetto.

Valorizza, in particolare, la parte ricorrente, i seguenti elementi a sostegno dell'unitarietà dei moduli depositati:

- a) la presenza di sole due liste presentate per le elezioni del Comune di Montefranco;
- b) le caratteristiche dei moduli, entrambi spillati e con numerazione progressiva prestampata delle sottoscrizioni;
- c) la circostanza che le sottoscrizioni sono avvenute dinnanzi al funzionario delegato dal Comune;
- d) che i moduli erano già spillati al momento della presentazione e recavano, sul primo foglio, il simbolo della lista e la sua descrizione, con il nome e cognome, data e luogo di nascita del candidato sindaco e di quelli dei candidati consiglieri, come comprovato dalle dichiarazioni rese dai tre funzionari comunali addetti all'ufficio elettorale (depositate in atti).

A comprova di quanto sostenuto, la parte ricorrente ha prodotto in giudizio le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000 nelle quali ciascuno dei 34 sottoscrittori conferma *«che si è recato presso l'ufficio elettorale del Comune di Montefranco, via di mezzo n.1, e ha sottoscritto consapevolmente la dichiarazione a sostegno della presentazione della lista recante il logo CAMBLAMO INSIEME A MONTEFRANCO per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale di Montefranco, per la candidatura del sindaco del signor Antonello Sinibaldi per la consultazione elettorale che avrà luogo nei giorni 8 e 9 giugno 2024; - che ha apposto la propria firma nei moduli in presenza dell'impiegato che al momento era in servizio presso*

*l'ufficio elettorale del Comune di Montefranco, presentando il proprio documento di identità».*

La parte ricorrente ha, altresì, depositato le dichiarazioni parimenti rese dai tre funzionari addetti all'ufficio elettorale del Comune di Montefranco che hanno raccolto le sottoscrizioni dei sostenitori della lista e che, individuandoli singolarmente tutti e 34, dichiarano: «- *si sono presentati presso l'ufficio elettorale del Comune di Montefranco, via di mezzo n. 1, a sottoscrivere la dichiarazione a sostegno della lista recante il contrassegno CAMBLAMO INSIEME A MONTEFRANCO per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale di Montefranco, per la candidatura a sindaco del signor Antonello Sinibaldi, per la consultazione elettorale che avrà luogo nei giorni 8 9 giugno 2024; - Che i suddetti sottoscrittori hanno apposto la propria firma nei moduli a sostegno della sopra richiamata lista CAMBLAMO INSIEME A MONTEFRANCO in mia presenza, presentando il proprio documento di identificazione; - Che il primo atto separato di sottoscrizione recante n. 24 firme presentato era in formato A4, composto da quattro fogli, con rimodulazione progressiva dei sottoscrittori, spillato con puntatrice recante sulla prima facciata il contrassegno, il logo della lista e il nome e cognome, il luogo e la data di nascita del candidato sindaco e dei candidati consiglieri comunali e sulla seconda, terza e quarta facciata il nome e cognome, il luogo la data di nascita dei sottoscrittori con autentica delle firme in calce; - Che il secondo atto separato di sottoscrizione recante n. 10 firme presentato era in formato A4, composto da quattro fogli, con rimodulazione progressiva dei sottoscrittori, spillato con puntatrice recante sulla prima facciata il contrassegno, il logo della lista e il nome e cognome, il luogo e la data di nascita del candidato sindaco e dei candidati consiglieri comunali e sulla seconda, terza e quarta facciata il nome e cognome, il luogo la data di nascita dei sottoscrittori con autentica delle firme in calce».*

Pertanto, la parte ricorrente ha chiesto l'accoglimento del ricorso, con la conseguente declaratoria del diritto della lista "Cambiamo insieme

Montefranco” e, quindi, del candidato Sindaco e dei candidati alla carica di Consigliere, all’ammissione ed alla partecipazione al procedimento elettorale per l’elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale di Montefranco dell’8 e 9 giugno 2024.

4. L’Avvocatura distrettuale dello Stato si è costituita in giudizio in difesa delle Amministrazioni indicate in epigrafe evidenziando, con successiva memoria, come gli atti contenenti le sottoscrizioni (rispettivamente con 10 e 24 sottoscrizioni) erano costituiti da fogli mobili congiunti con punti di spillatura, carenti di timbro, firma e congiuntura, apposti da pubblico ufficiale autenticante, ciò in contrasto con la ratio della previsione dell’art. 28, comma 2, del T.U. n. 570 del 1960, di assicurare la piena consapevolezza dei sottoscrittori in ordine alla lista e ai candidati cui si riferisce l’atto di presentazione sottoscritto. Richiamata la giurisprudenza in materia, anche con riguardo all’inammissibilità del soccorso istruttorio in *subiecta materia*, la difesa resistente ha chiesto il rigetto del ricorso.

5. All’udienza pubblica del 20 maggio 2024, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Si premette che nella materia che occupa il ricorso è ordinariamente deciso con sentenza in forma semplificata ai sensi dell’art. 129, comma 6, cod. proc. amm.

7. Il ricorso si presenta fondato per quanto di seguito esposto.

8. L’art. 28, comma 2, del d.P.R. n. 570 del 1960 dispone che *«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; le firme devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all’art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. ...»*.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte evidenziato che «Non è, quindi, revocabile in dubbio che l'indicazione del contrassegno della lista sul modulo utilizzato per la presentazione della lista 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. Al riguardo vale osservare che "la giurisprudenza di questo Consiglio (con riferimento all'analogo disposto dell'art 28 D.P.R. 570/1960) ha rilevato che non possono supportare la presentazione di una lista i fogli separati o uniti con mera 'spillatura', in assenza di collegamenti sostanziali che possano oggettivamente rendere l'idea di un documento sostanzialmente unico (Consiglio di Stato sez. III - 23/05/2016, n. 2170 Consiglio di Stato sez. V - 28/11/2008, n. 5911, Consiglio di Stato sez. V - 07/11/2006, n. 6544) e, merita aggiungersi, tale sin da prima della apposizione delle sottoscrizioni dei presentatori" (Cons. Stato, Sez. II, n. 6251/2021; in termini cfr. anche, della stessa Sezione, n. 6316/2021, n. 6273/2021). Deve anche ricordarsi che in un caso analogo a quello in esame la Sezione ha recentemente sottolineato la "funzione di garanzia che assolve la congiunzione fisica tra i fogli nel caso di assenza del contrassegno di lista sui moduli contenenti le sottoscrizioni e[d il] ruolo e l'efficacia dell'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, dalla quale non può derivare un effetto probatorio dell'intenzione dei sottoscrittori (C.d.S., sez. II, 25 maggio 2022, n. 4203; id., 13 settembre 2021, n. 6273), poiché 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, n. 9816/2022, richiamata anche dalla sentenza qui gravata)» (C.d.S., sez. II, 26 aprile 2023, n. 4222).

La medesima giurisprudenza (cfr. C.d.S., n. 4222 del 2023, cit.; C.d.S., sez. II,

26 aprile 2023, n. 4211, citata nello stesso provvedimento gravato; Id., 28 aprile 2023, n. 4328) ha, tuttavia, evidenziato, che dinnanzi a casi che presentino caratteristiche peculiari, sia possibile pervenire a conclusioni di segno diverso, valorizzando, in particolare, la sussistenza di elementi quali:

- la dichiarazione resa dal pubblico ufficiale che ha autenticato le firme dei sottoscrittori della lista circa l'intervenuta sottoscrizione presso il proprio ufficio su un modulo che al momento della sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista da parte dei sottoscrittori era già composto e spillato come indicato;
- la presentazione di due sole liste per le elezioni di cui trattasi;
- il deposito agli atti del giudizio delle dichiarazioni sostitutive redatte nel rispetto delle formalità previste dal d.P.R. n. 445/2000 da tutti i sottoscrittori della lista, in cui, richiamate anche le possibili conseguenze penali delle dichiarazioni mendaci, gli stessi hanno espressamente dichiarato di aver consapevolmente sottoscritto la dichiarazione a sostegno della lista in questione;
- la numerazione progressiva prestampata delle sottoscrizioni *«che a sua volta contribuisce a fornire conferma, seppur di per sé in via indiretta, della unitarietà del modulo»* (C.d.S., n. 4222 del 2023, cit.).

È stato, altresì, evidenziato che *«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. Deve quindi concludersi che, nel rispetto dei condivisi*



*principi giurisprudenziali sanciti dalla giurisprudenza della Sezione, il caso all'esame presenti caratteristiche del tutto peculiari e che nella fattispecie gli elementi di fatto innanzi richiamati possano considerarsi comunque idonei a considerare la dichiarazione di presentazione della lista come un documento unitario e come tale conforme alle prescrizioni ... E ciò, vale rilevare, nel doveroso bilanciamento degli interessi in gioco ed in ossequio, per un verso, al principio del favor participationis – in considerazione anche dell'ulteriore peculiarità del caso all'esame costituita dalla presentazione di due sole liste in un piccolo Comune da parte di un numero complessivamente limitato e per ciò stesso agevolmente verificabile di sottoscrittori – e, per altro verso, agli ulteriori principi della massima partecipazione democratica alle consultazioni elettorali e del “buon andamento”» (C.d.S., n. 4222 del 2023, cit.).*

9. Nel caso che occupa ricorrono tutti gli elementi già valorizzati dalla citata giurisprudenza per ritenere, nonostante l'omessa corretta congiunzione dei fogli su cui sono state apposte le sottoscrizioni per la presentazione della lista esclusa, univoca la consapevolezza dei sottoscrittori circa la finalità della sottoscrizione stessa, volta a sostenere quella data compagine politica e il suo progetto di governo dell'Ente locale.

Difatti, come già evidenziato:

- le liste presentate per le prossime elezioni del Comune di Montefranco sono soltanto due;
- le sottoscrizioni sono avvenute dinnanzi ai funzionari delegati dal Comune;
- i moduli presentano le caratteristiche già valorizzate, riportando una numerazione progressiva prestampata delle sottoscrizioni e risultando, secondo le dichiarazioni rese dai tre funzionari addetti all'ufficio elettorale del Comune di Montefranco, già spillati al momento della presentazione e recanti, sul primo foglio, il simbolo della lista e la sua descrizione, con il nome e cognome, data e luogo di nascita del candidato sindaco e di quelli dei

candidati consiglieri;

- tutti i sottoscrittori hanno dichiarato di aver sottoscritto consapevolmente la dichiarazione a sostegno della presentazione della lista recante il logo “Cambiamo insieme Montefranco” per l’elezione del sindaco e del consiglio comunale di Montefranco, per la candidatura del sindaco del signor Antonello Sinibaldi per la consultazione elettorale che avrà luogo nei giorni 8 e 9 giugno 2024, apponendo la propria firma nei moduli in presenza dell’impiegato che al momento era in servizio presso l’ufficio elettorale del Comune di Montefranco.

10. Per le ragioni che precedono il ricorso merita accoglimento e, per l’effetto, va disposta l’ammissione della lista “Cambiamo insieme Montefranco” all’elezione per il rinnovo del Consiglio comunale del Comune di Montefranco prevista per l’8 e 9 giugno 2024.

Tenuto conto della particolarità della questione e del non sempre univoco orientamento giurisprudenziale, sussistono le ragioni per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla l’atto impugnato e ammette la lista “Cambiamo insieme Montefranco” all’elezione per il rinnovo del Consiglio comunale del Comune di Montefranco prevista per l’8 e 9 giugno 2024.

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, Estensore

Davide De Grazia, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Daniela Carrarelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Pierfrancesco Ungari**

IL SEGRETARIO