

Publicato il 17/09/2021

N. 09822/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 08960/2021 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 il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8960 del 2021, proposto da Giulia De Santis, Rosita Cicoria, Luciano Cimarello, Renato Donnino, Igino Simoncini, rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo Clarizia e Pier Paolo Nocito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paolo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde 2;

*contro*

Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montefiascone, Comune di Montefiascone non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno e Ufficio Territoriale del Governo Viterbo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Andrea Danti, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Galoppi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

per quanto riguarda il ricorso principale:

dei Verbali nn. 27, 28 e 29 della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montefiascone con i quali è stata deliberata la ricusazione in autotutela della lista “Montefiascone merita – Giulia De Santis Sindaco” per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale del Comune di Montefiascone alle elezioni del 3 e 4 ottobre 2021;

- nonché di ogni altro atto a questi connesso, prodromico, presupposto, collegato e/o conseguente.

Per quanto riguarda il ricorso incidentale, presentato da Danti Andrea il 16/9/2021:

per l'annullamento dei Verbali nn. 27, 28 e 29 della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montefiascone nella parte in cui quest'ultima non ha escluso i candidati Vittoria Severini, Matteo Simoncini, Renato Trapè, Giulia Sciuga e Carla Mancini, con ogni conseguenza derivante sull'ammissibilità dell'intera lista “Montefiascone merita – Giulia De Santis Sindaco”;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Viterbo e di Andrea Danti;

Visto il ricorso incidentale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella up speciale elettorale del giorno 17 settembre 2021 la dott.ssa Ofelia Fratamico e uditi per le parti i difensori avv.ti Clarizia Paolo e Nocito Pier Paolo, difensori di parte ricorrente e per il controinteressato gli avv.ti Galoppi Giovanni e Palmieri Alberto,;

Rilevato che

- i ricorrenti, in qualità di candidata alla carica di Sindaco, di candidati alla carica di Consiglieri Comunali e di promotore e di delegato della lista

“Montefiascone merita – De Santis Giulia Sindaco” per il rinnovo del Consiglio Comunale del Comune di Montefiascone alle elezioni del 3 e 4 ottobre 2021, hanno adito il Tribunale per l’annullamento dei verbali nn. 27, 28 e 29 della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montefiascone con cui era stata deliberata in autotutela, in data 12.09.2021, la riconsunzione della loro lista “Montefiascone merita – De Santis Giulia Sindaco” per la “carenza di apposizione del simbolo della lista sia sugli atti principali che sugli atti collegati”;

- a sostegno della loro domanda, i ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi:

- 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 48 e 51 della Costituzione e degli artt. 28, 30 e 32 del DPR n. 570/1960, eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, violazione del principio di legalità, buon andamento, imparzialità, strumentalità delle forme e favor participationis in materia elettorale, ingiustizia manifesta, perplessità e irragionevolezza, poichè, all’atto principale e ai due atti separati contenenti le firme dei candidati e dei sottoscrittori “uniti tra di loro con timbri di congiunzione (sarebbe stato)... altresì allegato il contrassegno della lista” e i medesimi modelli, “alla prima pagina dell’Atto principale e alla seconda pagina dei due atti separati...(avrebbero avuto al loro interno) l’indicazione del nome della lista e la descrizione (precisa e particolareggiata) del simbolo di lista”, in modo da dare sicura contezza ai sottoscrittori della lista che stavano supportando con la loro firma; 2) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 28, 30, 32 e 33 del DPR n. 570/1960, eccesso di potere per difetto di motivazione, violazione del principio di legalità, ingiustizia manifesta, violazione del principio del buon andamento e leale collaborazione, essendo il provvedimento in autotutela stato adottato dopo ben 7 giorni dall’avvenuta ammissione della lista, successivamente alla scadenza di ogni termine stabilito dalla legge per la decisione per la conclusione della fase di ammissione delle liste all’interno del procedimento elettorale, improntato alla massima celerità e speditezza; 3)

violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l.n. 241/1990, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 28 e 30 del DPR n. 570/1960, eccesso di potere per difetto di motivazione, ingiustizia manifesta, violazione del principio di buon andamento e leale collaborazione, in quanto nel provvedimento impugnato sarebbe mancata l'esposizione di qualsiasi concreta ragione dell'affermata inammissibilità della lista; 4) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 9 della l.n. 241/1990, violazione dell'art. 33 del DPR n. 570/1960 e dei principi di leale collaborazione e buona fede, nonché del principio di buon andamento e di imparzialità, per lesione delle loro prerogative partecipative, che, se esercitate nel corso del procedimento di autotutela, "avrebbero con ogni probabilità consentito di superare le asserite carenze della documentazione";

- si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di Viterbo, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto infondato;

- in data 16.09.2021 il sig. Danti Andrea, candidato alla carica di Sindaco della lista "Insieme Danti Sindaco" alle medesime elezioni del 3 e 4 ottobre 2021 del Comune di Montefiascone, ha depositato memoria difensiva con cui ha sostenuto l'infondatezza del ricorso principale ed ha proposto ricorso incidentale per l'annullamento dei " verbali nn. 27, 28 e 29 (all. 1) della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Montefiascone, nella parte in cui, facendo ricorso all'istituto del soccorso istruttorio, (la Sottocommissione) non ha escluso i candidati Vittoria Severini, Matteo Simoncini, Renato Trapè, Giulia Sciuga e Carla Mancini, con ogni conseguenza derivante sull'ammissibilità dell'intera lista "Montefiascone merita – Giulia De Santis Sindaco";

- all'udienza pubblica del 17.09.2021, a seguito di discussione delle parti anche in relazione alla questione dell'ammissibilità del ricorso incidentale, rilevata dal Collegio ex art. 73 c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto che

- debba preliminarmente dichiararsi l'inaammissibilità del ricorso incidentale proposto contro la parte del provvedimento con cui la Sottocommissione ha ritenuto non inficiate da vizi insanabili le candidature suindicate a causa della correzione di alcuni dati anagrafici di quattro candidati Consiglieri, nonché provveduto all'acquisizione, in sede di soccorso istruttorio, di un ulteriore certificato elettorale della candidata Carla Mancini, attestante l'iscrizione alla data del 12.09.2021;
- dette doglianze, finalizzate all'esclusione dell'intera lista per mancanza del numero minimo di Candidati Consiglieri previsto dalla legge, determinino un ampliamento non consentito del thema decidendum, in quanto volte a contestare non un provvedimento di esclusione, bensì l'ammissione delle suddette candidature e della lista dei ricorrenti principali;
- al riguardo occorra, in primo luogo, osservare che l'art. 129 c.p.a. nell'attuale formulazione, rubricato "Giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali", stabilisce che: "1. I provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia sono impugnabili innanzi al tribunale amministrativo regionale competente nel termine di tre giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione, ovvero dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati";
- da tale dettato normativo emerga che il perimetro oggettivo dello speciale rito di cui al 129 c.p.a. sia circoscritto ai soli provvedimenti di esclusione dalle elezioni e non anche alle altrui ammissioni;
- anche successivamente alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 236 del 2010 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 undecies del DPR 570 del 1960, nella parte in cui escludeva la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorchè immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione

degli eletti, la giurisprudenza abbia costantemente sottolineato l'ammissibilità dell'impugnativa ex art. 129 c.p.a. esclusivamente avverso i provvedimenti di esclusione, essendo a tal fine inequivoco, oltre all'esplicitazione contenuta nella rubrica, il riferimento ai provvedimenti contraddistinti da immediata lesività del diritto a partecipare alle consultazioni;

- come chiarito anche dal Giudice d'Appello, infatti, "ai sensi dell'art. 129 c.p.a., come novellato dal d.lg. 14 settembre 2012, n. 160, fra i provvedimenti che vanno immediatamente impugnati, in quanto lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale, non vanno inclusi anche gli atti di ammissione di candidati o liste differenti da quelle del ricorrente, non potendo detta norma applicarsi al di là dei casi da essa specificamente previsti, attesa la sua natura derogatoria rispetto ad altre regole processuali di portata generale" (Consiglio di Stato, sez. III , 18/05/2016 , n. 2073);

- sempre con riferimento all'ambito oggettivo dell'art. 129 c.p.a., debba anche riconoscersi che "L'ammissione di una lista elettorale diversa dalla propria non lede in alcun modo il «diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali»; e rientra piuttosto nel novero di quegli atti cui si riferisce il secondo comma della medesima norma, stabilendo che «gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti»" (T.A.R. Sicilia, Catania , sez. IV , 06/10/2017 , n. 2319; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I , 22/09/2017 , n. 1505);

- una diversa interpretazione dell'art. 129 c.p.a., volta a consentire nel caso di specie la proposizione del ricorso incidentale, finirebbe per permettere al ricorrente incidentale di esercitare una facoltà (l'impugnazione dell'altrui ammissione) preclusa, invece, in via principale, con conseguente evidente squilibrio tra le parti;

- alla luce di tali considerazioni, il ricorso incidentale debba essere, perciò, dichiarato inammissibile;

- esclusivamente per esaustività di trattazione, possa alle suddette considerazioni aggiungersi che le doglianze svolte nel ricorso incidentale stesso risultano, comunque, insuscettibili di favorevole apprezzamento;
- legittimamente, infatti, la Sottocommissione abbia reputato le correzioni di alcuni elementi dei dati anagrafici di 4 candidati consiglieri che figurano negli atti recanti le firme dei sottoscrittori della lista “meri refusi materiali”;
- le correzioni in questione o le imprecisioni contestate dal ricorrente incidentale, in realtà insuscettibili di determinare la confondibilità dei candidati, alla luce del complesso delle evidenze in atti, appaiano semplici difformità che, oltre a non essere contemplate in prescrizioni di legge in termini di causa normativamente espressa di esclusione, ben possono essere qualificate mero "errore materiale facilmente riconoscibile ed emendabile ininfluenza - in quanto tale - sull'effettiva volontà manifestata dai presentatori della lista (e dei sottoscrittori), tenuto anche conto delle peculiarità del caso (identificabili nella ridotta portata della difformità riscontrata, incidente su un solo dato numerico dell'anno di nascita a fronte della piena identità del giorno e del mese, nel possesso da parte della Commissione Elettorale di documentazione riportante correttamente i dati identificativi del candidato, rivelatrice dell'effettiva volontà dei promotori della lista e, dunque, del corpo elettorale, e, ancora, nelle ridotte dimensioni del Comune interessato , in quanto elemento plausibilmente idoneo ad evitare casi di omonimia o, comunque, a garantire la corretta conoscenza e identificazione del soggetto interessato)” (T.A.R. Lazio Roma sez. II, 08/05/2015, n.6599);
- la suddetta pronuncia si riferisca ad una fattispecie esattamente sovrapponibile a quella in esame, laddove vengono in rilievo mere correzioni della data o del luogo di nascita dei candidati consiglieri, non idonee a determinare, come detto, alcuna incertezza sull'identità dei candidati stessi, né alcuna confusione (ipotesi quest'ultima solo astrattamente prospettata dal ricorrente incidentale, che si è limitato a dedurre che “il diverso luogo di nascita” – o “la diversa data di nascita” avrebbe potuto indicare un “diverso

candidato”, senza fornire alcun concreto indizio di un effettivo rischio per i sottoscrittori di confondibilità o di errore, in relazione alla realtà territoriale);

- anche la doglianza riferita al certificato elettorale della candidata Carla Mancini sia infondata, tenuto conto sia del fatto che la produzione non era stata ab origine omessa sia della circostanza per la quale, del tutto doverosamente, la Sottocommissione ha provveduto all’acquisizione del certificato alla data del 12.09.2021 con conferma del possesso dei requisiti prescritti;
- quanto al ricorso principale, questo sia meritevole di accoglimento nei termini di seguito illustrati;
- a prescindere dalla questione dell’ammissibilità stessa dell’esercizio del potere di autotutela da parte della Sottocommissione Elettorale a ben 7 giorni di distanza dall’adozione del provvedimento di ammissione della lista con una dilatazione dei tempi del procedimento volto alla definizione delle liste difficilmente conciliabile sia con i principi di celerità, speditezza e certezza che presiedono al procedimento elettorale sia con la rigida scansione temporale risultante dalle norme dall’art. 33 del DPR n. 570/1960 per cui “La commissione, entro il giorno successivo, si riunisce per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate, ammettere nuovi documenti e deliberare sulle modificazioni eseguite; nella stessa seduta ricusa altresì le liste per le quali non si sia provveduto a ripristinare il rapporto percentuale”, le doglianze dei ricorrenti circa l’illegittimità della ricusazione disposta dalla Sottocommissione in autotutela per mancanza del simbolo di lista sull’Atto Principale e sui due Atti separati contenenti le firme dei sottoscrittori e circa il fatto che la mancanza del simbolo della lista non avrebbe potuto costituire in nessun caso ragione di esclusione della stessa dalla competizione elettorale, poiché tutti gli elementi formali presenti sui moduli predetti sarebbero stati tali da consentire ai sottoscrittori di percepire comunque adeguatamente che la loro firma avrebbe contribuito alla presentazione della lista elettorale di cui si tratta, siano fondate e debbano condurre all’annullamento della ricusazione

ed all'ammissione della lista "Montefiascone merita – De Santis Giulia Sindaco";

- sia, infatti, pienamente condivisibile l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa per cui "gli artt. 28, 32 e 33, del d.P.R. n. 570 del 1960, i quali disciplinano la raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali, non contengono prescrizioni dettagliate quanto alle modalità da seguire e, soprattutto, alle conseguenze sul piano sanzionatorio di eventuali irregolarità, non potendosi pertanto inquadrare i relativi adempimenti formali nella categoria giuridica delle c.d. <<forme sostanziali>> e dovendosi piuttosto fare applicazione del principio di <<strumentalità delle forme>> nel procedimento elettorale" (Cons. Stato, Sez. V, 11.01.2011, n. 81; TAR Campania, Salerno, Sez. I, 27.08.2020 n. 1066; TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 28.08.2020 n. 295);

- lo scopo perseguito dalla normativa in esame, in particolare, dall'art. 28, comma 4, debba, in verità, ritenersi raggiunto anche qualora, pur in assenza della materiale incorporazione del contrassegno, in modo stabile ed indissolubile, nel documento di presentazione, sia nondimeno acclarata la piena consapevolezza dei firmatari in merito alla riferibilità della sottoscrizione ad una determinata lista con una specifica composizione (Cons. Stato, Sez. V, 26.04.2011, n. 2453; TAR Lazio, Roma, Sez. IIbis, 3.05.2019 n. 5635);

- al riguardo possa affermarsi, da un lato che, ferma restando la necessaria presenza del contrassegno, l'esclusione della lista in caso di sua mancanza "non è supportata da alcun elemento testuale ed in ogni caso mal si concilia con il ricordato principio di <<strumentalità delle forme>> in cui vanno inquadrati gli adempimenti formali di cui si discute, la cui ratio è quella di assicurare che i sottoscrittori abbiano piena consapevolezza della lista che si accingono a presentare e della sua effettiva composizione" (Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2011, n. 81) e, dall'altro lato, che, proprio in ossequio al principio del favor per la più ampia partecipazione delle liste alla

competizione elettorale, deve ammettersi la validità della presentazione di una lista pur in assenza della materiale incorporazione del contrassegno, in modo stabile ed indissolubile, nel documento di presentazione quando, come nel caso di specie, da circostanze univoche emerga la piena consapevolezza dei firmatari in merito alla riferibilità della sottoscrizione ad una determinata lista con una specifica composizione;

- l'ipotesi in esame sia effettivamente caratterizzata da una serie di elementi da cui è possibile dedurre la piena ed inequivocabile consapevolezza dei sottoscrittori in ordine alla lista interessata dalla loro volontà adesiva, poiché, come correttamente evidenziato da parte ricorrente, le sottoscrizioni risultano essere state apposte su moduli che contengono anche una circostanziata e dettagliata descrizione del contrassegno (a pag 2 dell'Atto principale e a pag 1 del I e del II Atto separato), l'indicazione delle generalità del candidato alla carica di Sindaco (elemento che riveste decisiva centralità nella identificazione della lista) e la puntuale elencazione dei componenti della lista, con specificazione di data e luogo di nascita di ognuno;

- a tali elementi univoci e concordanti nel senso della dimostrazione della consapevole apposizione delle firme da parte dei sottoscrittori della lista possano aggiungersi anche le circostanze ulteriori, comunque significative dell'assenza di contestazioni in ordine alla riferibilità delle firme o di rischi di confusione con l'unica altra lista presentata per le elezioni nel Comune di Montefiascone (lista "Insieme Danti Sindaco", chiaramente contrapposta) e delle dimensioni assai contenute dell'ente locale delle cui elezioni si discute (Comune di Montefiascone con popolazione di 13.000 abitanti);

- la decisione di riconsiderazione della lista dei ricorrenti "Montefiascone merita – De Santis Giulia Sindaco", assunta in autotutela dalla Sottocommissione dopo un primo provvedimento di ammissione della lista stessa e successivamente alle "osservazioni" proposte dai rappresentanti della lista avversaria in seguito all'esercizio del diritto di accesso agli atti, risulti dunque, alla luce delle argomentazioni che precedono, illegittima in primo luogo perché contraria

alla ratio del citato art. 28, comma 4, d.P.R. n. 570 del 1960, come correttamente interpretato, e al principio, fondamentale nelle procedure elettorali, del favor participationis, nonché insufficientemente motivata, in quanto sostenuta soltanto dal rilievo della mancanza del contrassegno priva di qualsiasi considerazione delle effettive caratteristiche degli atti (Atto principale ed atti separati) depositati a sostegno della lista e delle candidature e delle particolarità del caso che avrebbero dovuto condurre alla valorizzazione da parte della Sottocommissione delle prove della consapevolezza dei sottoscrittori circa la lista sostenuta con la loro firma ed all'ammissione della lista stessa alla competizione elettorale (rimasta a seguito dell'adozione del provvedimento impugnato priva della pluralità di liste concorrenti, ridotte ad una soltanto);

- in accoglimento del ricorso principale occorra, perciò, come detto, annullare il provvedimento impugnato, con assorbimento di ogni altra doglianza e disporre l'ammissione della lista di cui si tratta alla competizione elettorale.

- le spese di lite possano essere tuttavia compensate, per giusti motivi, atteso che in ogni caso l'esclusione è stata determinata da una difformità formale del modulo esaminato dalla Sottocommissione dal modello normativo delineato;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando,

- dichiara inammissibile il ricorso incidentale;

- accoglie il ricorso principale e, per l'effetto, annulla il provvedimento di ricusazione impugnato ed ammette la lista "Montefiascone merita – De Santis Giulia Sindaco" alla competizione elettorale;

- compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Brunella Bruno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Ofelia Fratamico**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO