

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00427/2024 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 la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 427 del 2024, proposto da
Paolo Lissiotto e Pier Luigi Balestra, rappresentati e difesi dall'avvocato Michele
Casano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio
eletto presso il suo studio in Genova, via Innocenzo IV n. 5 Int. 5;

contro

Commissione Elettorale Circondariale Imperia, Ministero dell'Interno, Ufficio
Territoriale del Governo Imperia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova,
v.le Brigate Partigiane, 2;

Ministero dell'Interno, Prefettura U.T.G. della Prov. di Imperia, in persona del
Legale Rappresentante in carica, Comune di San Lorenzo al Mare (Im), non
costituiti in giudizio;

per l'annullamento

dei Verbali della C.E.C. Imperia n. 138 del 12/05/2024 e n. 142 del 14/05/2024 di
ricusazione della lista UNITI CAMBIAMO SAN LORENZO - PAOLO

LISSIOTTO SINDACO per asserita invalidità firme sottoscrittori della lista e carenza di ulteriori elementi utili a consentire in maniera inequivoca di verificare che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il loro appoggio alla lista in oggetto ed ai relativi candidati; nonché di ogni altro atto antecedente, connesso, presupposto e/o conseguente, nessuno escluso, ancorché ad oggi ignoto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella up speciale elettorale del giorno 17 maggio 2024 il dott. Marcello Bolognesi e uditi per le parti i difensori Michele Casano per i ricorrenti;

FATTO e DIRITTO

1) La presente sentenza è redatta in forma semplificata ai sensi dell'art. 129 comma 6 c.p.a., e pertanto per il dettaglio dei fatti e dei motivi d'impugnazione si rinvia al ricorso introduttivo.

In questa sede è sufficiente rilevare quanto segue.

2) Per la presentazione della lista di cui in epigrafe per le elezioni comunali dell'8-9 giugno 2024, sono state raccolte le firme degli elettori nel numero necessario e tali sottoscrizioni sono state apposte nell'apposito modulo di presentazione delle liste elettorali predisposto dal Ministero dell'interno.

3) Tale modello prevede un primo foglio di 4 facciate denominato "atto principale", nonché altri fogli – sempre di 4 facciate - denominati "atti separati", per l'apposizione delle firme necessarie in relazione al numero di abitanti del Comune (fino a 15.000 per il Comune in questione).

4) La compilazione di tali moduli deve avvenire con modalità tali da consentire ai sottoscrittori di essere consapevoli dell'identità della lista per la quale appongono la firma.

A tali fine gli artt. 28, 32 e 33 del D.P.R. n. 570/1960 e s.m.i. prevedono che la sottoscrizione sia apposta su moduli che rechino il simbolo della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati ed il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi.

Anche le Istruzioni diramate dal Ministero dell'interno nell'aprile 2024 (in via istruttoria acquisite d'ufficio al presente procedimento) disciplinano le *“Sottoscrizioni della dichiarazione da parte dei presentatori della lista dei candidati”* (punto 1.3.3) e la *“Verifica del numero dei presentatori di ciascuna lista e della regolarità dei moduli che contengono le firme”* (punto 3.4.2).

5) Nel caso di specie tali dati sono stati indicati nella prima facciata dell'atto principale ma non nelle pagine seguenti. Ciò discende dal fatto che i moduli suddetti (l'atto principale e gli atti separati) vengono stampati dal modello reperibile sul sito web del Ministero dell'Interno e, quindi, sono necessariamente costituiti da pagine sciolte in formato A4 e non da un protocollo costituito da un foglio unico con 4 facciate, sicché nelle facciate seguenti alla prima i campi con i dati suddetti non sono presenti.

6) Le sottoscrizioni sono state autenticate da un pubblico ufficiale a ciò abilitato il quale successivamente all'autentica le ha consegnate all'Autorità preposta.

7) Senonché la competente Commissione elettorale circondariale ha ricusato la lista del soggetto ricorrente con verbale n. 138 del 12.5.2024 in quanto *“le firme dei sottoscrittori delle lista riportate nell'atto principale e negli atti separati non sono ritenute valide in quanto: a) sono state apposte su fogli aggiuntivi privi dell'indicazione del contrassegno della lista e dell'elenco dei candidati; b) i fogli aggiuntivi di cui sopra risultano separati ed uniti solo da una spillatura; c) i fogli aggiuntivi di cui sopra non riportano alcun timbro. Rilevato che in carenza dei suddetti, né di ulteriori utili a consentire in maniera inequivocabile a questa Commissione di verificare che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il loro appoggio alla lista in oggetto ed ai relativi candidati ...”*.

In seguito ad istanza di correzione in autotutela presentata dagli interessati, la

Commissione, con verbale n. 142 del 14.5.2024 ha (meramente) confermato il precedente verbale n 138.

8) Con il ricorso di cui in epigrafe sono stati impugnati i citati atti di ricusazione, sostenendo che la congiunzione tra i vari fogli contenenti le sottoscrizioni con semplice spillatura è legittima sia perché manca, nella normativa di rango primario e nelle istruzioni ministeriali una prescrizione in ordine alle modalità di congiunzione, sia perché tale modalità di congiunzione - in presenza di circostanze ulteriori - è comunque idonea a garantire che i sottoscrittori fossero consapevoli dell'identità della lista in favore della quale hanno apposto la propria sottoscrizione.

9) Si sono costituiti in giudizio UTG di Imperia, il Ministero dell'Interno e la Commissione elettorale circondariale, con richiesta di rigetto del ricorso.

All'udienza del 17.5.2024 la causa è stata trattenuta in decisione e viene definita ai sensi dell'art. 129 del C.p.a..

10) Il ricorso è fondato nei termini di seguito precisati.

11) Preliminarmente si rileva che gli artt. 28, 32 e 33 del D.P.R. n. 570/1960 e s.m.i. prevedono puntuale prescrizioni in ordine ai moduli per la raccolta delle firme di presentazione delle liste dei candidati, finalizzati a consentire che i sottoscrittori siano a conoscenza della lista di cui stanno chiedendo la presentazione, ma non contengono nessuna previsione sull'obbligo di congiunzione dei fogli tramite spillature, timbri o altri elementi specifici.

Anche le Istruzioni del Ministero dell'interno diramate nell'aprile 2024, pur trattando specificamente della questione delle *“Sottoscrizioni della dichiarazione da parte dei presentatori della lista dei candidati”* (punto 1.3.3) e della *“Verifica del numero dei presentatori di ciascuna lista e della regolarità dei moduli che contengono le firme”* (punto 3.4.2), non hanno previsto l'obbligo di congiunzione dei fogli tramite spillature, timbri o altri elementi.

In particolare il punto 3.4.2 delle citate Istruzioni, in ordine alle *“Verifica del*

numero dei presentatori di ciascuna lista e della regolarità dei moduli che contengono le firme”, stabilisce che la commissione dovrà controllare, per quanto ora interessa: che la firma degli elettori sia stata apposta su moduli riportanti il contrassegno di lista, il nome, cognome, luogo e data di nascita dei candidati nonché il nome, cognome, luogo e data di nascita dei sottoscrittori, ma non prevede la congiunzione dei fogli e, ovviamente, neppure una modalità di collazione.

12) Il Collegio ben conosce la consolidata giurisprudenza che, invece, richiede tale congiunzione affermando che “*I moduli aggiuntivi utilizzati per la sottoscrizione di una dichiarazione di presentazione di una lista di candidati, quando siano privi dell'indicazione del contrassegno di lista e dell'elenco dei candidati (nome, cognome, luogo e data di nascita) richiesti dalla legge (articoli 28, secondo comma, e 32, terzo comma, del testo unico n. 570 / 1960), devono essere necessariamente uniti al primo foglio che contenga, invece, i predetti elementi. Tale unione deve essere realizzata in maniera stabile: non deve risultare da una semplice spillatura, ma è necessario che contenga anche timbri che dimostrino un'effettiva congiunzione dei singoli fogli tra loro nonché sigle o firme, in modo che la commissione elettorale circondariale possa verificare, in maniera immediata e non equivoca, che i sottoscrittori hanno avuto la consapevolezza di esprimere il proprio appoggio a quella determinata lista e ai relativi candidati*” (Cons. Stato, Sez. II, 25.5.2022, n. 4203; ex aliis: Cons. Stato, Sez. III, 9.5.2019, n. 3025; Cons. Stato, Sez. III, 22.5.2018, n. 3069; Cons. Stato, Sez. V, 9.5.2014, n. 2391).

13) Il Collegio rileva quanto segue.

Innanzitutto, nel caso di specie, dubita dell'esigibilità di tale adempimento ritenuto a pena di esclusione. Ed infatti se la violazione di tale prescrizione è sanzionata addirittura con la sanzione espulsiva dalla competizione elettorale, allora in forza dei principi di legalità, affidamento, buona fede e favor partecipationis alle competizioni elettorali, è necessaria una previsione espressa di tale adempimento, così evitando in radice errori ed equivoci. Senonché tale prescrizione non è prevista né dalla legge e neppure dalle istruzioni ministeriali le quali, pur trattando

specificamente l'apposizione delle firme nei moduli, non contengono alcuna disposizione sull'an e il quomodo della spillatura.

Inoltre si rileva che il consolidato orientamento sopra riportato, anche con riguardo al *quomodo* della collazione, è stato oggetto di alcuni recenti adattamenti per renderlo più aderente ai principi suddetti. In particolare alcune pronunce del Consiglio di Stato hanno ritenuto che possa ritenersi idonea anche la congiunzione con semplice spillatura dei fogli se ricorrono circostanze particolari, da apprezzare di volta in volta, che salvaguardino la consapevolezza dei soggetti che appongono la firma sulle facciate in cui non sono riportati i riferimenti di lista e dei candidati, di sottoscrivere effettivamente la lista riferita alla pagina iniziale (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 26.4.2023 n. 4211 e n. 4222).

Tra le circostanze particolari suddette sono state individuate (con un'elenco che non può considerarsi esaustiva, tanto è vero che essa è mutevole a seconda delle varie pronunce e delle situazioni di fatto da esse scrutinate):

- l'attestazione resa dall'ufficiale autenticante delegato dal Comune che tutti i firmatari avevano *“esplicitato la propria consapevolezza di supportare la lista dell'appellante, della quale vi era garanzia anche perché nel corso di tutte le operazioni di sottoscrizione il foglio con la denominazione e il simbolo della lista nonché il nome del candidato Sindaco era stato posto «in evidente adiacenza fisica al foglio sul quale è stata apposta la firma autenticata”* unitamente all'attestazione del Segretario generale del Comune secondo cui *“tanto il modulo principale, quanto gli atti separati sono stati dunque raccolti e trasmessi in un'unica soluzione alla Commissione”* (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 26.4.2023 n. 4211);
- ovvero i) l'attestazione del segretario comunale secondo cui *“il modulo oggetto di controversia ... era già spillato al momento della presentazione ed effettivamente recava (e reca) il simbolo della lista sul primo foglio, la descrizione della lista con il nome del presentatore sul secondo, il nome del presentatore sul terzo”*, ii) le *“dichiarazioni sostitutive di tutti i quaranta sottoscrittori i quali ... hanno*

espressamente dichiarato di avere consapevolmente sottoscritto in data 15.4.2023 la dichiarazione a sostegno della presentazione della lista ...”, iii) la circostanza per cui il modulo fosse “*già spillato al momento della presentazione*”; iv) la peculiarità che la presentazione riguardava un piccolo comune con sole due liste “*da parte di un numero complessivamente limitato e, per ciò stesso agevolmente verificabile di sottoscrittori*”; v) il principio di massima partecipazione alle competizioni elettorali (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 26.4.2023 n. 4222).

14) Sulla base della citata evoluzione giurisprudenziale il Giudice può accertare se ricorrono nella fattispecie oggetto dedotta in giudizio circostanze particolari che rendano ammissibile la congiunzione con semplice spillatura.

15) Ebbene nel caso di specie sussistono le seguenti decisive circostanze.

15.1) Nel caso di specie è pacifico (in quanto non posto in dubbio né dal provvedimento impugnato né contestato in giudizio) che la spillatura dei fogli sia avvenuta prima dell’apposizione delle sottoscrizioni le quali, pertanto, sono state apposte quando i fogli erano regolarmente congiunti e, pertanto, gli elettori hanno avuto la consapevolezza di quale lista stavano sostenendo con la loro firma, avendo potuto sfogliare il modulo e vedere l’indicazione del simbolo di lista e dell’elenco dei candidati,

15.2) I soggetti firmatari hanno versato in giudizio apposite dichiarazioni con cui hanno affermato di essere stati posti nelle condizioni di apporre la sottoscrizione a favore della lista con la piena consapevolezza dell’identità di essa (ossia quella di cui in epigrafe).

15.3) L’Ufficiale autenticante ha attestato con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà che ciascuno dei sottoscrittori avesse risposto affermativamente alla domanda circa la consapevolezza della lista che stava appoggiando, anche perché le firme sono state tutte raccolte in un banchetto organizzato dalla lista del ricorrente e tappezzato di foto dei candidati e di immagini del simbolo di lista;

15.4) La presentazione della lista ha riguardato un piccolo Comune (1300 abitanti) con sole due liste e, quindi, come precisato dal Consiglio di Stato, da parte di un

numero complessivamente limitato e, per ciò stesso agevolmente verificabile di sottoscrittori (cfr. Cons. Stato n. 4222/2023);

15.5) In difetto di un'espressa prescrizione (nella normativa di rango primario e nelle istruzioni ministeriali) di congiunzione dei fogli e, men che meno della congiunzione con specifiche modalità (spillatura con timbri o firme), la sanzione dell'esclusione della lista dalla competizione elettorale sulla base della contestazione delle modalità di unione dei fogli si pone in contrasto con il principio di legalità, affidamento e buona fede, specie con riguardo al procedimento elettorale che è finalizzato a consentire l'espressione della volontà degli elettori mediante l'esercizio del diritto costituzionale di voto, con conseguente limitazione dell'effetto invalidante alle sole anomalie procedurali che impediscono l'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali con diminuzione delle garanzie di legge.

16) Tali plurime, concordanti e puntuali circostanze appaiono idonee a dimostrare che i sottoscrittori avevano perfetta contezza della identità della lista per la quale hanno sottoscritto il modulo in presenza del pubblico ufficiale autenticante e che esso era già stato spillato, costituendo quindi un corpo unitario.

Ne consegue, pertanto, l'illegittimità dell'impugnata ricusazione.

17) Conclusivamente il ricorso è fondato e deve essere accolto, con annullamento del provvedimento impugnato e riammissione della lista e dei candidati alla competizione elettorale di cui in premesse.

18) La novità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e con gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso a Genova nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 2024 con
l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente

Richard Goso, Consigliere

Marcello Bolognesi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marcello Bolognesi

IL PRESIDENTE
Luca Morbelli

IL SEGRETARIO