

Publicato il 13/09/2021

N. 06273/2021REG.PROV.COLL.
N. 07805/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7805 del 2021, proposto dal sig.
Fabrizio Mangia, rappresentato e difeso dagli avv.ti Andrea Sticchi Damiani e
Sergio De Giorgi e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia

contro

Ministero dell'Interno e Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Lecce,
in persona del legale rappresentante *pro tempore, ex lege* rappresentati e difesi
dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati presso gli Uffici della stessa, in
Roma, via dei Portoghesi, n. 12

Sottocommissione Elettorale Circondariale di Galatina (LE), non costituita in
giudizio

Comune di Collepasso (LE), non costituito in giudizio

nei confronti

sig.ra Laura Manta, non costituita in giudizio

sig. Antonio Lucio Russo, non costituito in giudizio

sig. Salvatore Perrone, non costituito in giudizio

sig. Mario Vecchio, non costituito in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Sezione Staccata di Lecce – Sezione Prima, n. 1341/2021 dell'8 settembre 2021, con la quale è stato respinto il ricorso R.G. n. 1247/2021, proposto per l'annullamento del verbale della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Galatina (LE) n. 105 del 4 settembre 2021, relativo all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale del 3 e 4 ottobre 2021 per il Comune di Collepasso (LE), a mezzo del quale è stata disposta la ricusazione della lista di candidati al Consiglio Comunale con candidato Sindaco Mangia Fabrizio e contenente il contrassegno "*cerchio con sfondo verde con la scritta Per Te Fabrizio Mangia Sindaco con fascia tricolore al centro*", nonché per la riammissione della medesima lista nella competizione elettorale e la rinnovazione dei successivi adempimenti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Lecce;

Vista la documentazione depositata dalla difesa erariale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica speciale elettorale del giorno 13 settembre 2021 il Cons. Pietro De Berardinis e udito per l'appellante l'avv. Francesco Mandazzo su delega, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con l'appello in epigrafe il sig. Fabrizio Mangia ha impugnato la sentenza del T.A.R. Puglia – Lecce, Sez. I, n. 1341/2021 dell'8 settembre 2021, chiedendone la riforma.

La sentenza appellata ha respinto il ricorso proposto dal sig. Mangia per ottenere l'annullamento del verbale della Sottocommissione Elettorale Circondariale di Galatina n. 105 del 4 settembre 2021, relativo all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale del 3/4 ottobre 2021 per il Comune di Collepasso (LE), a mezzo del quale è stata disposta la ricusazione della lista di candidati al Consiglio Comunale con candidato Sindaco Mangia Fabrizio e recante il

contrassegno “*cerchio con sfondo verde con la scritta Per Te Fabrizio Mangia Sindaco con fascia tricolore al centro*”, nonché la riammissione della medesima lista nella competizione elettorale e la rinnovazione dei successivi adempimenti. La ricusazione della lista è stata disposta in quanto la Commissione ha verificato che la presentazione della stessa e della relativa candidatura a Sindaco risultava composta da un atto principale, contenente n. 18 sottoscrizioni, e da un foglio mobile, contenente n. 20 sottoscrizioni, ma separato dal suddetto atto principale e privo degli elementi prescritti dall’art. 28, secondo comma, del T.U. n. 570/1960. Il citato foglio mobile è risultato non materialmente unito all’atto principale, stante la carenza di ogni spillatura, con conseguente mancanza di un’attestazione incontrovertibile del collegamento del foglio mobile stesso con il modulo contenente il contrassegno di lista e le generalità del candidato Sindaco e dei candidati Consiglieri.

La Commissione ha pertanto ritenuto non valide le sottoscrizioni apposte sul predetto foglio mobile, non potendosi verificare in modo inequivoco che i sottoscrittori fossero consapevoli di dare il proprio appoggio a quella determinata lista e ai relativi candidati, con il corollario che il numero di firme dei sottoscrittori valide (18) è risultato inferiore al minimo di legge (20).

L’adito T.A.R. Puglia – Lecce ha respinto l’impugnazione del sig. Mangia evidenziando, in estrema sintesi, l’insuperabilità della carenza rilevata dalla Commissione, l’impossibilità di attribuire efficacia sanante alle dichiarazioni di atto notorio prodotte in giudizio e l’infondatezza della censura di omessa attivazione del soccorso istruttorio.

L’appellante contesta le motivazioni e le conclusioni della sentenza impugnata, deducendo a supporto del gravame i seguenti motivi:

1) errore di giudizio per violazione e falsa interpretazione e applicazione degli artt. 28 e segg. del T.U. n. 570/1960, errata istruttoria, errata presupposizione in fatto, vizio di motivazione, giacché nel caso di specie tutti i n. 38 firmatari della presentazione della candidatura – e quindi anche quelli che hanno firmato sul cd. foglio mobile – avrebbero attestato di aver firmato ciascuno lo stesso unitario documento recante la dichiarazione di candidatura e la descrizione dei

candidati e del contrassegno, di tal ché tale dichiarazione sarebbe idonea a costituire quel collegamento certo e non equivoco tra la firma apposta da ciascun presentatore della candidatura e la lista candidata, in cui si rinviene la *ratio* delle formalità previste dalla legge in sede di sottoscrizione delle liste. Il primo giudice, inoltre, non avrebbe tenuto conto del valore probatorio della certificazione di autenticità delle sottoscrizioni, resa per tutte le n. 38 firme;

II) *errore di giudizio sotto altro profilo per violazione e falsa interpretazione e applicazione degli artt. 28 e segg. del T.U. n. 570/1960, errata presupposizione in fatto, vizio istruttorio e di motivazione*, poiché la sentenza appellata avrebbe travisato il valore probante della dichiarazione sostitutiva di atto notorio prodotta in giudizio, né avrebbe considerato che nel caso di specie l'irregolarità rilevata dalla Commissione sarebbe dipesa da un errore della P.A., la quale avrebbe consegnato ai diretti interessati un modulo atipico per la presentazione della candidatura, e che pertanto, in forza di tale circostanza, avrebbe dovuto essere ammesso il soccorso istruttorio.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Lecce, depositando documenti sui fatti di causa e resistendo all'appello di controparte.

Le altre parti, pubbliche e private, evocate in giudizio, non si sono costituite.

All'udienza pubblica speciale elettorale del 13 settembre 2021, è comparso il difensore della parte appellante, quindi la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione l'appello proposto dal sig. Fabrizio Mangia contro la sentenza del T.A.R. Puglia – Lecce che ha respinto il ricorso da lui presentato avverso la ricusazione della lista che ne sostiene la candidatura a Sindaco del Comune di Collepasso (LE), recante il contrassegno "*cerchio con sfondo verde con la scritta Per Te Fabrizio Mangia Sindaco con fascia tricolore al centro*": ricusazione che è dipesa dal mancato raggiungimento del numero minimo di sottoscrizioni dei presentatori previsto dalla legge (pari a venti).

La questione fondamentale oggetto della controversia – la possibilità di conteggiare le sottoscrizioni apposte su un "foglio mobile", che non reca alcuna congiunzione con il foglio principale contenente il contrassegno di lista e le

generalità del candidato Sindaco e dei candidati Consiglieri – è stata già affrontata e risolta in senso negativo da questa Sezione nella recentissima decisione n. 6251/2021 del 10 settembre 2021, resa su fattispecie analoga.

Di tale pronuncia – che ha respinto l'appello avverso la sentenza del T.A.R. Friuli Venezia Giulia, la quale aveva respinto il ricorso presentato contro l'esclusione di una lista dalle elezioni comunali di Pordenone dovuta al fatto che le sottoscrizioni dei presentatori erano state apposte su una pluralità di fogli non collegati fisicamente se non da un semplice punto metallico e privi di ulteriori elementi in grado di comprovare inequivocabilmente l'unitarietà del modello e quindi la riconducibilità di tutte le sottoscrizioni alla predetta lista – è opportuno riportare di seguito i passaggi più significativi ai fini della decisione della presente controversia.

“5. Nel merito, l'appello è infondato.

6. Quanto alla dedotta violazione del principio di favor participationis e dell'obbligo di soccorso istruttorio da parte dell'ufficio elettorale, il giudice di primo grado ha correttamente rilevato come il preteso obbligo sia privo di fondamento giuridico, in quanto le norme di legge che disciplinano il procedimento di presentazione e l'esame delle candidature (.....) non attribuiscono all'ufficio elettorale e alla segreteria comunale alcuna funzione di carattere istruttorio ai sensi dell'art 6 l. 241/1990.

6.1 Privo di pregio è l'assunto difensivo per cui siffatto obbligo troverebbe fondamento nelle Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature del Ministero dell'Interno, nella parte in cui sanciscono che la segreteria deve indicare le irregolarità eventualmente riscontrate. Dal chiaro tenore letterale della previsione, infatti, emerge che il profilo di doverosità afferisce all'esternazione delle irregolarità una volta riscontrate, ma non al riscontro stesso (che è meramente eventuale), anche ove effettivamente presenti nella documentazione depositata.

6.2 D'altra parte, se, su un piano generale, il soccorso istruttorio deve contemperarsi con il principio di autoresponsabilità e di tutela della par condicio dei concorrenti (anche di una competizione elettorale), sul piano specifico del

procedimento pre-elettorale lo stesso trova un limite fisiologico nell'esigenza di celerità del procedimento e di tempestiva definizione del medesimo secondo la scansione cronologica normativamente definita, a prescindere dalle dimensioni dell'ente chiamato alle elezioni o del numero di sottoscrizioni raccolte da ciascuna lista.

7. Con riferimento al diverso profilo della presentazione delle sottoscrizioni in fogli separati A4, il Collegio rileva quanto segue.

7.1 La questione dirimente in questa sede non afferisce al formato dei moduli A3 o A4 ma all'unicità del documento ed agli elementi che devono sussistere affinché, in caso di utilizzo di più moduli, sussista quel collegamento che consenta di affermarne la predetta unicità sul piano sostanziale.

7.2 L'onere formale imposto per la presentazione delle sottoscrizioni, come rilevato dal giudice di primo grado, non è fine a se stesso, ma assolve alla duplice funzione, da un lato, di assicurare che i sottoscrittori abbiano una piena consapevolezza della lista che contribuiscono a presentare al momento in cui appongono la propria sottoscrizione e, dall'altro lato, di consentire alla Commissione elettorale di verificare (celermente, ma inequivocabilmente, sulla base del mero dato documentale) che i sottoscrittori siano stati consapevoli di dare, nel lasso temporale consentito ad ogni lista per tale operazione in condizioni di assoluta parità, il proprio appoggio a quella e solo a quella determinata lista e conoscendo i nomi dei candidati.

7.3 La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha statuito che l'adempimento in questione non rappresenta un dato meramente formale o procedurale, ma sostanziale, di tutela di un diritto fondamentale dei cittadini, quale quello elettorale, espressamente garantito dalla Costituzione, in quanto strettamente funzionale non soltanto alla garanzia dell'intervenuta formazione della lista dei candidati in epoca antecedente all'inizio della raccolta delle firme di presentazione della lista stessa, ma anche e soprattutto ad assicurare la certa direzione delle manifestazioni di volontà espresse dagli elettori sottoscrittori e il controllo "estrinseco" delle medesime da parte della Commissione (Cons. Stato,

sezione III, 5368 del 4.09.2020 e Consiglio di Stato sez. V - 23/09/2005, n. 5011).

(.....)

7.7 (.....) 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.

(.....)

9. Del pari infondato è l'ultimo profilo di censura, afferente all'omessa considerazione, da parte del giudice di primo grado, delle dichiarazioni dei pubblici ufficiali autenticatori.

9.2 La regolarità della dichiarazione di sottoscrizione, infatti, deve essere valutata al momento del deposito a garanzia della celerità del procedimento elettorale (in funzione del quale sono previsti termini perentori di presentazione a pena di esclusione) e di parità di trattamento dei candidati, sicché non è possibile attribuire alcuna valenza sanante a successive dichiarazioni degli ufficiali autenticatori che abbiano attestato ex post alcunché (.....). Ciò, in quanto solo la presentazione di un documento completo di tutti gli elementi indicati" dalla legge "consente alla Commissione elettorale un controllo immediato della volontà dei sottoscrittori, mentre tale finalità verrebbe del tutto vanificata dall'apertura a qualsivoglia eterointegrazione (peraltro priva di base normativa) in favore di elementi ulteriori e successivi."

9.3 È per queste ragioni che deve affermarsi che il requisito formale non possa ammettere equipollenti o sanatorie postume, né integrazioni processuali che lederebbero quantomeno l'essenziale necessità di una rapida verifica da parte degli organi preposti a garantire il corretto svolgimento delle operazioni elettorali".

Alla stregua dell'apparato motivazionale della decisione suesposta, che il Collegio condivide, emerge con evidenza l'infondatezza delle doglianze dell'appellante.

Da un lato, infatti, il "foglio mobile", sul quale nella vicenda ora in esame sono state apposte le n. 20 sottoscrizioni ritenute non valide dalla Commissione, non contiene alcun elemento che consenta di ricondurre le sottoscrizioni stesse alla lista per cui è causa, a differenza dell'atto principale, nel quale sono presenti il contrassegno della lista, il nominativo del candidato Sindaco Fabrizio Mangia e quelli dei candidati Consiglieri comunali: il confronto tra tali due documenti (prodotti come all.ti 5 e 6 dalla difesa erariale nel giudizio innanzi al T.A.R.) è invero eloquente.

In secondo luogo, alla certificazione di autenticità delle sottoscrizioni non si può riconoscere il valore probatorio che l'appellante pretende di attribuirle sotto il profilo in esame (di prova inequivoca che i sottoscrittori del "foglio mobile" intendessero dare il loro appoggio alla lista in esame ed ai candidati di questa), restando essa, invece, del tutto neutra rispetto a tale profilo.

Ancora, non è possibile ammettere una sanatoria postuma – nella quale si traduce, in buona sostanza, la dichiarazione sostitutiva di atto notorio prodotta in giudizio (all. 9 del ricorso al T.A.R.) – anche perché in questo modo verrebbe surrettiziamente eluso il termine perentorio per la presentazione delle liste.

Quanto, infine, alla pretesa di poter fruire del soccorso istruttorio, la pronuncia della Sezione sopra riportata ha sottolineato le ragioni che precludono l'utilizzo di tale istituto in materia di procedimento elettorale, sintetizzabili nell'esigenza di celerità del procedimento e di tempestiva definizione di esso secondo la scansione cronologica normativamente definita. Né in contrario si può obiettare che alla radice dell'irregolarità riscontrata dalla Commissione vi sarebbe un errore del Comune, che avrebbe fornito moduli inadeguati; perché tale obiezione è confutata dal principio di autoresponsabilità (che è ricordato dalla Sezione nella pronuncia in commento): in base a tale principio, invero, sarebbe stato preciso onere degli esponenti della lista ricusata attivarsi per superare l'ostacolo e procurarsi moduli idonei allo scopo, ovvero predisporre altri rimedi possibili, tali che consentissero di comprovare in maniera inequivocabile la consapevolezza dei

sottoscrittori del “foglio mobile” di fornire il proprio appoggio alla lista in discorso.

In conclusione, pertanto, per tutte le ragioni esposte l'appello è nel suo complesso infondato e deve, conseguentemente, essere respinto, restando confermata la legittimità dell'esclusione della lista per cui è causa dalla competizione elettorale.

Le spese del giudizio di appello seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura di cui al dispositivo in favore dell'Amministrazione costituitasi, mentre non si fa luogo a spese nei confronti delle altre parti evocate in giudizio ma non costituitesi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Seconda (II[^]), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento in favore del Ministero dell'Interno delle spese del giudizio di appello, che liquida in via forfettaria in € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

Nulla spese nei confronti delle controparti evocate in giudizio e non costituitesi.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 settembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino