

N. 00717/2014REG.PROV.COLL.

N. 08036/2013 REG.RIC.

N. 07867/2013 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 8036 del 2013, proposto da:

Ester Tutini, Giulio Querci, Daniele Tonini, William Capra, Lino Isacco Tosi e Giorgia Bettaccini, rappresentati e difesi dall'avvocato Renzo Grassi, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Associato Caso - Ciaglia in Roma, via Savoia n. 72;

contro

Massimo Borghi, Gabriele Barbi, Andrea Bartolozzi Bernardini, Paolo Capolupo, Emanuele Cascioli, Claudia Cesarini, Andrea De Sensi, Antonio Melillo, Nicola Menale, Patrizia Scapin e Samanta Vanni, rappresentati e difesi dagli avvocati Anna Mattioli, Renato Salimbeni e Flavia Pozzolini, con domicilio eletto presso l'avvocato Anna Mattioli in Roma, Piazzale Clodio n. 61;

nei confronti di

Comune di Gavorrano in persona del Sindaco in carica, non costituito in questo grado del giudizio;  
Sottocommissione elettorale circondariale presso il Comune di Massa Marittima;  
Furio Benelli;

U.T.G. - Prefettura di Grosseto in persona del Prefetto, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;  
Elisabetta Iacomelli, Giuseppe De Biase, Mauro Lorenzini e Monica Lorenzoni, rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Colalillo, con domicilio eletto presso l'avvocato Clementino Palmiero in Roma, via Albalonga n. 7;

sul ricorso in appello numero di registro generale 7867 del 2013, proposto da:

Massimo Borghi, Gabriele Barbi, Andrea Bartolozzi Bernardini, Paolo Capolupo, Emanuele Cascioli, Claudia Cesarini, Andrea De Sensi, Antonio Melillo, Nicola Menale, Patrizia Scapin e Samanta Vanni, rappresentati e difesi dagli avvocati Anna Mattioli, Flavia Pozzolini e Renato Salimbeni, con domicilio eletto presso l'avvocato Anna Mattioli in Roma, Piazzale Clodio n. 61;

contro

Comune di Gavorrano, in persona del Commissario prefettizio per la provvisoria gestione del Comune;  
Sottocommissione elettorale circondariale presso il Comune di Massa Marittima e Furio Benelli;  
U.T.G. - Prefettura di Grosseto in persona del Prefetto, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Elisabetta Iacomelli, Giuseppe De Biase, Mauro Lorenzini e Monica Lorenzoni, rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Colalillo, con domicilio eletto presso l'avvocato Clementino Palmiero in Roma, via Albalonga n. 7; Ester Tutini, Giulio Querci, Daniele Tonini, William Capra, Lino Isacco Tosi e Giorgia Bettaccini, rappresentati e difesi dall'avvocato Renzo Grassi, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Caso Ciaglia in Roma, via Savoia n. 72;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo della Toscana, Sezione II, n. 01312/2013, resa tra le parti, concernente proclamazione del sindaco e del consiglio comunale di Gavorrano - consultazione elettorale del 26 e 27 maggio 2013.

Visti i ricorsi in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Massimo Borghi e di U.T.G. - Prefettura di Grosseto, nonché di Elisabetta Iacomelli, di Giuseppe De Biase, di Mauro Lorenzini, di Monica Lorenzoni, di Ester Tutini, di Giulio Querci, di Daniele Tonini, di William Capra, di Lino Isacco Tosi e di Giorgia Bettaccini;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2014 il consigliere Manfredi Atzeni e uditi per le parti gli avvocati Renzo Grassi, Flavia Pozzolini, Vincenzo Colalillo, nonché, nella fase preliminare, l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis e gli avvocati Flavia Pozzolini, Vincenzo Colalillo, Renzo Grassi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo della Toscana, rubricato al n. 889/2013, i signori Massimo Borghi, Gabriele Barbi, Andrea Bartolozzi Bernardini, Paolo Capolupo, Emanuele Cascioli, Claudia Cesarini, Antonio Melillo, Nicola Menale, Patrizia Scapin, Samanta Vanni ed Andrea De Sensi impugnavano il provvedimento di proclamazione del Sindaco e del Consiglio Comunale di Gavorrano in data 27 maggio 2013 nonché ogni atto presupposto connesso e conseguente e, in particolare, i provvedimenti con i quali la Sottocommissione elettorale circondariale di Massa Marittima ha ammesso la lista "Centrosinistra unito per Gavorrano Elisabetta Iacomelli Sindaco" alla consultazione per l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale di Gavorrano (GR) tenutasi domenica 26 maggio e lunedì 27 maggio 2013.

Nell'unico motivo di ricorso contestavano la violazione dell'articolo 14 L. n. 53/1990 in quanto l'autenticazione delle firme della lista "Centrosinistra unito per Gavorrano Elisabetta Iacomelli Sindaco" era stata effettuata da un assessore della provincia di Grosseto che, a loro avviso, non aveva competenza ad effettuare tale autenticazione in quanto il potere di certificazione doveva essere riferito solamente alle operazioni elettorali dell'ente nel quale opera e cioè nella Provincia di Grosseto.

Con la sentenza in epigrafe, n. 1312 in data 26 settembre 2013, il Tribunale amministrativo della Toscana, Sezione Seconda, accoglieva il ricorso e, per l'effetto, annullava tutti gli atti della consultazione elettorale a partire dall'ammissione della lista "Centrosinistra unito per Gavorrano Elisabetta Iacomelli Sindaco".

2. Avverso la predetta sentenza propongono appello, rubricato al n. 8036/2013, i signori Ester Tutini, Giulio Querci, Daniele Tonini, William Capra, Lino Isacco Tosi e Giorgia Bettaccini, contestando gli argomenti che ne costituiscono il presupposto e chiedendo la sua riforma ed il rigetto del ricorso di primo grado.

La stessa sentenza è appellata anche dai signori Massimo Borghi, Gabriele Barbi, Andrea Bartolozzi Bernardini, Paolo Capolupo, Emanuele Cascioli, Claudia Cesarini, Andrea De Sensi, Antonio Melillo, Nicola Menale, Patrizia Scapin e Samanta Vanni, ricorrenti in primo grado, chiedendo la sua riforma nella parte in cui dispone l'annullamento integrale in luogo della correzione dei risultati elettorali, lamentando anche la violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, non essendo stato chiesto, con il ricorso di primo grado, l'annullamento totale e la ripetizione delle elezioni.

3. I ricorsi in appello in epigrafe devono essere riuniti onde definirli con unica decisione essendo proposti avverso la

stessa sentenza di primo grado.

Deve preliminarmente essere dichiarato il non luogo a provvedere sulla domanda di estromissione dal giudizio delle Amministrazioni statali evocate in primo grado in quanto la relativa domanda è stata già accolta dal primo giudice e la sentenza non è appellata al riguardo.

Gli appelli sono fondati nel merito; il Collegio può quindi prescindere dalle diverse questioni relative all'ammissibilità del ricorso di primo grado, proposte in appello come mezzi di gravame contro la sentenza e da quelle eccepite dal signor Iacomelli e gli altri indicati in epigrafe.

La controversia riguarda l'interpretazione dell'art. 14, primo comma, della legge 21 marzo 1990, n. 53, nel testo novellato dall'art. 4 della legge 30 aprile 1999, n. 120, ai sensi del quale *"sono competenti ad eseguire le autenticazioni che non siano attribuite esclusivamente ai notai e che siano previste dalla legge 6 febbraio 1948, n. 29, dalla legge 8 marzo 1951, n. 122, dal testo unico delle leggi recanti norme per la elezione alla Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, dal testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, dal decreto legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1976, n. 240, dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, e dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle Corti di appello, dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia. Sono altresì competenti ad eseguire le autenticazioni di cui al presente comma i consiglieri provinciali e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco"*.

Il citato art. 14, primo comma, è infatti richiamato dall'art. 28, comma secondo, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, come modificato dall'art. 4, comma 7, della l. 11 agosto 1991, n. 271, secondo cui le firme dei sottoscrittori delle liste dei candidati *"devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53"*.

Più specificamente, il Collegio è chiamato a decidere sull'ambito nel quale i consiglieri (così come gli assessori) provinciali e comunali sono legittimati ad autenticare le firme dei presentatori delle liste di candidati alle elezioni provinciali e comunali.

Osserva al riguardo il Collegio che nel caso in esame si discute della legittima partecipazione alla competizione elettorale per l'elezione del sindaco ed il rinnovo del consiglio comunale di Gavorrano di alcune liste i cui presentatori hanno fatto autenticare le loro sottoscrizioni da un assessore della Provincia nella quale si trova il suddetto Comune.

I ricorrenti in primo grado, le cui tesi sono state condivise dal primo giudice, sostengono, sulla base anche di C. di S., 8 maggio 2013, n. 2501, che i consiglieri provinciali e comunali sono legittimati a prestare la suddetta opera di garanzia solo ricorrendo due presupposti, costituiti dalla territorialità e dalla funzionalità del loro intervento.

In altri termini, come si esprime la sentenza richiamata, *"il consigliere dell'ente locale esercita il potere di autentica delle sottoscrizioni ex art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 esclusivamente nei limiti della propria circoscrizione elettorale e in relazione alle operazioni elettorali dell'ente nel quale opera"*.

Il Collegio osserva come il precedente richiamato sia sostanzialmente isolato, essendo stato ripreso solo in sede consultiva (Sezione Prima, parere 3457/2013 del 26 luglio 2013) e solo in parte, senza affrontare espressamente il problema che ora occupa.

Inoltre, i precedenti richiamati nella sentenza appena citata sono applicabili al caso in esame per la sola parte relativa al requisito della territorialità, mentre non si esprimono in relazione al problema del cosiddetto limite funzionale del potere di autentica.

Le suddette pronunce affermano, infatti, il principio, condiviso dal Collegio, secondo il quale tutti i soggetti legittimati a conferire pubblica fede circa la provenienza di una sottoscrizione esercitano il relativo potere nell'ambito di una circoscrizione territoriale determinata.

Giova rilevare che il principio è stato affermato anche da C. di S., A.P., 9 ottobre 2013, n. 22, secondo cui i pubblici ufficiali, ai quali la legge elettorale conferisce il potere di autenticare le sottoscrizioni delle liste di candidati, sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni esclusivamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari o ai quali appartengono.

Le sentenze richiamate non affrontano, invece, il problema, che costituisce il fulcro della presente controversia, sulla

esistenza di un limite funzionale all'esercizio di tale potere da parte dei consiglieri degli enti locali.

La questione è affrontata solo dalla citata sentenza 8 maggio 2013, n. 2501, secondo la quale tali soggetti possono esercitare il potere in questione solo quando esso sia richiesto per la partecipazione a competizioni elettorali dello stesso ente locale presso il quale operano.

Tale impostazione non è condivisa dal Collegio.

Invero, deve essere rilevato come tale limitazione non è stata univocamente prevista dal legislatore.

Di conseguenza, introdurre tale limite per via interpretativa comporta l'insorgere di evidenti incertezze operative e l'annullamento di operazioni elettorali nelle quali tutti i candidati si sono comportati secondo diligenza e buona fede, avendo seguito un'interpretazione che certamente l'enunciato utilizzato dal legislatore non consentiva di escludere con palese evidenza (la descritta esigenza di semplificazione del procedimento elettorale è stata tenuta presente anche da C. di S., A.P., 9 ottobre 2013, n. 22).

Non può essere dedotto, in contrario senso, il fatto che neanche la limitazione territoriale del potere di autentica è espressamente prevista dalla norma in commento, in quanto il concetto della limitazione territoriale del medesimo potere in capo a tutti i soggetti cui è stato attribuito costituisce dato di comune conoscenza, che chiunque ha potuto apprendere quando – ad esempio – si è dovuto avvalere dell'opera di un notaio e trova la specifica base normativa nel combinato disposto descritto dall'Adunanza Plenaria.

Inoltre, la limitazione cosiddetta funzionale si pone in contrasto logico con il contenuto complessivo della norma, che espressamente attribuisce il suddetto potere ai consiglieri degli enti locali anche in relazione alle autentiche necessarie per la partecipazione alle diverse competizioni elettorali ivi elencate.

Deve quindi essere affermato che i consiglieri (così come gli assessori) degli enti locali possono autenticare le sottoscrizioni necessarie per lo svolgimento delle operazioni elettorali di cui all'art. 14, primo comma, della legge 21 marzo 1990, n. 53, nel testo novellato dall'art. 4 della legge 30 aprile 1999, n. 120, in relazione a tutte le operazioni elettorali, elencate nella norma citata, che si svolgono nell'ambito della circoscrizione territoriale dell'ente cui appartengono.

Di conseguenza, per quanto di rilievo per la presente controversia, gli assessori (e i consiglieri) provinciali possono autenticare le firme relative alle operazioni elettorali per l'elezione dei sindaci ed il rinnovo dei consigli dei comuni della provincia, mentre gli assessori (e i consiglieri) comunali hanno analoga legittimazione per le elezioni del sindaco ed il rinnovo del consiglio del loro comune.

4. L'appello n. 8036 del 2013 deve, in conclusione, essere accolto e, in parziale riforma della sentenza gravata, respinto il ricorso di primo grado; resta assorbito ogni ulteriore profilo.

L'appello n. 7867 del 2013 deve conseguentemente essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

In considerazione delle incertezze giurisprudenziali sopra evidenziate le spese devono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sugli appelli n. 8036/2013 e n. 7867/2013, come in epigrafe proposti, li riunisce, accoglie l'appello n. 8036/2013 e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza gravata, respinge il ricorso di primo grado; dichiara improcedibile il ricorso in appello n. 7867/2013.

Compensa integralmente spese ed onorari del giudizio fra tutte le parti costituite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere, Estensore

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)