

**N. 00716/2014REG.PROV.COLL.**

**N. 07537/2013 REG.RIC.**

**N. 08115/2013 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 Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 7537 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Comune di Valenzano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele Bavaro, con domicilio eletto presso l'avvocato Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2;

***contro***

Isabella Stramaglia, Pino Trigiante e Colamonico Giuseppe, rappresentati e difesi dall'avvocato Sabino Persichella, con domicilio eletto presso l'avvocato Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2;

***nei confronti di***

Ufficio centrale elettorale costituito in occasione del rinnovo dell'amministrazione comunale di Valenzano e

Sottocommissione elettorale circondariale costituita in occasione del rinnovo dell'amministrazione comunale di Valenzano, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12; Antonio Lomoro, Donato Amoruso, Agostino Partipilo, Pietrantonio Porzia, Natalina Antonella Varlaro, Vitantonio De Vitofrancesco, Pamela Anelli, Liliana Ardillo e Giovanni Giuliano, rappresentati e difesi dagli avvocati Franco Gagliardi La Gala e Giovanni Caponio, con domicilio eletto presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro n. 13; Giuseppe Spinelli, Umberto Sbarra, Antonio Rocco De Mario e Nicola Capozzi;

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:  
Comune di Molfetta, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso del Rinascimento n. 11;

ad opponendum:  
Carmela Doronzo, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Cintioli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 32; Giovanni Sasso, Giuseppe Salvemini e Rosa Spaccavento, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Ingravalle, con domicilio eletto presso l'avvocato Mario Sanino in Roma, viale Parioli, n. 180;

sul ricorso in appello numero di registro generale 8115 del 2013, proposto da:

Antonio Lomoro, Donato Amoruso, Agostino Partipilo, Vitantonio Devitofrancesco, Pamela Anelli, Porzia Pietrantonio, Natalina Antonella Varlaro, Liliana Ardillo e Giovanni Giuliano, rappresentati e difesi dall'avvocato Franco La Gala Gagliardi, con domicilio eletto presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro n. 13;

***contro***

Isabella Stramaglia, Pino Trigiante, Giuseppe Colamonico;

***nei confronti di***

Comune di Valenzano, in persona del Sindaco in carica, non costituito in questo grado del giudizio; Ufficio centrale elettorale e sottocommissione elettorale circondariale, in persona del legale rappresentante, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo della Puglia, sede di Bari, Sezione II, n. 01416/2013, resa tra le parti, concernente proclamazione del sindaco e degli eletti del Comune di Valenzano - elezioni amministrative del 26/27 maggio 2013 e del ballottaggio del 09 e 10 giugno 2013.

Visti i ricorsi in appello, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Isabella Stramaglia, Pino Trigiane e Colamonico Giuseppe, di Ufficio centrale elettorale costituito in occasione del rinnovo dell'amministrazione comunale di Valenzano e di Sottocommissione elettorale circondariale costituita in occasione del rinnovo dell'amministrazione comunale di Valenzano, nonché di Antonio Lomoro, Donato Amoroso, Agostino Partipilo, Pietrantonio Porzia, Natalina Antonella Varlaro, Vitantonio De Vitofrancesco, Pamela Anelli, Liliana Ardillo e Giovanni Giuliano;

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 Gabriele Bavaro, Sabino Persichella, Gianluigi Pellegrino, Franco Gagliardi La Gala, Fabio Cintioli, Massimo Ingravalle, nonché, nella fase preliminare, l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo della Puglia, sede di Bari, rubricato al n. 937/2013, i signori Isabella Stramaglia, Pino Trigiane e Giuseppe Colamonico impugnavano le operazioni per l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale di Valenzano svoltesi il 26 e 27 maggio 2013 e il 9 e 10 giugno per il turno di ballottaggio.

Impugnavano inoltre l'atto di proclamazione del candidato Antonio Lomoro alla carica di Sindaco del Comune di Valenzano nella predetta consultazione elettorale, l'atto di "proclamazione degli eletti alla carica di Consiglieri Comunali del Comune di Valenzano dei sigg.ri Antonio Lomoro, Donato Amoruso, Pamela Anelli, Vitantonio De Vitofrancesco, Giovanni Giuliano, Pietrantonio Porzia, Antonio Rocco De Mario, Umberto Sbarra, Agostino Partipilo, Natalina Antonella Varlaro in Bellomo, Francesco De Vivo, Giovanni Luisi, Massimo Sollecito, Tonio De Nicolò, Francesca Ferri, Giampaolo Romanazzi, Maria Cicirelli, Giuseppe Spinelli, Liliana Ardillo, Nicola Capozzi", nella predetta consultazione elettorale, il verbale dell'Ufficio centrale elettorale relativo alla predetta elezione, chiuso il 21 giugno 2013, "nella parte in cui proclama eletto il candidato Antonio Lomoro alla carica di Sindaco del Comune di Valenzano e i sigg.ri Antonio Lomoro, Donato Amoruso, Pamela Anelli, Vitantonio De Vitofrancesco, Giovanni Giuliano, Pietrantonio Porzia, Antonio Rocco De Mario, Umberto Sbarra, Agostino Partipilo, Natalina Antonella Varlaro in Bellomo, Francesco De Vivo, Giovanni Luisi, Massimo Sollecito, Tonio De Nicolò, Francesca Ferri, Giampaolo Romanazzi, Maria Cicirelli, Giuseppe Spinelli, Liliana Ardillo, Nicola Capozzi alla carica di Consiglieri Comunali del Comune di Valenzano" ed "ogni atto presupposto connesso e consequenziale ancorché non conosciuto e segnatamente, ove occorra, il verbale della Sottocommissione Elettorale Circondariale, non conosciuto, con il quale sono state ammesse alla consultazione elettorale per il

rinnovo del Consiglio Comunale di Valenzano il sig. Antonio Lomoro quale candidato sindaco, e le liste “Lista civica - Valenzano Vale!”, “Lista civica - Autonomia Sud”, “Lista civica - Realtà Pugliese”, “Movimento politico Schittulli”, “Lista civica - Dalla parte dei cittadini”, “Lista civica - In prima linea per Valenzano” e “Lista civica - Progetti in Comune”.

Con unico motivo di ricorso contestavano la violazione dell'articolo 14 L. n. 53/1990, dell'art. 21, comma 2, D.P.R. n. 445/2000 e dell'art. 3 L. n. 81/1993, in quanto l'autenticazione della firma della dichiarazione di accettazione della candidatura a Sindaco e della maggior parte delle dichiarazioni di accettazione della candidatura alla carica di consigliere comunale, nonché delle dichiarazioni di presentazione delle liste sopra indicate è stata effettuata da un consigliere provinciale della Provincia di Bari che, ad avviso dei ricorrenti, non può autenticare le firme relativamente ad una competizione elettorale alla quale l'ente in cui sono incardinate le sue funzioni sia estraneo.

I ricorrenti chiedevano quindi l'annullamento, ai sensi dell'art. 130, comma 9, c.p.a., delle predette operazioni per l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale di Valenzano, chiedendo inoltre che venga ordinato, per l'effetto, al Comune di Valenzano di procedere alla rinnovazione delle operazioni elettorali per l'elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale.

Con la sentenza in epigrafe, n. 1416 in data 18 ottobre 2013, il Tribunale amministrativo della Puglia, sede di Bari, Sezione II, disponeva preliminarmente l'estromissione dalla causa

dell'Ufficio Centrale Elettorale e della Commissione Elettorale Circondariale di Bari ed accoglieva il ricorso e per l'effetto annullava tutti gli atti della consultazione elettorale a partire dall'ammissione delle liste "Lista civica - Valenzano Vale!", "Lista civica - Autonomia Sud", "Lista civica - Realtà pugliese", "Movimento politico Schittulli", "Lista civica - Dalla parte dei cittadini", "Lista civica - In prima linea per Valenzano" e "Lista civica - Progetti in Comune".

2. Avverso la predetta sentenza propone appello, rubricato al n. 7537 del 2013, il Comune di Valenzano, contestando gli argomenti che ne costituiscono il presupposto e chiedendo la sua riforma ed il rigetto del ricorso di primo grado.

Anche i signori Antonio Lomoro, Donato Amoruso, Agostino Partipilo, Vitantonio Devitofrancesco, Pamela Anelli, Porzia Pietrantonio, Natalina Antonella Varlaro, Liliana Ardillo e Giovanni Giuliano propongono ricorso in appello, rubricato al n. 8115 del 2013, formulando analoghe argomentazioni e conclusioni.

Si sono costituiti in giudizio i signori Giuseppe Colamónico, Isabella Stramaglia e Pino Trigiante chiedendo il rigetto dell'appello del Comune di Valenzano.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura generale dello Stato chiedendo la propria estromissione dal giudizio e concludendo per l'accoglimento degli appelli.

Si sono costituiti, nel giudizio introdotto con l'appello del Comune, "*ad adiuvandum*" il Comune di Molfetta e "*ad*

*opponendum*” i signori Carmela Doronzo, Giovanni Sasso, Giuseppe Salvemini e Rosa Spaccavento.

Le cause sono state assunte in decisione alla pubblica udienza del 21 gennaio 2014.

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.

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 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 Valenzano di alcune liste i cui presentatori hanno fatto autenticare le loro sottoscrizioni da un consigliere della Provincia nella quale si trova il suddetto Comune.

Gli odierni appellati, 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 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, 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 i consiglieri comunali hanno analoga legittimazione per le elezioni del sindaco ed il rinnovo del consiglio del loro comune.

4. Gli appelli in epigrafe devono, in conclusione, essere accolti e, in parziale riforma della sentenza gravata, respinto il ricorso di primo grado.

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) riunisce gli appelli in epigrafe e, definitivamente pronunciando, li accoglie; per l'effetto, in parziale riforma della sentenza gravata respinge il ricorso di primo grado.

Compensa integralmente spese ed onorari del giudizio fra 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.)