



**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 Molise**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 397 del 2021, proposto dai sigg. ri Marco Valvona, Manolo Sacco, Antonella Cernerà, Angelo Monaco, Raimondo Fabrizio, Nicola Di Biase, Vincenzo Scarano e Pietro Paolo Di Perna, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Giacomo Papa e Stefano Scarano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Scarano in Campobasso, via Umberto I;

***contro***

la Provincia di Isernia – Ufficio Elettorale e la Prefettura di Isernia, non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

dei sigg. ri Vittorio Monaco e Cristofaro Carrino, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Di Pardo, Nicola Scapillati e Andrea Latessa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, nonché della sig. ra Sara Ferri, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Giammaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Carmen Di

Iorio in Campobasso, via Monte Santo, 2;

*per l'annullamento*

1) del provvedimento n. 5 dell'1/12/2021, a firma del Dirigente Responsabile dell'Ufficio Elettorale presso la Provincia di Isernia, Dott.ssa Maria Cristina Chirico, comunicato a mezzo pec in pari data, con il quale l'Ufficio Elettorale presso la Provincia di Isernia ha ricusato la lista dei candidati al Consiglio denominata "Autonomia e Identità" e, conseguentemente, ha disposto di non ammettere la sopra indicata lista alle elezioni di secondo grado del Consiglio Provinciale di Isernia in programma per il 18/12/2021;

2) di tutti gli atti preordinati, consequenziali e comunque connessi, ivi compresi, specificamente, i verbali istruttori n. 5, del 29/11/2021, e n. 6, del 30/11/2021, dell'Ufficio Elettorale presso la Provincia di Isernia, e di ogni altro atto della fase preparatoria del procedimento elettorale, anche se non specificamente indicato, nella parte ritenuta lesiva delle posizioni e degli interessi dei ricorrenti;

3) per quanto di ragione, del "Manuale operativo per lo svolgimento del procedimento per l'elezione di secondo grado del presidente e del consiglio della Provincia di Isernia", approvato con deliberazione presidenziale n. 57 del 02/09/2014 e integrato con deliberazione presidenziale n. 44 del 29/09/2015;

- nonché per la conseguente declaratoria di ammissione della lista "Autonomia e Identità" alle elezioni di secondo grado del Consiglio Provinciale della Provincia di Isernia, con tutte le attività successive e consequenziali alla ammissione della predetta lista, e del diritto della medesima lista al differimento della data di elezione al fine di consentire l'espletamento della campagna elettorale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e le memorie dei sigg. ri Vittorio Monaco, Cristofaro Carrino e di Sara Ferri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella udienza pubblica speciale elettorale del giorno 6 dicembre 2021 il

dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1 - Con ricorso ritualmente notificato e depositato il 3 dicembre 2021, il sig Marco Valvona, presentatore della lista “Autonomia e Identità” per le elezioni di secondo grado del Consiglio Provinciale di Isernia, nonché i sigg. ri Antonella Cernerà, Nicola Di Biase, Angelo Monaco, Manolo Sacco, Pietro Paolo Di Perna, Vincenzo Scarano e Fabrizio Raimondo, tutti candidati alla carica di Consigliere Provinciale della Provincia di Isernia per la lista “Autonomia e Identità” (di seguito anche “ricorrenti”), hanno impugnato, con richiesta di misure cautelari *ante causam*, gli atti menzionati in epigrafe, con cui l’Ufficio Elettorale presso la Provincia di Isernia ha ricusato la suddetta lista e ha disposto di non ammetterla alle elezioni di secondo grado del Consiglio Provinciale di Isernia in programma per il 18 dicembre 2021.

In particolare, i ricorrenti hanno lamentato l’illegittimità dei ridetti provvedimenti nella parte in cui hanno disposto l’esclusione dalla competizione elettorale della lista per essere stata presentata oltre il termine ultimo, fissato dal decreto del Presidente della Provincia di Isernia n. 39/2021 in coerenza con la l. n. 56/2014, delle ore 12 del giorno 28 novembre 2021, e precisamente alle ore 12,04.

2 - Nel ricorso è stato introduttivamente esposto che: 1) le operazioni di consegna sono cominciate nel predetto giorno 28 già alle ore 11,57, con la presentazione del simbolo della lista, in triplice copia e nel formato richiesto; 2) dette operazioni sono state, però, rese laboriose per cause non imputabili al presentatore della lista, il quale comunque è rimasto continuativamente nel medesimo ufficio in cui si trovava al momento della consegna del contrassegno, e si sono perciò concluse alle ore 12,04 del medesimo giorno; 3) tuttavia l’Ufficio Elettorale, con verbali istruttori n. 5 del 29 novembre 2021 e n. 6 del 30 novembre 2021, ha ritenuto, all’unanimità,

che la lista elettorale in questione andasse ricusata, in quanto: i) nel succitato termine tassativo andava presentata la documentazione completa della lista, e non solo il contrassegno; ii) non essendo pervenuta la documentazione richiesta nel termine ultimo, l'Ufficio Elettorale non era tenuto a provare la presenza della documentazione all'interno della Casa provinciale al momento della scadenza dei termini; iii) non è stato allegato alcun elemento volto a far ritenere che il ritardo nella presentazione della lista fosse dovuto a cause eccezionali o comunque non imputabili ai presentatori; 4) conseguentemente il dirigente responsabile dell'Ufficio Elettorale con provvedimento n. 5 del 1° dicembre 2021 (l'atto impugnato) ha disposto la ricusazione della lista, non ammettendola, per l'effetto, alla elezione di secondo grado del Consiglio Provinciale di Isernia in programma per il 18 dicembre 2021.

3 - I ricorrenti, tutto ciò posto, hanno articolato le loro censure ricorsuali deducendo che: a) ai fini del rispetto del termine di presentazione delle liste deve valorizzarsi l'ora di inizio delle relative operazioni, nella specie indiscutibilmente cominciate tempestivamente (alle ore 11,57) con la consegna del contrassegno della lista; b) ricorrono nella specie tutte le condizioni sancite dalla giurisprudenza amministrativa per l'eccezionale ammissione delle liste presentate in ritardo, e segnatamente: i) la sussistenza di un solo lieve ritardo; ii) la presenza dei presentatori, entro il termine ultimo, nei locali presso cui effettuare la presentazione; iii) l'attribuibilità del ritardo all'operato dell'Ufficio Elettorale, non essendo stata contestata nei verbali dell'Ufficio Elettorale del 29 e 30 novembre 2021 la completezza della documentazione consegnata con ritardo.

4 – Si sono costituiti in giudizio *ex adverso* i sigg.ri Vittorio Monaco (con atto del 4 dicembre 2021 e memoria del successivo 5 dicembre), Carrino Cristofaro e Sara Ferri (entrambi il 5 dicembre 2021), tutti candidati della lista “Uniti per la Provincia”, chiedendo il rigetto del ricorso.

5 - All'udienza pubblica del 6 dicembre 2021, uditi i difensori presenti come da verbale, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6 – Il ricorso deve essere respinto.

6.1 – Infondata va ritenuta la prima serie di censure, che si appuntano sull'unicità delle operazioni elettorali per valorizzare nella specie, ai fini dell'accertamento della tempestività della presentazione della lista, l'inizio delle stesse, nella specie avvenuto entro il termine (alle ore 11,57) con "*l'esibizione*" del solo contrassegno. Anche a voler ritenere che "*l'esibizione*" del contrassegno all'Ufficio ricevente equivalga effettivamente a consegna dello stesso, la lettura su cui le prospettazioni ricorsuali si basano non risulta coerente con l'interpretazione letterale e logica della normativa rilevante ai fini di causa.

Difatti sia l'art. 1, comma 73, della l. n. 56/2014, nel prescrivere la presentazione delle liste nel termine tassativo delle "*ore dodici del ventesimo giorno antecedente la votazione*", sia il punto 6 della Circolare del Ministero dell'Interno n. 32/2014, nel prevedere che le "*le liste si presentano....corredate dal contrassegno*" nel citato termine ultimo, sia, infine, l'art. 15 del Manuale operativo adottato dalla Provincia di Isernia, volto a prevedere la "*consegna materiale*" della relativa documentazione nel citato termine, risultano tutti univoci e convergenti nel presupporre l'indefettibilità del dato della consegna tempestiva della documentazione, completa in tutte le sue componenti, relativa alla lista.

Nello stesso senso depone un'interpretazione teleologica della normativa in discorso: ove la consegna dei documenti relativi alla lista fosse ritenuta liberamente integrabile con successivi apporti non tempestivi, si finirebbe così per incidere alla radice la *ratio* dell'introduzione del citato termine, che sarebbe allora non più tassativo e ultimativo, ma meramente indicativo, cioè ottemperabile con il deposito di un mero principio di documentazione e successivamente integrabile *ad nutum* dai presentatori, con buona pace delle esigenze di corretto e ordinato svolgimento delle operazioni elettorali.

A tale stregua, l'applicazione alla specie dell'interpretazione sostenuta dai ricorrenti porterebbe poi a conseguenze ancor più incongrue, ove si consideri che è

incontestato che ad essere stata depositata oltre le ore 12,00 è stata proprio la lista con le candidature, e cioè la componente fondamentale da presentarsi nel termine perentorio.

A conferma della non divisibilità delle tesi di parte ricorrente si richiama la chiarezza e perentorietà con cui l'art. 1, comma 61, secondo periodo l. n. 56/2014 sancisce che “...Le candidature sono presentate presso l'ufficio elettorale appositamente costituito presso la sede della provincia dalle ore otto del ventunesimo giorno alle ore dodici del ventesimo giorno antecedente la votazione” (nella specie, le ore 12,00 del 28 novembre 2021).

Nello stesso senso si rileva che sia nell'art. 15 del Manuale operativo adottato dalla Provincia di Isernia, sia nell'art. 1, commi 63, 70 e 71, l. n. 56/2014 è scolpita con nettezza la definizione della lista quale “contenitore” delle candidature, da presentarsi –come già anticipato – nel termine perentorio ai sensi dell'art. 1, comma 61 citato, e, pertanto, la pozione rilevanza rivestita da tali componenti rispetto al contrassegno, la cui funzione, squisitamente accessoria, è limitata all'identificazione del simbolo della lista.

Ne consegue che il contrassegno configura un elemento solo complementare della lista, con la funzione di rendere evidente un determinato schieramento rispetto a quelli avversari (*argum. ex* l. n. 56/2014, comma 70, e punto 6 della Circ. Min. Int. n. 32/2014 secondo cui “*le liste si presentano....corredate dal contrassegno*”), con la conseguenza dell'inidoneità del deposito tempestivo solo di tale componente ad integrare il concetto di “*presentazione della lista*”.

In definitiva, il Collegio intende dare continuità all'orientamento giurisprudenziale secondo cui entro il termine delle 12,00, perentoriamente previsto, deve essere perfezionata la presentazione della lista completa delle sottoscrizioni e di tutti gli allegati, non potendo ritenersi ammissibili, in proposito, “*frazionamenti o scissioni negli adempimenti relativi alla presentazione delle liste, comportanti il superamento del prescritto termine temporalmente previsto per la presentazione delle stesse*” (T.A.R. Abruzzo n. 928/2005).

Ne consegue che nella specie la lista “Autonomia e Identità” non può ritenersi consegnata nel termine ultimo stabilito dalla surrichiamata disciplina.

6.2 – Il Collegio non ravvisa inoltre alcuna antinomia fra l’art. 1, comma 73, l. n. 56/2014 e l’art. 15 del Manuale operativo adottato dalla Provincia di Isernia, limitandosi quest’ultimo, in modo coerente e sintonico rispetto alla norma primaria, a disciplinare in chiave attuativa e integrativa il concetto di “*presentazione delle liste*” e la sua latitudine. Neppure è dato rilevare alcuna antinomia fra il tenore della ricevuta del 28 novembre 2021, volta a documentare le operazioni di consegna della lista “Autonomia e Identità”, e la successiva interpretazione adottata nei verbali istruttori dall’Ufficio Elettorale. Ciò in considerazione della natura meramente certificatoria della citata nota, in cui l’Amministrazione si è limitata a documentare l’andamento delle citate operazioni di consegna, senza quindi operare alcuna qualificazione sulla tempestività delle stesse, qualificazione poi compiuta dall’Ufficio Elettorale successivamente, e in modo coerente con la normativa richiamata.

6.3 - Del pari infondata è l’ulteriore serie di censure del ricorso, volte ad invocare l’applicazione dell’orientamento giurisprudenziale incline, in determinati casi e a certe condizioni, ad ammettere le liste pur presentate fuori dal termine perentorio previsto dalla legge.

Dalla documentazione agli atti, e in particolare dai verbali nn. 5 e 6 dell’Ufficio Elettorale, non emergono difatti elementi in grado confermare le prospettazioni dei ricorrenti circa: a) la durata delle operazioni di verifica del contrassegno “*esibito*”; b) l’effettiva chiusura degli Uffici dopo le ore 12,00 del 28 novembre 2021; c) l’assenza di eventuali ingressi nei locali provinciali in prossimità della scadenza del termine, e a maggior ragione successivamente; d) la presenza di una documentazione di lista completa, nei locali, entro la scadenza del termine prescritto per la presentazione della lista.

In altri termini, il Collegio ritiene che, a fronte del dato di fatto del ritardo con cui è

stato presentato il contenuto sostanziale della lista, i ricorrenti – pur nella pregevolezza delle argomentazioni dedotte - non siano riusciti a fornire alcuna prova o principio di prova circa la sussistenza di elementi afferenti a cause eccezionali, o comunque non imputabili ai presentatori, che avrebbero impedito la consegna della lista entro le ore 12,00 del giorno 28 novembre 2021.

E questa lacuna verte su un elemento: 1) essenziale in vista dell'applicazione del citato orientamento giurisprudenziale; 2) la cui dimostrazione non può che incombere sui ricorrenti, che sopportano quindi le conseguenze dell'inadempimento di tale onere probatorio.

6.4 – In concreto, nella vicenda di cui è causa, le risultanze degli atti impugnati, e in particolare del verbale n. 6 del 30 novembre 2021 (pur nella genericità di alcuni suoi passaggi), non offrono elementi per confermare che il ritardo occorso possa essere stato ascrivibile in qualche misura all'operato dell'Ufficio ricevente.

Tale circostanza è desunta dai ricorrenti solo in via deduttiva e quindi indiretta, sulla base di elementi fattuali, tuttavia, non adeguatamente supportati da riscontri documentali, ma addirittura smentiti dalle risultanze disponibili.

In particolare: a) nel provvedimento impugnato (cfr. ultimo capoverso di pag. 3, che riprende il verbale n. 6 del 30 novembre 2021) si dà conto del regolare funzionamento, per il giorno 28 novembre 2021, dell'Ufficio ricevente, che dopo le 8,28 è rimasto in attesa di ricevere l'eventuale deposito delle liste, e che solo nel breve intervallo temporale dalle 11,55 alle 11,57 ha ricevuto elementi integrativi dalla lista "Uniti per la Provincia"; b) nella ricevuta dell'Ufficio del 28 novembre 2021 si esplicita che la documentazione relativa alla lista è stata depositata "a seguito di richiesta" della dirigente dell'Ufficio Elettorale, che dalle 11,57 si è dedicata alla ricezione dei documenti della lista "Autonomia e Identità" e non risulta, nel breve lasso di tempo fra le 11,57 e le 12,04, essere stata distolta da tale incombenza.

6.5 – Nel provvedimento impugnato, infine (cfr. primo capoverso di pag. 4, che riprende il verbale n. 6 del 30 novembre 2021), si esplicita che l'Ufficio ricevente

non ha accertato se tutta la documentazione (anche quella tardivamente depositata) fosse nei locali dell'Ufficio provinciale già entro la scadenza del termine di presentazione, con ciò non potendo escludersi, dunque, che essa possa esservi stata introdotta solo successivamente.

Anche a voler assumere, però, la disponibilità, nel termine prescritto, dell'intero compendio documentale completo e pronto per il deposito, si rileva che i ricorrenti, pur tenuti al deposito stesso entro le ore 12,00, non hanno spiegato il motivo per cui abbiano invece atteso passivamente la richiesta dell'Ufficiale ricevente prima di esibire il loro compendio per la consegna, intervenuta solo oltre le 12,00, senza allegare nel termine la documentazione dovuta, sollecitare la definizione delle operazioni e, soprattutto, far constare la debita messa a disposizione della lista nel termine.

Non solo di tale attività, rientrante nell'onere di diligenza esigibile nella specie, non vi è traccia nella documentazione agli atti; ma anzi, dalla ricevuta del 28 novembre 2021 risulta addirittura il contrario, e cioè che è stata una richiesta dell'ufficiale ricevente a dare l'*input* per la prosecuzione, oltre le ore 12,00, delle operazioni di consegna della lista.

Il che traspare con chiarezza anche dall'inciso del primo capoverso di pag. 4 del provvedimento impugnato, che riporta il verbale n. 6 del 30 novembre 2021, laddove dà atto del mancato controllo dell'Ufficio ricevente sull'esistenza effettiva, o meno, della documentazione, nel termine, all'interno dei locali provinciali. Tale omissione, infatti, si giustifica proprio per il fatto che è stata omessa la consegna tempestiva della documentazione stessa.

In altri termini, nel verbale si conferma che la documentazione, pur essendosi rivelata esistente alle ore 12.04, non era stata consegnata (*rectius* messa a disposizione) da parte del presentatore entro la scadenza del relativo termine ultimo.

Ne consegue un'ulteriore conferma dell'imputabilità del ritardo ai delegati e/o ai

presentatori della lista, che non hanno diligentemente assolto agli oneri di diligenza su di loro incombenti per la consegna tempestiva della documentazione necessaria.

6.6 - Non vanno poi trascurati i fatti notori - confermati dalla difesa della sig. ra Ferri nel corso della discussione, e non smentiti - rappresentati dal ridotto numero di liste in corsa per le elezioni del Consiglio Provinciale e dalla minore complessità della documentazione da presentare per tale tipologia di elezioni rispetto a quelle comunali. Tali circostanze da un lato rendono improbabile uno scenario di congestione dell'Ufficio ricevente in prossimità della scadenza del termine del 28 novembre 2021; d'altro lato, connotano in termini di ulteriore inescusabilità la mancata diligenza del presentatore della lista nel procedere alle operazioni di presentazione nel termine utile.

6.7 - In definitiva, anche a voler ammettere – come affermano i ricorrenti, senza peraltro convincentemente provarlo- che i documenti completi si trovassero effettivamente all'interno della sede provinciale, resta il fatto che questi secondi non sono stati messi per tempo a disposizione dell'Ufficio ricevente, e che la vicenda, per come rappresentata, non mostra evidenze tali da concretare quelle fattispecie di caso fortuito, forza maggiore, errore scusabile e fatto dell'amministrazione individuate dalla giurisprudenza come condizioni per giustificare la mancata produzione nei termini degli essenziali documenti indicati nell'atto impugnato.

6.8 - A tale stregua ai ricorrenti non giovano, infine, i precedenti giurisprudenziali menzionati nel ricorso. In tutte le fattispecie da essi decise l'ammissione di liste presentate oltre il termine perentorio è stata giustificata dalla evidente sussistenza di profili dell'operato dell'amministrazione o di organizzazione degli uffici, che avevano contribuito a dare causa al ritardo nella presentazione della lista stessa. Nel caso concreto, tuttavia, non è dato apprezzare l'esistenza di simili profili, la cui ricorrenza in ricorso è stata desunta solo in via indiretta, e, soprattutto, sulla base di circostanze di fatto non supportate da alcuna evidenza documentale.

6.9 - In definitiva, per le suesposte motivazioni, il ricorso deve essere respinto.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi, connessi alla particolarità delle questioni sottese alla controversia, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

Francesco Avino, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Massimiliano Scalise**

**IL PRESIDENTE**  
**Nicola Gaviano**

**IL SEGRETARIO**