

## CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 28 settembre 1989, n. 572.

### **(Riforma in parte T.A.R. Lazio - Latina, 8 febbraio 1989, n. 60).**

*La norma di cui all'art. 53, secondo comma, del D.P.R. 570/1960, secondo cui le liste elettorali utilizzate durante la votazione dell'Ufficio elettorale di sezione devono essere vidimate, chiuse in plico sigillato e trasmesse subito al pretore del circondario prima dello spoglio dei voti, ha lo scopo di impedire sostituzioni postume di fogli e garantire la conservazione delle liste effettivamente adoperate per la votazione.*

*La mancata sottoscrizione, da parte di tutti i componenti l'Ufficio elettorale di sezione, di tutte le pagine del verbale comporta la nullità delle operazioni, mentre è irrilevante la posizione delle firme sul foglio.*

*Quando, a seguito della riforma della sentenza di primo grado, il numero dei voti annullati è stato ridotto ad un ambito minore, così da non travolgere più l'intero risultato elettorale, la rinnovazione delle votazioni riguarda le sole Sezioni interessate dal provvedimento di annullamento.*

*Omissis.* - Per quel che riguarda la prescrizione di immediata chiusura delle liste in plico da inviare subito al pretore, il carattere tassativo della medesima, oltre che dal tenore letterale dell'art. 53, comma 2, cit., discende anche dalla considerazione che tale adempimento è complementare rispetto a quello della vidimazione "prima dello spoglio dei voti" e che dunque la puntuale osservanza di tutti i precetti contenuti nella citata disposizione appare sul piano logico, indispensabile a realizzare lo scopo cui la norma medesima è preordinata: "impedire le sostituzioni di fogli nelle liste elettorali" e a "garantire la conservazione delle liste effettivamente adoperate per la votazione".

È in particolare evidente che un tale obiettivo (sul quale cfr. già, Cons. St., sez. V, 11 maggio 1973 n. 482) non potrebbe essere realizzato, in modo altrettanto pieno, ove si consentisse di trattenere le liste elettorali, una volta vidimate, presso il seggio durante lo scrutinio. In tal caso risulterebbe anzi attenuata la stessa possibilità di verificare se le liste siano state effettivamente vidimate prima dello spoglio dei voti.

*Omissis.* 2.3. Ciò premesso si possono, ora, esaminare gli sviluppi argomentativi, attraverso i quali il TAR ha accolto parzialmente il secondo motivo del ricorso n. 816 del 1988, per irregolarità nelle «firme» e «sottoscrizioni» di alcuni verbali, in violazione dell'art. 70 comma 2, t.u. n. 560 del 1970 e le censure mosse a tali argomentazioni negli appelli n. 566 e 584 del 1989.

Esattamente, anzitutto, il parametro normativo per valutare l'essenzialità o meno delle predette «firme» e «sottoscrizioni» viene individuato dal giudice di primo grado nel principio della strumentalità delle forme (né per vero sul punto sorgono contestazioni tra le parti, divise piuttosto sul significato e sulle conseguenze di un siffatto principio).

In proposito è stato più volte affermato da questa sezione che:

- nel procedimento amministrativo e in quello elettorale in particolare, la regola della tassatività delle nullità, corrispondendo ad un'esigenza di ordine formale, si applica solo nei casi in cui è espressamente prevista (così, come visto, nel caso dell'art. 53 comma 2, t.u. n. 570 del 1960, nel testo vigente all'epoca delle consultazioni di cui causa);

- in via generale si applica invece il principio della strumentalità delle forme, secondo il quale è il raggiungimento o meno dello scopo, cui l'atto è preordinato, il criterio differenziale tra irregolarità e invalidità dell'atto medesimo (cfr. Cons. St., sez. V, 16 ottobre 1981 n. 452).

In altre parole, quanto al procedimento elettorale, costituiscono ragione di nullità (oltre ai casi espressamente sanzionati dal legislatore) le anomalie, rispetto allo schema normativo, che impediscono la formazione e l'accertamento, in modo pieno e corretto, della volontà popolare (scopo al quale ogni adempimento procedurale è preordinato: cfr. Cons. St., sez. V, 25 giugno 1982 n. 560; 15 maggio 1984 n. 359; 18 giugno 1984 n. 461; 12 dicembre 1984 n. 918; 30 luglio 1986 n. 381; 22 gennaio 1987 n. 16 e 16 aprile 1987 n. 242).

In questa prospettiva le formalità di verbalizzazione previste dall'art. 70 comma 2, appaiono, ad avviso del Collegio, essenziali alla regolarità delle operazioni elettorali.

La predetta norma - nello stabilire che il verbale, redatto in duplice esemplare, deve essere firmato in ciascun foglio, seduta stante da tutti i membri dell'ufficio - tende infatti ad assicurare una serie di insostituibili garanzie, oltre che di pubblicità, anche di correttezza (piena corrispondenza tra operazioni compiute e operazioni verbalizzate) e di autenticità (provenienza della verbalizzazione) di stesura, anche in funzione di eventuali controlli

di legittimità, attivando al riguardo il contributo responsabile di tutti i componenti del seggio, chiamati ad apporre la propria firma in ciascun foglio.

Sotto questo profilo l'art. 70 pone un'eccezione al principio generale che, ai fini della verbalizzazione delle delibere collegiali, ritiene sufficiente la semplice sottoscrizione del presidente e del segretario (cfr. Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 1972 n. 58; id. 12 gennaio 1982 n. 6).

Se ne deve far discendere, in via generale:

- che l'inosservanza dell'art. 70 comporta il venir meno di una precisa garanzia di correttezza e di autenticità della verbalizzazione e quindi di un presupposto per il pieno controllo di regolarità delle operazioni elettorali;

- che devono quindi ritenersi nulle le operazioni stesse, relativamente a quei seggi per i quali i verbali non rechino, su ciascun foglio le firme di tutti i componenti del seggio.

Il principio di essenzialità delle forme dei componenti del seggio, trova in via generale, riscontri in giurisprudenza, sia pure con attenuazioni per casi marginali - in questo grado del giudizio, come si vedrà, non determinanti - quale è quello (affermato anche dal TAR) di mancanza solo di qualche firma a margine di alcuni fogli soltanto (cfr. Cons. St., sez. V, 27 agosto 1976 n. 1133; Cons. reg. sic. 11 febbraio 1986 n. 2; contra, in senso restrittivo Cons. reg. sic. 19 febbraio 1986 n. 19, che ritiene non invalidante la carenza di firme, solo nel caso in cui essa riguardi fogli non utilizzati del modello ministeriale).

Rileva però il Collegio - in ciò discostandosi dalla pronuncia appellata e accogliendo, parzialmente, le argomentazioni degli appellanti - che né i principi generali in materia di verbalizzazione né quelli speciali in materia elettorale prevedono, come formalità essenziale, una particolare collocazione della forma sul foglio.

Non è quindi rilevante, in termini di nullità, che la firma sia apposta nella stessa pagina di ciascun foglio o piuttosto in pagine diverse dello stesso foglio (nel modello utilizzato nella specie, come detto, ogni foglio composto di 4 pagine) ovvero che sia apposta a margine o piuttosto in calce.

Neppure è prevista dal legislatore o enucleabile dai principi generali l'esigenza che per alcune pagine (9, 21, 56), a chiusura delle singole fasi della procedura elettorale sia apposta una firma a margine e una in calce (sottoscrizione) con distinte funzioni: rispettivamente di garanzia di autenticità del verbale e di identificazione degli autori, quali pubblici ufficiali, con conseguente riferibilità agli stessi del verbale.

In questo senso i modelli predisposti a cura del Ministero dell'interno, relativamente alle p. 9 e 21, nel prevedere una firma a margine e una sottoscrizione in calce a chiusura delle prime due giornate di operazioni elettorali - oltre a rendere possibili equivoci (il modello per la parte riservata alle sottoscrizioni in calce, è formalmente simile ad altre parti del verbale, ove si richiede solo l'elencazione dei nominativi dei componenti del seggio) appare eccedente rispetto alle stesse esigenze di verbalizzazione sancite dall'art. 70 comma 2.

Non appare dubbio così, che, come del resto predisposto per il foglio contenente la p. 56 (foglio ove non sono previste firme a margine), la sottoscrizione in calce a chiusura delle operazioni elettorali delle prime due giornate (a p. 9 e 21) è in grado di assolvere non solo alla funzione di individuazione degli autori, ma anche alla garanzia di autenticità del relativo foglio.

Altrettanto è a dirsi per il caso opposto: se collocate nella stessa pagine, come nella specie, l'elencazione in calce dei nominativi dei componenti del seggio e la firma, a margine, dei medesimi, se pure possono costituire un'anomalia formale rispetto agli schemi ordinari di verbalizzazione, non rappresentano tuttavia un'attenuazione della certezza di riferibilità del verbale e non possono quindi ritenersi motivo di invalidità delle elezioni.

*Omissis.* 4. Il parziale accoglimento dei ricorsi in appello n. 566 e 684 del 1989 e la conseguente conferma dell'annullamento delle operazioni elettorali, limitatamente a soli 9 (anziché 19 come disposto dal TAR) seggi su 48 privano di contenuto la 2ª censura dell'appello n. 596 del 1989, con la quale il sig. .... e litisconsorti deducono violazione di legge e difetto assoluto di motivazione relativamente alla mancata declaratoria di nullità dell'intero procedimento elettorale in dipendenza del numero di voti da dichiarare nulli.

La censura si fonda infatti sul rilievo che il TAR, avendo annullato circa 10.700 voti su un totale di circa 27.000, avrebbe dovuto annullare l'intero procedimento elettorale. A seguito della parziale riforma, il rinnovo risulta invero limitato a circa 5.000 elettori (circa il 18% , anziché il 40% dell'elettorato), vale a dire ad ambiti molto più modesti che (ancorché ampiamente sufficienti a verificare l'interesse all'annullamento parziale in sede di azione popolare, alla stregua dei principi enunciati addietro sub I, 5 in diritto) non solo presi in considerazione dai sig. .... e litisconsorti nel richiedere l'annullamento totale delle elezioni.

D'altra parte il rinnovo parziale è previsto, in via di massima, dall'art. 79, t.u. n. 570 del 1960, tutte le volte che in alcune sezioni sia stata annullata l'elezione e il voto degli elettori, come nella specie, influisca sui risultati complessivi della consultazione.

*Omissis.*

