

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 19 dicembre 1980, n. 989.

(Annulla in parte T.A.R. Sardegna, 15 luglio 1980, n. 352).

Sono illegittime le deliberazioni della Commissione elettorale circondariale assunte in una seduta cui partecipano i componenti supplenti pur in presenza dei componenti effettivi. L'astensione è obbligatoria per un componente della Commissione elettorale circondariale quando è esaminata la lista comprendente un suo congiunto, non quando sono esaminate le liste della stessa concorrenti. L'astensione è altresì obbligatoria quando è esaminata una lista della quale il componente la Commissione è sottoscrittore. Il Presidente della Commissione elettorale circondariale è tenuto alla astensione, nei casi previsti, pur non essendo prevista la figura del supplente.

L'annullamento della deliberazione della Commissione elettorale circondariale, riunita in composizione illegittima, di ammissione ed esclusione delle liste non comporta la rinnovazione dell'intero procedimento elettorale, che dovrà invece riprendere a partire dall'atto più remoto risultato viziato.

Anche nel procedimento elettorale vige il principio per cui l'invalidità di un atto amministrativo travolge gli atti successivi ma non quelli precedenti legittimi.

Omissis. 6 – Altra questione sollevata negli appelli investe la statuizione della pronuncia di primo grado con la quale si è ritenuta illegittima e viziante la presenza alle adunanze della Commissione elettorale mandamentale di membri supplenti pur in presenza dei membri effettivi.

Sotto questo profilo gli appelli sono sicuramente infondati. Non a caso infatti l'art. 22, ottavo comma, del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, espressamente stabilisce che i membri supplenti prendono parte alle operazioni della C.E.M. "soltanto in mancanza dei componenti effettivi"; non solo, ma per i supplenti designati dal Consiglio provinciale vi è una stretta correlazione tra ogni membro effettivo ed il relativo supplente, nel senso cioè che la supplenza non è promiscua, potendo ogni singolo supplente intervenire solo quando sia assente ed impedito un determinato titolare.

E, se così è, del tutto vano è richiamarsi ad una applicabilità in via analogica dell'art. 57 del R.D. 12 febbraio 1911 n. 297 relativo alla giunta municipale.

Infatti, a parte ogni rilievo circa la diversa natura dei due organi (in quanto i vari membri della giunta municipale costituiscono compagine omogenea, mentre della CEM fanno parte membri in posizione "dialettica" tra loro in quanto designati dal Consiglio provinciale e dunque espressione delle varie forze e tendenze politiche rappresentate in quel concesso), resta l'insuperabile rilievo che la regola contenuta nel decreto del 1911 può operare solo quando facciano difetto norme contrarie, quale certamente è il ricordato art. 22 del D.P.R. n. 223 del 1967.

Stabilito, dunque, che la presenza dei supplenti – per giunta in un Collegio avente un quorum funzionale elastico e comunque, nel minimo (Presidente e due membri non importa se effettivi e/o supplenti) ben inferiore a quello strutturale (Presidente e quattro membri) – è sicuramente illegittima, si tratta di vedere se la loro partecipazione sia anche causa di invalidità delle adunanze e delle delibere ivi adottate.

Posto che, nella specie, non si trattò soltanto di mera presenza fisica nella sala di riunione, ma di partecipazione attiva quantomeno alla decisione (le delibere assunte nell'adunanza del 14 maggio 1980 risultano adottate all'unanimità dei presenti) ritiene il Collegio di dover confermare la sua rigorosa giurisprudenza affermando che la presenza di soggetti non legittimati (poco importa se totalmente estranei o se supplenti di membri effettivi presenti) vizia gli atti adottati tutte le volte che detta presenza superi lo stretto necessario al compimento di attività serventi al funzionamento dell'organo.

Ciò è specialmente vero nel caso della CEM nella quale, stante il rilevato sistema di rigida designazione dei componenti effettivi e dei rispettivi supplenti, la presenza di un supplente accanto al titolare che dovrebbe sostituire in caso di sua assenza crea una alterazione nell'equilibrio della Commissione non superabile con la c.d. prova di resistenza: ciò in quanto il supplente può non essersi limitato a votare ma aver influenzato la formazione del convincimento di altri componenti.

Non vale obiettare che il quorum funzionale è determinato solo nel minimo (onde la presenza dei supplenti non sarebbe invalidante) perché il detto quorum risulta indirettamente fissato, anche nel massimo, della ricordata norma che vieta la contemporanea presenza di effettivo e supplente: e poichè 4 sono i componenti effettivi e 4 i supplenti, si deve concludere che all'adunanza non possono intervenire più di 4 membri oltre il Presidente.

Neppure vale obiettare che la CEM operò nella seduta del 16 maggio 1980 in composizione regolare, reiterando in quella sede l'esclusione della lista n. 9 così sanando il supposto vizio. E invero, a parte il rilievo che tale pretesa sanatoria riguarderebbe in ipotesi soltanto la delibera n. 64 e non anche le altre adottate il 14 maggio 1980 cui parimenti la censura si estendeva (v. in proposito pag. 8, secondo capoverso del ricorso di primo grado), resta da considerare che tale ipotetico strumento di eliminazione del vizio non è neppure concepibile poiché le delibere del 16 maggio 1980 non sono una reiterazione ex officio di precedenti delibere viziate (ed espressamente tali ritenute) volte ad eliminare il vizio, ma atti adottati in una fase successiva dal procedimento a istanza di taluni soggetti a ciò legittimati e, pur identica essendo la conclusione, in base a considerazioni non del tutto coincidenti: e ciò è quanto basta ad escludere ogni intento ed effetto sanante.

Omissis. La ragione di incompatibilità, derivante dall'esistenza di vincolo familiare e dalla conseguente opportunità che il componente si astenga dal deliberare quando un interesse anche meramente affettivo potrebbe influire sulla sua volontà, va circoscritta alle ipotesi nelle quali l'interesse sia diretto, e cioè quando si deliberi su vicende riguardanti i soggetti nei cui confronti sussiste il rilevato vincolo.

Non è invece possibile estendere l'incompatibilità – aprendosi così il varco ad ipotesi talmente svariate da rendere impossibile il funzionamento degli organi – quando la decisione riguardi altri soggetti che si trovino in posizione concorrente o dialettica rispetto a colui nei cui confronti sussiste il rilevato vincolo familiare (o comunque un personale interesse). Ciò è ancor più vero nel procedimento elettorale nel quale la controposizione tra liste e candidature fa parte, per così dire, delle regole della competizione e non è viceversa espressione o risultanza di personale e diretto conflitto tra i soggetti. Il che, è a quanto dire, con specifico riferimento alla materia in discorso, che l'astensione era d'obbligo quando si decideva tra la lista in cui era compreso il congiunto, ma non già per deliberare in ordine alle liste concorrenti.

Alla stregua di quanto sopra, certamente legittima è stata la presenza del dr. ... in adunanze diverse da quella in cui fu esaminata la lista n. 1, nella quale era candidata la sorella; illegittima invece la presenza del sig. ... alla delibera relativa alla lista della quale era presentatore. Anche tale situazione – pur non fondata su un vincolo di natura familiare – comporta in interesse che imponeva l'astensione, sol che si pensi al nesso che si stabilisce tra presentatore e lista presentata ed al fatto che lo ... entrava far parte di un Collegio che veniva a giudicare della regolarità di operazioni che egli stesso aveva contribuito a compiere, a ciò delegato dai competenti organi del suo partito politico.

Più delicata è la questione rispetto al Presidente della commissione. Posto che lo stesso avrebbe dovuto astenersi unicamente in ordine alla ammissione della lista n. 8 (nella quale era candidato il cognato), deve osservarsi il Collegio che, al contrario di quanto avviene per i componenti, non è previsto un supplente per il Presidente.

Tuttavia se ciò può spiegare e giustificare sul piano etico il comportamento tenuto nel caso di specie, nondimeno non può escludere la denunciata illegittimità, poiché le regole sulla astensione (derivanti direttamente dal principio di imparzialità sancito a livello costituzionale) devono comunque trovare applicazione anche in difetto di supplente chiamandosi a fungere da presidente il membro più anziano del collegio, il quale poteva comunque deliberare poiché, come si è visto, il quorum funzionale è inferiore a quello strutturale.

Omissis - 7 – Fondati sono invece i rilievi con i quali si sostiene che l'annullamento non poteva estendersi ad atti precedenti a quelli viziosi o, in altri termini, che male avrebbe fatto il TAR a statuire la totale rinnovazione del procedimento elettorale.

Gli argomenti adottati in proposito e cioè la possibilità di far partecipare alla nuova competizione elettorale, oltre che nuovi candidati, anche i cittadini che, nelle more, abbiano acquisito il diritto al voto, pur apparendo suggestivi, non valgono a giustificare una deviazione rispetto ad una consolidata giurisprudenza affermare che l'invalidità di un atto procedimentale si riverbera sui successivi, ma non tocca quelli precedenti immuni da vizi, o, il che è lo stesso, quelli nei cui confronti nessun vizio è stato denunciato.

E, a chi replicare allegando la specificità del provvedimento elettorale come strumento di preposizione di soggetti ad organi che siano espressione democratica delle collettività locali, si può opporre che la legge si dà carico di queste particolarità predisponendo un giudizio quantomai rapido ed imponendo ai giudici di trattare i ricorsi elettorali in via di urgenza.

Per il resto, può certamente convenirsi che l'efficacia ripristinatoria dell'annullamento incontra dei limiti e presenta manchevolezze, non potendosi impedire che un pur breve lasso di tempo sia necessario ad ottenere giustizia, né essendo possibile considerare come mai avvenuto quanto nella realtà si sia verificato e sia ineliminabile; tuttavia tali manchevolezze, del resto insite in ogni manifestazione della vita dell'uomo, non autorizzano una sorta di "compensazione" mediante una autonoma estensione degli effetti demolitori

dell'annullamento; estensione che del resto, finirebbe col mettere nel nulla il pur rigoroso procedimento che la legge vuole debba disciplinare l'*iter* delle operazioni elettorali.

La sentenza appellata va dunque riformata per la parte in cui, disponendo l'annullamento delle operazioni elettorali "nei limiti di cui in motivazione", ne statuisce la totale rinnovazione.

Il provvedimento andrà invece ripreso a partire dagli atti più remoti che risultano viziati, vale a dire dalle delibere adottate dalla CEM in composizione irrituale in data 14 maggio 1980 relative alla ammissione ed esclusione delle liste esaminate in quella adunanza.

Omissis.