

## CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 16 ottobre 1981, n. 452

### **(Conferma T.A.R. Basilicata, 26 febbraio 1981, n. 12)**

*Al procedimento elettorale è applicabile il principio della strumentalità delle forme, per cui sono causa di nullità le anomalie procedurali che impediscono l'accertamento della regolarità delle operazioni.*

*La mancata attestazione della identificazione degli elettori, poiché impedisce pur in astratto il controllo della regolarità delle operazioni, determina la nullità delle operazioni.*

*Omissis.*

È da osservare al riguardo che nel procedimento amministrativo e nel procedimento elettorale in particolare, non può essere invocata senz'altro la regola della tassatività della nullità che, corrispondendo ad un'esigenza di ordine formale, si applica nei casi in cui è espressamente prevista (art. 156, primo comma c.p.c. art. 184 c.p.p.).

Per contro, risponde ad un principio di ragione, ed è pertanto applicabile in via generale anche al procedimento amministrativo, la regola della strumentalità delle forme, secondo la quale è il raggiungimento o meno dello scopo il criterio differenziale tra irregolarità ed invalidità dell'atto. Il *dictum* contrario di Sez. V, 19 giugno 1964 n. 703, è apodittico e, in quanto tale, non costituisce precedente significativo.

In particolare, nel procedimento elettorale il fatto che soltanto in due casi vi sia un'espressa comminatoria di nullità (art. 51 quarto comma e 53 primo comma n. 2 T.U. n. 570 del 1960) significa non già che tutte le altre anomalie procedurali siano innocue, bensì che in quei due casi la nullità consegue ad una valutazione legale tipica, mentre negli altri casi soccorre la regola generale del raggiungimento dello scopo. E poiché il procedimento elettorale è preordinato alla formazione ed all'accertamento della volontà elettorale, sono causa di nullità quelle anomalie procedurali che impediscono l'accertamento della regolarità delle relative operazioni.

Nella specie, il vizio denunciato - mancata attestazione della identificazione degli elettori - riferendosi alla fase della votazione ed in particolare alle attività procedurali dirette alla concreta verifica del principio della personalità del voto - è tale da impedire in astratto il controllo della regolarità delle operazioni anche mediante l'accertamento delle correlative responsabilità penali, e da determinare pertanto la nullità delle operazioni elettorali (cfr. Sez. IV, 4 marzo 1904 n. 404).

Con altro motivo l'appellante deduce che l'attestazione di identificazione non è prescritta nei casi, come il presente, nei quali gli elettori sono conosciuti dall'intero ufficio elettorale.

Il motivo è infondato.

In disparte la considerazione che nessun elemento di prova è agli atti in ordine al fatto che gli oltre 500 elettori della quarta sezione elettorale di Viggianello, dei quali manca la prova dell'identificazione, fossero conosciuti personalmente da parte dell'intero ufficio elettorale di Sezione - ed il numero dei votanti è tale che non potrebbe soccorrere nemmeno lo strumento probatorio delle presunzioni - va rilevato che l'art. 48 del T.U. n. 570 del 1960 prevede tre diversi modi di identificazione dell'elettore: 1) esibizione di un documento di identità (in tal caso nella colonna di identificazione devono essere indicati gli estremi del documento); 2) attestazione di identificazione da parte di uno dei membri dell'ufficio che conosca personalmente l'elettore (in tal caso nella colonna di identificazione viene apposta la firma del componente attestante); 3) attestazione di identità da parte di un elettore del Comune, noto all'Ufficio (in tal caso nella colonna di identificazione viene apposta la firma dell'elettore attestante).

Tale elencazione ha carattere esaustivo.

Infatti, contrariamente a quanto pur suggestivamente argomentato dalla difesa dell'appellante, il caso dell'elettore conosciuto da tutti i membri dell'ufficio non ha rilievo autonomo, ma è assorbito da quello dell'elettore conosciuto da uno dei membri: in tal caso, ciascuno dei membri, o anche più membri ovvero tutti i membri congiuntamente, possono attestare l'identità dell'elettore, firmando nell'apposita colonna di identificazione.

L'argomento esposto è assorbente.

In ogni caso, non è chi non veda che l'opinione che nessuna firma di attestazione sia richiesta qualora l'elettore sia conosciuto da tutti i membri dell'ufficio condurrebbe alla dissoluzione dell'assunzione di responsabilità penale anziché al suo ampliamento ed alla confusione *quoad probationem* tra la mancanza ed il massimo

dell'identificazione: la carenza di esternazione documentale renderebbe impossibile discernere se l'identificazione sia avvenuta da parte di tutti i membri dell'ufficio o piuttosto non sia stata omessa, puramente e semplicemente. Né alcun argomento può essere desunto dall'ipotesi della identificazione mediante elettore del Comune noto all'ufficio; in primo luogo, perché non è corretto desumere la regola generale dall'ipotesi marginale; in secondo luogo, perché la prescrizione dell'apposizione della firma dell'elettore identificante in tanto ha un senso, anche ai fini penali, in quanto dal verbale possa desumersi l'identità dell'elettore - il quale, come già detto, non fa parte dell'ufficio elettorale - il che postula che siano indicati gli estremi di un documento di identità o che sia apposta la firma di identificazione di uno dei membri dell'ufficio.

Non ha fondamento, poi, il rilievo che le operazioni elettorali in questione si svolsero con la partecipazione dei rappresentanti di lista, in quanto il vizio denunciato è di carattere formale e la sua efficacia invalidante non può essere elisa dal fatto della partecipazione dei rappresentanti di lista.

Con l'ultimo motivo l'appellante deduce che le attestazioni di avvenuta votazione, regolarmente compiute ai sensi dell'art. 49 terzo comma T.U. n. 570 del 1960, implicano necessariamente l'attestazione di identificazione.

È da osservare in contrario che, ai sensi dell'art. 2700 Cod. civ., l'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, dei fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. Inoltre, l'art. 95 del T.U. n. 570 del 1960 punisce il fatto di colui che concorre all'ammissione al voto di chi non ne ha diritto. Ora, l'argomento dell'appellante è di quelli che provano troppo, in quanto se la seconda attestazione implicasse necessariamente la prima, la duplice previsione normativa sarebbe *inutiliter data*.

Gli è che l'attestazione di cui all'art. 49 ha per oggetto esclusivamente il fatto avvenuto in presenza del pubblico ufficiale e cioè il fatto che l'elettore ha votato: l'accertamento dell'identità dell'elettore è il presupposto e non il contenuto dell'attestazione e ad esso pertanto non si estende l'effetto di certezza legale privilegiata, ben potendo aversi un accertamento *de relato* anziché per scienza diretta, come avviene quando l'attestazione di avvenuta votazione è compiuta da un membro dell'ufficio elettorale diverso da quello che ha provveduto all'identificazione.

Correlativamente il pubblico ufficiale che attesta esclusivamente che l'elettore ha votato non potrebbe essere chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 95 del T.U. n. 570 del 1960 per aver concorso all'ammissione al voto di chi non ne aveva diritto.

Nella specie, essendo mancata l'esternazione documentale, facente fede fino a querela di falso, dell'identificazione degli elettori, atto procedimentale autonomo preordinato all'ammissione al voto degli effettivi aventi diritto, è venuta meno la possibilità di controllo della regolarità delle operazioni di voto, anche mediante l'eventuale accertamento delle responsabilità penali di privati e di pubblici ufficiali specificamente individuati, con la conseguenza della nullità delle operazioni elettorali.

L'appello va quindi rigettato.

*Omissis.*