

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 19 maggio 1998, n. 636.

(Conferma T.A.R. Toscana – II sezione, 23 ottobre 1997, n. 668).

In caso di rinnovazione integrale delle elezioni, a seguito di annullamento giurisdizionale, il nuovo procedimento comporta, oltre che l'adeguamento del corpo elettorale, anche la presentazione di nuove candidature.

In caso di rinnovo delle elezioni a seguito di sentenza la composizione del corpo elettorale deve essere quella del giorno in cui si rinnova la votazione.

Omissis. Diritto

1. Con l'unico motivo gli appellanti principali sostengono che l'annullamento giurisdizionale degli atti facenti parte di una sequenza procedimentale comporta, per pacifica dottrina e giurisprudenza, l'automatica caducazione degli atti successivi; ma gli atti anteriori non viziati conservano la loro efficacia. Alla stregua del richiamato principio le operazioni annullate dovranno essere rinnovate a partire dall'illegittimo atto di ammissione della lista "... e non nella loro interezza, come ha illegittimamente statuito il primo giudice.

Il motivo è infondato.

Il nodo che il collegio deve sciogliere consiste nello stabilire se il comune principio, per cui l'invalidità di un atto del procedimento amministrativo non si estende agli atti precedenti, operi o meno anche nei confronti del procedimento elettorale. Si tratta, in altri termini e con riferimento alla fattispecie di causa, di decidere se, annullate le elezioni per un vizio della deliberazione della commissione elettorale circondariale di ammissione di una lista, il procedimento debba esser rinnovato a partire dall'atto invalido, e quindi con esclusione della possibilità di presentare nuove candidature, ovvero integralmente.

Riguardo all'elettorato attivo, la giurisprudenza della Sezione (vedi la decisione 2 aprile 1982 n. 270, con ampia motivazione in merito) non ha dubitato che alla rinnovata elezione debbano partecipare in ogni caso quanti abbiano nel frattempo acquisito il relativo diritto e non soltanto gli aventi diritto al voto al momento della consultazione originaria.

La riferita conclusione è stata variamente argomentata.

Si è osservato che l'elettorato attivo è un diritto soggettivo fondamentale, garantito a tutti i cittadini maggiorenni che, nel loro insieme, formano il corpo elettorale. Il suo esercizio - limitabile come vuole l'art. 48 della Costituzione, solo per cause legislativamente previste - deve essere reso possibile nella misura più ampia e completa.

Quella di corpo elettorale, a sua volta, è una nozione unitaria, nonostante la variabilità in concreto del numero degli elettori ed il loro continuo rinnovarsi, sicché la composizione del corpo elettorale, per la sua intrinseca mutabilità, non può essere altro che quella del giorno in cui le elezioni in concreto si svolgono o si rinnovano.

La mutevolezza connaturata al corpo elettorale è dunque una caratteristica inconciliabile con la piena applicabilità dei principi sulla retroattività dell'annullamento.

La citata giurisprudenza ha, infine, sottolineato la natura rappresentativa dell'organo elettivo, che non resta in carica per il tempo residuo al compimento del quinquennio originario, ma per cinque anni dalla elezione, avvenga essa per naturale scadenza del mandato, per scioglimento del consiglio o perché le precedenti elezioni sono state annullate.

Sicché escludere dalla espressione del voto quanti nel frattempo ne abbiano acquisito il diritto significherebbe diminuire senza ragione la rappresentatività dell'organo, il quale sarebbe altrimenti espresso da un corpo elettorale risalente a vario tempo innanzi e che, comunque, per la sua continua ed immanente variabilità, neppure sarebbe più quello stesso che votò nelle elezioni poi annullate.

Invece, in relazione all'elettorato passivo, si è osservato che il suo esercizio, a differenza di quanto avviene per l'elettorato attivo (subordinato unicamente alla iscrizione nelle liste elettorali), passa attraverso ulteriori procedimenti, rigorosamente predeterminati, onde suscettibile di soggiacere a ben più gravi limitazioni ove quelle regole procedimentali non vengano rispettate.

Se ne è dedotto che anche un diritto costituzionalmente garantito può trovare limiti e preclusioni al suo concreto esercizio, come risulta da tutte le minuziose norme che regolano la presentazione delle candidature, la cui mancata osservanza legittimamente preclude l'esercizio del diritto di elettorato passivo.

Ineluttabile è, pertanto, l'imperatività del diritto di elettorato passivo frattanto acquisito da nuovi soggetti: il suo esercizio in una determinata consultazione elettorale passa attraverso una fase preliminare del procedimento che deve essere conclusa entro una certa data precedente il giorno stabilito per le votazioni. A quella data l'esercizio del diritto viene definitivamente fissato e delimitato mediante l'inclusione in liste di candidati e la presentazione delle stesse.

Il Collegio condivide le motivazioni addette per giustificare la composizione dell'elettorato attivo in sede di rinnovazione. Solo per completezza osserva che si tratta di una scelta recepita da tempo dal legislatore: l'art. 40, primo comma, del R.D. 12 febbraio 1911 n. 297 (regolamento per l'esecuzione del T.U. della legge comunale e provinciale) già disponeva che, "qualora le lezioni debbano essere rinnovate, queste devono farsi con le liste definitive nel momento in cui ha luogo l'elezione".

Senonché il Collegio è persuaso che motivi non meno validi esistano a favore dell'ammissibilità, in sede di rinnovazione del procedimento elettorale, di nuove candidature.

A questo punto è opportuno fermare l'attenzione su alcuni connotati fattuali della vicenda elettorale, idonei ad influire sull'interpretazione del sistema normativo che la governa.

Nonostante la riduzione dei termini processuali, il tempo necessario per definire il giudizio elettorale, per quanto rapido esso sia (ma le controversie richiedono spesso una laboriosa istruttoria) e tenuto conto dell'esistenza di un doppio grado di giurisdizione, finisce per assumere di regola una durata non trascurabile. Né può escludersi - come invece confermato dall'esperienza - che l'attività posta in essere in sede di rinnovazione risulti a sua volta viziata e dia luogo ad un nuovo annullamento giurisdizionale.

Nel frattempo è verosimile che la situazione politica possa cambiare radicalmente e rendere inattuali le liste presentate.

La mutevolezza, che si è riconosciuta essere connotato intrinseco del corpo elettorale, caratterizza allo stesso modo i programmi ed i rapporti fra le forze politiche (da cui promanano le liste); le quali esprimono una realtà in continua evoluzione, oggi più veloce di quanto non lo fosse in un passato non remoto. Anche le relazioni fra i candidati ed i partiti possono variare.

Scissioni e unificazioni, costituzione di nuove formazioni politiche anche in sede locale sono eventi di ogni giorno. Analogamente i rapporti fra partiti e candidati vengono di continuo modificati da espulsioni, dimissioni, sospensioni ed analoghi accadimenti.

Le liste originarie finiscono così per non corrispondere più al reale assetto delle forze politiche esistente al momento dell'effettivo compiersi della consultazione elettorale.

La rinnovazione degli atti ha incontrovertibile luogo in una situazione di fatto significativamente diversa, sotto gli aspetti appena considerati, da quella in cui ebbero luogo le elezioni annullate. Ciò già fa apparire plausibile che i principi sulla retroattività dell'annullamento debbano subire attenuazioni nella materia elettorale (cfr., sia pure con riferimento a diversa materia, C.d.S., A.p. 8 gennaio 1986, n. 1).

Sotto altro profilo, non può ravvisarsi un ostacolo insormontabile alla rinnovazione integrale del procedimento elettorale nel fatto che partecipi di nuovo alle elezioni anche la lista o le liste la cui illegittima ammissione ne aveva determinato l'annullamento.

La partecipazione è condizionata all'emenda, sempreché possibile, del vizio, formale o sostanziale, che fu causa d'invalidità.

D'altronde, una volta ammessa in via di principio la possibilità di presentare nuove candidature, per le forze politiche aventi adeguata consistenza non sarebbe difficile proporre una lista con altro contrassegno e/o composizione (e quindi diversa da quella che illegittimamente prese parte alle operazioni annullate).

Da ultimo, si deve rilevare che, ove dovesse essere esclusa dalla rinnovazione una lista largamente rappresentativa, il distacco tra corpo elettorale ed organi elettivi sarebbe accentuato.

Naturalmente, ove l'illegittima ammissione di una lista venga sospesa dal giudice in sede cautelare e l'esclusione confermata nel successivo giudizio di merito, non vi sarà rinnovazione delle elezioni, e la violazione della norma precluderà la partecipazione alla tornata elettorale in atto.

Ora, l'impossibilità di presentare nuove candidature all'atto della rinnovazione delle elezioni, se si guarda più a fondo, non limita il solo elettorato passivo, ma finisce per condizionare lo stesso diritto di elettorato attivo. Quest'ultimo, invero, non riduce alla possibilità di esprimere un voto, ma postula, perché il suo esercizio sia pieno ed effettivo, anche la possibilità di scelta fra candidati e liste - tutte quelle che le forze politiche riescano ad esprimere - capaci di formulare programmi aderenti alle esigenze del momento in cui la votazione ha luogo.

Come si è accennato, la durata degli organi elettivi, pure nel caso di rinnovazione integrale delle elezioni a seguito di annullamento giurisdizionale, è quella ordinaria e non quella residua spettante agli organi invalidamente eletti.

Elemento, questo, che conferma l'irragionevolezza di limitare la scelta dell'elettorato a candidature che, non rispecchiano fedelmente gli interessi della collettività locale, minano in radice la rappresentatività politica degli organi eletti.

Ma, a sostegno della stretta relazione esistente fra la presentazione delle liste e lo svolgimento delle elezioni a una certa data soccorrono, oltre ad argomenti desunti da caratteristiche intrinseche al procedimento elettorale e dalla considerazione degli interessi che esso coinvolge, anche dati di diritto positivo.

L'art. 1, lett. a) d.l. 3 maggio 1976 n. 161 prevede la presentazione delle candidature per l'elezione dei consigli regionali, dei consigli provinciali e dei consigli comunali debba essere effettuata "dal trentesimo al venticinquesimo giorno antecedente la data di votazione". Questa fase del procedimento, quindi a differenza di quanto avveniva ai sensi degli artt. 28, comma 11, e 32, comma 10, t.u. 16 maggio 1960 n. 570, modificati dall'art. 12, L. 10 settembre 1960 n. 962, deve svolgersi non soltanto entro un termine finale (il venticinquesimo giorno precedente l'elezione) ma anche non prima del maturarsi di un termine anch'esso computato a ritroso, il cui *dies a quo* è individuato nel giorno della votazione e non in quello "stabilito per la votazione".

Sembra al Collegio che in tal modo il legislatore abbia inteso sanzionare con una norma procedimentale il nesso sostanziale fra la presentazione delle candidature e l'effettivo svolgimento della votazione.

Ulteriore e decisivo sostegno a favore della tesi qui accolta si ricava dall'art. 18 del T.U. n. 570/1960; laddove, nel disciplinare l'ipotesi di rinvio delle elezioni per sopravvenute cause di forza maggiore, dispone che esso non può superare il termine di sessanta giorni e che "le operazioni già compiute rimangono valide, eccettuate quelle successive all'insediamento del seggio".

Il legislatore, come si vede, ha avvertito la necessità di confermare esplicitamente la validità delle operazioni già compiute in caso di rinvio delle elezioni, ma dopo aver statuito che detto rinvio non può superare il termine di sessanta giorni.

Argomentando a contrario (canone interpretativo che ben si concilia con una normativa, quale quella che regola il procedimento elettorale, ad interpretazione "rigida"), si deve dedurre che un rinvio più lungo, come quello di norma conseguente all'esaurirsi del procedimento giurisdizionale, travolge necessariamente anche le operazioni già compiute, ivi compresa la presentazione delle candidature.

In conclusione, deve ribadirsi che, per coerenza e completezza del sistema normativo, la fase del procedimento elettorale relativa alla presentazione della candidature non può avere vita autonoma e resta caducata in caso di annullamento degli atti successivi.

Omissis.