

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 23 marzo 2000, n. 1593

Conferma T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, 11 febbraio 1999, n. 137.

La norma di cui all'art. 29 della l. 81/1993, relativa al divieto di propaganda istituzionale, va intesa nel senso che il legislatore ha emanato norme per il corretto svolgimento della campagna elettorale al fine di consentire la libera formazione del convincimento dell'elettore, ma non ha posto in dubbio la validità dei risultati elettorali in caso di violazione della legge.

Ai fini della identificazione degli elettori è sufficiente la firma apposta da un componente l'Ufficio elettorale di sezione nella casella riservata all'attestazione dell'avvenuta votazione.

Omissis.

2. Col primo motivo (pp. 6-12 del gravame), è dedotto che nel corso della campagna elettorale si sarebbero avute attività tali da condizionare il corretto svolgimento della competizione, in violazione degli articoli 28 e 31 della legge 25 marzo 1993, n. 81, e dell'art. 86 e ss. del testo unico approvato col d.P.R. 16 maggio 1960, n. 579.

Secondo l'assunto, l'indebito condizionamento della consultazione si evincerebbe:

- dalla convocazione del consiglio comunale per l'adozione del piano urbanistico, per l'approvazione di un progetto preliminare per il consolidamento del fabbricato e di un altro progetto di restauro e consolidamento della Torre Civica, in data ravvicinata e a meno venti giorni dalle votazioni;
- dal rilascio "a pochissimi giorni dal voto" di concessioni edilizie e di licenze amministrative, nonché di atti di pagamento e di erogazione di contributi pecuniari a favore di enti e associazioni;
- dalla realizzazione di lavori di riparazione del manto stradale in alcuni rioni e dall'attività di propaganda derivante dal mutamento della denominazione di pubbliche vie e dall'inaugurazione di alcuni locali destinati all'uso della collettività.

3. Ritene la Sezione che tali censure siano ad un tempo inammissibili ed infondate.

Come ha correttamente evidenziato la sentenza impugnata, esse (tranne il richiamo al procedimento di adozione del piano urbanistico) sono generiche perché non hanno compiutamente indicato gli specifici atti la cui emanazione avrebbe, in ipotesi, influenzato la libera espressione del voto.

Nel merito, per un duplice ordine di ragioni non sussiste la dedotta violazione dell'art. 29 della legge 25 marzo 1993, n. 81, il cui comma 6 dispone che «è fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa».

In primo luogo, osserva la Sezione che, nel caso di violazione del riportato comma 6, il precedente comma 5 prevede la configurabilità di un delitto (punito con la pena della multa), senza disporre altresì conseguenze per l'esito della competizione elettorale.

Come ha chiarito questo Consiglio, una causa di invalidità delle operazioni elettorali non può essere individuata dal giudice amministrativo in casi non espressamente previsti dalla legge (Sez. V, 21 settembre 1996, n. 1148).

La mancata previsione nella legge n. 81 del 1993 di una disposizione espressa sulla invalidità delle operazioni elettorali, nel caso di violazione del c.d. divieto di propaganda istituzionale, evidenzia la *ratio* posta a base delle disposizioni sulla medesima propaganda: il legislatore ha emanato norme sullo svolgimento corretto della campagna elettorale al fine di consentire la più libera formazione del convincimento del singolo elettore, ma non ha posto in dubbio la genuinità dei risultati elettorali nel caso in cui vi siano comportamenti vietati dalla legge.

Poiché il legislatore non ha predeterminato i casi estremi in cui la violazione di particolari regole sulla campagna elettorale risulti talmente grave da potere fare dubitare della stessa democraticità della consultazione elettorale, non può in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità formularsi un giudizio, disancorato da precisi canoni normativi, sulla effettiva alterazione della libertà delle scelte degli elettori.

In secondo luogo, osserva la Sezione che le attività cui hanno fatto riferimento gli appellanti neppure rientrano nell'ambito della propaganda elettorale, vietata dal comma 6 dell'art. 29 della legge n. 81 del 1993.

Tale comma distingue l'«attività istituzionale» delle pubbliche amministrazioni dalla relativa «propaganda», che quindi non consiste nello stesso svolgimento dell'attività istituzionale, ma in condotte ulteriori e diverse, con cui si voglia ottenere un consenso a seguito del concreto svolgimento delle attività istituzionali, che restano dovute.

In altri termini, il riportato art. 29, comma 6, non ha inciso sull'ambito dei poteri e dei doveri delle pubbliche amministrazioni, la cui attività istituzionale è indefettibile e va svolta senza fratture temporali, anche in prossimità della competizione elettorale.

Nella specie, tutte le doglianze degli appellanti si sono riferite al quotidiano e fisiologico esercizio delle funzioni degli organi comunali e di gestione dei beni comunali, che non sono state vietate nel periodo di trenta giorni antecedente le votazioni.

Del resto, essi non hanno indicato neppure uno specifico atto amministrativo che sarebbe in concreto illegittimo, basato su una logica di voto di scambio o su una situazione tale da richiedere l'esercizio dei poteri repressivi dello Stato. Al contrario, è stato depositato nel corso del giudizio un atto della procura della Repubblica presso il tribunale di Palmi (di data 7 agosto 1999, nel procedimento n. 369/99), in cui si è chiesta l'archiviazione di un procedimento, in considerazione dell'assenza di qualsiasi collegamento del candidato, poi eletto Sindaco, con ambienti non rispettosi della legalità.

Neppure la convocazione del consiglio comunale per l'adozione del piano urbanistico (poi non avvenuta, a seguito delle osservazioni dell'opposizione) può essere considerata una attività tale da alterare il corretto svolgimento della campagna elettorale, non solo perché in concreto vi è stata una dialettica tra maggioranza ed opposizione che ha condotto al rinvio ad una data successiva alle votazioni, ma anche perché l'art. 29, comma 6, non ha vietato l'esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica: il consiglio comunale può e deve esercitare i propri poteri di pianificazione, sulla base delle scelte della maggioranza, per definizione sottoposte al confronto democratico ed al vaglio critico dell'elettorato.

Vanno respinte, pertanto, tutte le censure attinenti alla mancata democraticità del responso delle urne ed alla violazione dell'art. 29, comma 6, della legge n. 81 del 1993.

4. - Col secondo motivo del gravame (pp. 12-18), gli appellanti hanno lamentato che nel corso delle operazioni elettorali i presidenti dei seggi hanno ammesso al voto moltissimi elettori senza annotare gli estremi del documento di riconoscimento, ma sulla base della "conoscenza personale", di cui si è dato atto nei verbali mediante sigle e non mediante le firme per esteso, in assenza delle formalità previste dall'art. 48 del testo unico approvato col D.P.R. n. 570 del 1960.

Secondo l'assunto, ciò avrebbe comportato un inconsueto aumento della percentuale dei votanti rispetto ad altre competizioni elettorali, malgrado la pioggia persistente caduta nel giorno delle votazioni, tale da fare dubitare della complessiva legittimità delle operazioni di voto.

5. - Ritene la Sezione che, come ha correttamente rilevato la sentenza impugnata, tale censura vada considerata inammissibile per la sua genericità, perché non ha precisato il numero di coloro che avrebbero illegittimamente votato né ha determinato le sezioni ove le irregolarità si sarebbero svolte.

Per la costante giurisprudenza, il ricorso elettorale delimita i poteri istruttori e decisorii del giudice amministrativo nell'ambito delle specifiche censure formulate: l'oggetto del giudizio elettorale va determinato mediante l'indicazione tempestiva degli specifici vizi di cui sono affette le operazioni (V Sez. 22 aprile 1996 n. 476; V Sez. 24 febbraio 1996 n. 241; V Sez. 3 giugno 1994 n. 611; V Sez. 26 giugno 1981 n. 303, in questa Rassegna 1996, I, 623 e 251; 1994, II, 787 e 1981, I, 720) e sono inammissibili perché generiche le censure meramente ipotizzanti, come nella specie, la sussistenza di tipologie astratte di vizi (V Sez. 13 gennaio 1999 n. 26; V Sez. 30 ottobre 1981 n. 528; V Sez. 28 gennaio 1977 n. 45; V Sez. 28 gennaio 1972 n. 41, in questa Rassegna 1999, I, 62; 1981, I, 1069; 1977, I, 82 e 1972, I, 24).

Peraltro, anche nel merito la censura è infondata, pur se essa debba intendersi riferita a tutte le sezioni elettorali.

Gli artt. 48 e 49 del testo unico approvato col D.P.R. n. 570 del 1960 consentono che l'identificazione dell'elettore avvenga sulla base della conoscenza personale di uno dei componenti dell'ufficio, che ne attesta l'identità "apponendo la propria firma" nella colonna del verbale concernente gli estremi dei documenti di identificazione.

Ritene la Sezione che l'identificazione per conoscenza personale, se attestata dalla sigla e non dalla firma, non comporti alcuna irregolarità.

Per quanto riguarda l'assimilazione della sigla e della firma, questo Consiglio ha più volte chiarito (cfr. V Sez. 12 dicembre 1997 n. 1532; V Sez. 21 settembre 1996 n. 1149; V Sez. 3 giugno 1996 n. 623, in questa Rassegna 1997, I, 1701; 1996, I, 1338 e 883) che la firma di ogni foglio "è formalità di garanzia contro possibili sostituzioni di una parte dell'atto": tale formalità deve intendersi rispettata anche se vi è la vidimazione o la siglatura, specie quando non si sia sollevato alcun dubbio sulla redazione dei fogli da parte dei membri dell'ufficio.

Per le medesime ragioni, deve ritenersi sufficiente la sigla quando uno dei componenti dell'ufficio attesta la conoscenza personale dell'elettore, senza alcuna contestazione di sorta sulla riferibilità al componente dell'ufficio della sua sigla di attestazione della altrui identità.

Quanto alle deduzioni riguardanti l'inconsueto aumento della percentuale di votanti rispetto ad altre competizioni elettorali, esse sono prive di giuridica rilevanza, sia perché non rilevano confronti statistici con altre consultazioni per verificare la legittimità di operazioni elettorali, sia perché non sono risultati, né sono stati dedotti, specifici elementi tali da fare ritenere anomala la percentuale dei votanti, risultando conforme alla logica la circostanza che in un centro abitato di non vaste dimensioni i componenti dell'ufficio conoscano personalmente un alto numero di votanti.

6. - Per le ragioni che precedono, il gravame in esame va respinto.

Omissis.