

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 18 giugno 2001, n. 3212.

Sono invalide, anche se debitamente autenticate, le firme di elettori raccolte: senza indicazione delle modalità di identificazione, non corredate dal certificato elettorale, previa presentazione del tesserino del codice fiscale o di altro documento privo di fotografia o indicato con i soli estremi numerici, senza indicazione della data di nascita o con significative discordanze con i dati anagrafici del certificato elettorale.

La circostanza che negli elenchi dei sottoscrittori figurino nominativi di candidati che non hanno poi accettato la candidatura comporta la cancellazione di questi dalle liste, non l'invalidità delle sottoscrizioni (fattispecie relative ad elezioni regionali disciplinate dalla L. 108/1968).

Nel caso di illegittima ammissione di una lista, successivamente esclusa in sede giurisdizionale, che abbia conseguito un numero di voti in grado di alterare in modo rilevante la posizione delle liste legittimamente ammesse, è necessario procedere al rinnovo delle elezioni e non è possibile esercitare il potere di correzione. Alla nuova consultazione sono ammesse anche le liste in precedenza illegittimamente ammesse sia eventuali nuove e diverse liste.

Omissis.

Sotto il profilo sostanziale è dunque essenziale il corretto accertamento della identità della persona che sottoscrive (fase accertativa). Il che può avvenire o per conoscenza diretta o sulla base di un documento identificativo del sottoscrittore (documento che, ovviamente, per consentire una effettiva identificazione deve essere munito di fotografia, art. da 292 r.d. 6 maggio 1940, n. 635).

Sotto il profilo formale (fase certificativa) la correttezza del riconoscimento è attestata, in particolare, dalla descrizione sintetica di modalità identificative utili ad evidenziare il rispetto di dette garanzie.

In questa prospettiva l'autenticazione non costituisce un semplice mezzo di prova, ma è un requisito prescritto *ad substantiam*, per garantire, nell'interesse pubblico con il vincolo della fede privilegiata, la certezza della provenienza della presentazione della lista da parte di chi figura averla sottoscritta.

Appare evidente poi che la regolarità delle operazioni di autenticazione costituisce un momento essenziale della presentazione della lista, inteso a garantire che la sottoscrizione della stessa corrisponda effettivamente alla volontà della frazione di elettorato, stabilita dalla legge.

Nella specie, come esattamente osservato dal T.A.R. con ampie argomentazioni condivise dal Collegio:

- le garanzie sostanziali non sono adeguatamente assicurate dalla identificazione su documento non munito di fotografia o che si presume non corredato da fotografia e non utile a concretare un documento d'identità personale (codice fiscale e documenti di specie attestanti il titolo alla pensione);
- quelle formali non sono assicurate nei casi in cui non sono indicate in alcun modo le modalità di identificazione del sottoscrittore o non è indicato il tipo di documento esibito per l'identificazione (ma solo numeri talora preceduti da due lettere).

Esigenze di celerità e di snellezza procedimentale impongono d'altra parte un rigore formale, indispensabile ad assicurare la tempestività dei riscontro sulla regolarità delle liste.

La carenza di completezza dell'autenticazione è, quindi, di per sé elemento di invalidità della stessa senza che rilevi, nella specie; un onere di querela di falso come eccepito dal Sig. ... e litisconsorzi.

Quanto ai 10 casi, in cui non è stato depositato il certificato elettorale del sottoscrittore e al caso in cui il sottoscrittore risulta elettore in comune di altra circoscrizione, appare violato il precetto dell'art. 9, comma 4° della legge n. 108/1968, in forza del quale, come detto, con la lista dei candidati devono essere presentati i certificati, anche collettivi, dei sindaci dei singoli comuni ai quali appartengono i sottoscrittori della dichiarazione di presentazione della lista, che ne attestino l'iscrizione nelle liste elettorali di un comune della circoscrizione.

Non emergono poi cause di forza maggiore o inerzie amministrative, che possano giustificare la mancata presentazione dei certificati (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 28 aprile 1999, n. 505).

Né, alla stregua del cennato principio di rigore formale caratterizzante l'ordinamento elettorale, i ricorrenti - contrariamente a quanto eccepito dal Sig. ... e litisconsorzi - possono ritenersi carenti di interesse per non aver dedotto, oltre alla mancanza del certificato, anche il difetto sostanziale della qualità di elettori nella Circoscrizione da parte dei sottoscrittori.

Né infine per contestare la mancata produzione dei certificati elettorali era richiesta la querela di falso, secondo la tesi dell'appellante signor ..., fondata sul rilievo che l'Ufficio elettorale ha quantificato il numero di certificati elettorali depositati.

Osserva il Collegio che l'efficacia probatoria che l'art. 2700 c.c. riconosce all'atto pubblico «fino a querela di falso» riguarda la provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché le dichiarazioni e gli altri fatti che il pubblico ufficiale dichiara avvenuti in sua presenza, ma non estende al contenuto sostanziale delle dichiarazioni, che può essere contestato senza ricorrere alla querela di falso (Consiglio Stato, sez. IV, 10 luglio 1996, n. 833 e sez. IV, 4 settembre 1996, n. 1009).

Le irregolarità di cui sopra sono di per sé quantitativamente tali da impedire alla lista dell'... di ... di raggiungere il numero minimo di sottoscrizioni valide (750).

Per completezza di analisi, il Collegio rileva che appaiono corrette anche le argomentazioni del T.A.R., nella parte in cui vengono ritenute non valide anche le ulteriori sottoscrizioni (1 per contrasto di date tra il certificato elettorale e i dati identificativi riportati nell'autenticazione e altre 2 in cui non era riportata la data di nascita del sottoscrittore). Tali carenze rendono infatti incerta la identificazione del sottoscrittore.

Omissis.

2. Per le medesime considerazioni svolte nel precedente paragrafo, il Collegio condivide le argomentazioni svolte dal T.A.R., anche relativamente alla invalidità della presentazione della lista dei ...

Il Tribunale in proposito ha accertato che già l'Ufficio elettorale aveva ritenuta valide solo 1062 delle 1251 firme di presentatori della lista.

Ha ritenuto a sua volta irrivalidi altre 107 sottoscrizioni e precisamente:

- 9 non recanti, nell'autenticazione della firma, la indicazione delle modalità di identificazione (spazio bianco);
- 23 relative ad elettori identificati solo con il codice fiscale;
- 50 in quanto non corredate da certificato elettorale;
- 6 con significative discordanze tra i dati anagrafici riportati nell'elenco dei sottoscrittori e quelli risultanti dal certificato elettorale;
- 5 per data di nascita o luogo di nascita indeterminato o mancante;
- 10 relative ad elettori identificati sulla base di documento di pensione o sulla base di un documento del quale vengono indicati solo gli estremi numerici o con tesserino universitario;
- 4 relative a sottoscrittori che avevano però sottoscritto anche altra lista.

Per quest'ultima fattispecie, la invalidità è sancita in modo espresso dall'art. 9, comma 4° della legge n. 108/1968.

Per gli altri casi si richiamano le osservazioni già svolte con riferimento alla lista dell'... di ...

In totale vanno quindi ritenute valide 955 sottoscrizioni, in luogo delle 1.000 richieste.

In ordine al conteggio delle sottoscrizioni non valide, il signor ... (appello integrativo) deduce che in 47 casi il T.A.R. ha ritenuto invalida una sottoscrizione peraltro già non computata dall'Ufficio elettorale; in altri 12 casi ha contestato in punto di fatto le ragioni o i presupposti della esclusione.

Osserva il Collegio che la prima deduzione appare generica e quindi inammissibile, a fronte dello scrupoloso accertamento del T.A.R., che sul punto ha affermato che le sottoscrizioni eliminate in sede giurisdizionale, non rientrano sicuramente tra quelle già eliminate dall'Ufficio centrale circoscrizionale «atteso che, riguardo a, tali nominativi, l'Ufficio non ha precisato in alcun modo, né con alcuna annotazione, che essi erano validi e che pertanto dovevano essere scartati».

La puntualità dell'accertamento da parte del T.A.R. è completata da riflessioni sulla mancata condivisione sul punto delle indagini istruttorie.

A fronte di un siffatto dettaglio decisivo, l'appellante ha dedotto con generico richiamo agli elenchi esaminati dall'Ufficio elettorale il già avvenuto computo e solo per una sottoscrizione (...) ha precisato che l'Ufficio elettorale aveva manifestato la sua volontà di non computare la sottoscrizione, con l'annotazione «manca certif.» nell'elenco n. 24. Difettano però le necessarie puntuali argomentazioni impugnate in ordine al cennato accertamento autonomo del T.A.R.

L'approfondimento degli altri 12 casi in cui vengono contestati i presupposti e le ragioni della esclusione si appalesa inutile, in quanto l'aggiunta di tali sottoscrizioni, non consentirebbe comunque alla lista dei ... di raggiungere il prescritto numero minimo di 1.000 sottoscrizioni.

3. La sentenza appellata non è invece condivisibile nella parte in cui ha ritenuto che dovesse essere esclusa la lista del Partito ..., nella circoscrizione di ..., sul rilievo che in alcuni elenchi di sottoscrittori erano indicati come candidati tre soggetti che non avevano accettato la candidatura.

Si osserva al riguardo che, in forza dei richiamati articoli 9 e 10 della legge n. 108/1968, la dichiarazione di accettazione della candidatura di ogni candidato deve essere presentata contestualmente alla presentazione della lista.

Il difetto di accettazione non comporta però la esclusione della lista, ma solo la cancellazione dalle liste dei nomi dei candidati (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 28 aprile 1999, n. 505).

Omissis.

La partecipazione di liste, che avrebbero dovuto essere escluse, ha inciso infatti sull'esito elettorale in termini che non sono esattamente individuabili. Si rende quindi necessaria la rinnovazione del procedimento elettorale (cfr. Consiglio Stato sez. V, 10 maggio 1999, n. 535).

Esattamente il TAR ha osservato che, nella specie, la partecipazione delle liste ha determinato uno squilibrio ed una turbativa, anche in considerazione del fatto che lo scarto dei voti tra i due raggruppamenti è inferiore a mille voti e che una diversa configurazione dello scenario politico elettorale avrebbe potuto determinare esiti diversi da quelli registrati.

Il discorso vale anche considerando che in appello sono state ritenute corrette due ammissioni di liste (dichiarate invece invalide dal TAR). Il numero dei voti andati alle due liste, che dovevano essere escluse, ammonta infatti a 5025 (2838 a ... e 2187 a ...) ed è quindi potenzialmente tale da prospettare diversi (ma non esattamente individuabili con conseguente inutilità di ulteriori istruttorie processuali) esiti elettorali in caso di mancata partecipazione di ciascuna delle due liste e a maggior ragione di entrambe le liste.

È stato affermato in recenti orientamenti giurisprudenziali che "nel caso di illegittima ammissione di una lista occorre affermare il principio che, al fine di una giusta composizione di due esigenze fondamentali per l'ordinamento, l'una inerente alla conservazione - nei limiti del possibile - degli atti giuridici ed alla massima utilizzazione dei relativi effetti e l'altra inerente alla salvaguardia della volontà dell'elettore dall'influenza di eventuali cause perturbatrici, bisogna tenere conto della consistenza numerica dei voti espressi a favore della lista illegittimamente ammessa. Quando essa non sia tale da alterare in modo rilevante la posizione conseguita dalle liste legittimamente ammesse, piuttosto che annullarsi integralmente il risultato delle elezioni e disporsi quindi la rinnovazione di esse va esercitato il potere di correzione" (C.S., V, 7 marzo 2001, n. 1343).

Nel caso di specie, per quanto detto, la potenziale rilevanza dei voti andati alle liste ... e ... esclude però la soluzione favorevole alla conservazione del risultato elettorale.

2. Infondato è anche il motivo dell'appello incidentale dei signori ... e litisconsorti, laddove si sostiene che, quanto meno, il TAR avrebbe dovuto disporre la permanenza nella competizione elettorale delle sole liste ritenute regolari, con ripetizione delle elezioni senza le liste illegittimamente ammesse.

Osserva il Collegio che in caso di rinnovazione delle operazioni elettorali, per effetto dell'annullamento giurisdizionale della consultazione precedente a causa dell'illegittima presentazione di una lista di candidati, non è configurabile una "cristallizzazione" della situazione partecipativa come definita in sede giurisdizionale in relazione alle precedenti consultazioni annullate. Vanno quindi ammesse alla nuova consultazione, sia le liste in precedenza illegittimamente ammesse sia eventuali nuove e diverse liste. In caso contrario, in violazione dei principi di democrazia, escludendosi dalla rinnovazione liste rappresentative di quote di elettorato, si determinerebbe nella sostanza un distacco tra corpo elettorale e organi rappresentativi e il condizionamento dello stesso elettorato attivo, che non si concreta solo nella possibilità di esprimere un voto, ma postula soprattutto la facoltà di scelta fra candidati e liste (cfr Consiglio Stato sez. V, 19 maggio 1998, n. 636).

Omissis.