

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 23 settembre 2005, n. 5011

Conferma T.A.R. Puglia – Lecce: I Sezione, 21 marzo 2005, n. 1565

La raccolta delle firme di presentazione di una lista elettorale può essere legittimamente effettuata su fogli separati solo se questi, singolarmente considerati, soddisfano tutti i requisiti formali previsti dall'art. 28, quarto comma, del t.u. 570/1960 (presenza del contrassegno e della lista completa dei candidati con relativi dati anagrafici) oppure se tali fogli sono già materialmente collegati al modulo principale attestata dall'apposizione trasversale del timbro del pubblico ufficiale autenticante.

Omissis.

L'appello in esame non può trovare accoglimento e deve, pertanto, essere respinto.

Esso è, innanzitutto, infondato nel merito, in quanto secondo l'orientamento di questa Sezione (cfr., *ex multis*, Cons. St., V Sez., 3 marzo 2005, n. 835; id., 28 gennaio 2005, n. 187), gli adempimenti formali di cui si controverte, sanciti dal quarto comma dell'art. 28 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (statuente che la firma dei sottoscrittori della lista deve essere apposta su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati), sono inquadrabili nella categoria giuridica delle cc.dd. "forme sostanziali" (così definite nel diritto transalpino ed anche in quello comunitario, che del primo, sub art. 230 Tr. CE in tema di ricorso per annullamento, riprende il concetto e la terminologia: "formalités substantielles") o "vincolate", in quanto strettamente funzionali (a giudizio del legislatore) non soltanto alla garanzia dell'intervenuta formazione della lista dei candidati in epoca antecedente all'inizio della raccolta delle firme di presentazione della lista stessa, ma anche e soprattutto ad assicurare la certa direzione delle manifestazioni di volontà espresse dagli elettori sottoscrittori (cfr. Cons. St., V Sez., 22 febbraio 2002, n. 1087; id., 10 maggio 1999, n. 535).

Si tratta di formalità procedurali che non ammettono equipollenti per il semplice motivo che l'ordinamento riconnette unicamente al "fatto" della loro precisa osservanza il valore di "prova" dell'avvenuto perseguimento di un determinato obiettivo, costituente il "valore" giuridicamente tutelato; il principio della strumentalità delle forme, dunque, non potrebbe nella specie utilmente invocarsi, giacché gli adempimenti formali dei quali si controverte sono strettamente funzionali, secondo un giudizio di necessità e di sufficienza effettuato a priori dal legislatore, alla garanzia dell'intervenuta formazione della lista dei candidati in epoca antecedente all'inizio della raccolta delle firme.

In presenza di forme vincolate, quindi, non può darsi spazio alcuno al principio di strumentalità, che invece postula logicamente la concreta praticabilità di una valida condotta procedurale alternativa.

In ragione di quanto precede non può allora riconoscersi alcun valore alla tesi degli appellanti circa la presunzione di effettiva conoscenza da parte dei sottoscrittori dei nominativi dei candidati inseriti nella lista; la norma violata, infatti, è stata così congegnata al precipuo fine di permettere una rapida verifica, in sede di procedimento elettorale (notoriamente scandito da ravvicinati termini perentori e da rigorose formalità, nonché complessivamente improntato ad una marcata celerità), della regolarità estrinseca delle candidature, precludendo in radice l'altrimenti aleatorio e dilatorio esperimento, da parte degli organi istituzionalmente deputati a tali controlli (e, tra questi, le Commissioni elettorali circondariali), di indagini di tipo sostanziale sulla volontà realmente espressa dai sottoscrittori.

È evidente che da tale preclusione procedimentale deriva un'analogia limitazione ai poteri cognitori del giudice in sede processuale: le immanenti esigenze di coerenza e di razionalità del sistema si frappongono, infatti, alla possibilità che il giudice amministrativo ricostruisca in via autonoma, siccome preteso invece dagli appellanti, il reale atteggiamento psichico dei sottoscrittori della lista.

Con riguardo alla tesi che l'art. 28 non imporrebbe di riprodurre in ogni foglio il contrassegno di lista e i nomi dei candidati, è da osservare che l'assunto non può essere condiviso. Il dato normativo, è bene sottolinearlo, s'interessa unicamente dei profili strutturali dell'atto di presentazione delle liste, fissando con precisione il contenuto del modulo a ciò destinato.

L'art. 28 considera "perfetto" e valido il modulo che rechi in calce l'autenticazione, overosia, secondo quanto stabilito dall'art. 21, comma 2, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, l'attestazione da parte del pubblico ufficiale dell'avvenuta apposizione delle firme in sua presenza, previo accertamento dell'identità dei dichiaranti, corredata

dell'indicazione delle modalità seguite per l'identificazione, della data e del luogo di autenticazione, del nome, del cognome e della qualifica rivestita (oltre alla firma ed al timbro dell'ufficio).

È, insomma, l'autenticazione l'elemento perfezionativo del singolo modulo con la conseguenza che, se un modulo è insufficiente a raccogliere il numero di firme necessario, occorre proseguire l'attività di raccolta utilizzando un altro modulo recante l'articolata intestazione descritta dal ridetto art. 28 (cfr. Cons. St., V Sez., dec. n. 835/05 cit.; id., dec. n. 187/05 cit.).

Pertanto, è in contrasto con il soprariportato disposto dell'art. 28, quarto comma, del T.U. n° 570/1960 – e deve essere ruscata, ai sensi dell'art. 33 primo comma lettera a) del medesimo Testo Unico delle leggi per l'elezione degli organi delle Amministrazioni Comunali – la presentazione di una lista, ove (come nel caso di specie) le sottoscrizioni dei presentatori della stessa siano state apposte su fogli mobili (singolarmente privi dei dati previsti dall'art. 28 citato) separati dal modulo (vero e proprio) recante il contrassegno della lista e l'elenco di tutti i candidati (comprensivo dei rispettivi dati anagrafici), per la ragione di rilievo sostanziale che tali modalità non consentono alcuna certezza sul fatto che gli elettori, che hanno materialmente apposto le sottoscrizioni sui fogli "allegati," intendessero effettivamente e consapevolmente presentare proprio quella lista e quei candidati.

Come più volte affermato dalla Sezione, invero, la *ratio* della norma è quella di assicurare la piena consapevolezza dei sottoscrittori in ordine ai candidati cui si riferisce l'atto di presentazione sottoscritto, sicché la sua violazione determina l'illegittimità della eventuale ammissione della lista (cfr. Cons. St., V Sez., dec. n. 535/1999 cit.; id., 17 maggio 1996, n. 575; id., 28 gennaio 1996, nn. 111 e 112).

La raccolta delle firme di presentazione della lista elettorale può, dunque, essere legittimamente effettuata su fogli separati solo se questi ultimi (singolarmente considerati) soddisfino tutti i requisiti di forma indicati dalla più volte menzionata norma dell'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n° 570/1960, ovvero se gli stessi fossero già materialmente collegati al modulo principale al momento della apposizione delle sottoscrizioni, circostanza dimostrata soltanto dall'apposizione trasversale del timbro del pubblico ufficiale autenticante (cfr. Cons. St., V Sez., 22 febbraio 2001, n. 1008).

Non hanno, quindi, pregio le argomentazioni degli appellanti secondo cui neanche la sottoscrizione degli elettori apposta sugli appositi moduli recanti tutte le indicazioni prescritte dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 garantirebbe (con assoluta certezza) la reale conoscenza, da parte dei sottoscrittori, del simbolo della lista e dei nomi e dati anagrafici dei candidati della lista stessa.

Né possono assumere utile rilevanza, in contrario, le 113 dichiarazioni prodotte dagli appellanti (doc. n. 4), che confermerebbero la circostanza dell'avvenuta presa visione del simbolo e della lista dei candidati, in quanto tardive, e, cioè, prodotte oltre il termine ultimo previsto per la presentazione delle liste.

Se dichiarazioni postume rispetto al termine ultimo fissato per la presentazione delle liste potessero valere ad integrare sottoscrizioni prive della necessaria certezza in merito alla piena consapevolezza dei sottoscrittori della lista circa gli esatti nominativi dei candidati, potrebbero verificarsi situazioni di incertezza e scarsa trasparenza delle operazioni elettorali che il legislatore, con la rigida e garantistica norma di cui si tratta, ha inteso chiaramente evitare.

Omissis.