

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 4 marzo 2005, n. 856

Conferma T.A.R. Abruzzo - Pescara, 5 giugno 2004, n. 484 e 4 ottobre 2004, n. 834.

I modelli su cui sono raccolte le firme per la presentazione delle candidature alle cariche di sindaco e consigliere comunale devono garantire il collegamento tra i singoli fogli sottoscritti e il contrassegno di lista e i nominativi dei candidati. Inidoneo allo scopo è, perciò, il foglio sottoscritto, privo di riferimenti, spillato sull'atto principale.

In caso di contemporaneità di più elezioni e in assenza di disposizioni nelle istruzioni ministeriali e nei modelli di verbale degli uffici di sezione, l'accertamento del numero dei votanti deve essere effettuato sottraendo al numero degli elettori presentatisi al seggio per votare, oltre che il numero degli elettori che non hanno riconsegnato la scheda o di quelli ai quali la scheda è stata ritirata perché il voto non è stato espresso nella cabina, anche il numero degli elettori che non hanno ritirato la sola scheda relativa alla votazione per la quale è effettuato il conteggio, con eventuali riflessi sul quorum funzionale da cui dipende la validità della votazione.

Omissis.

La lista “...” è stata presentata con modello base valido recante le firme di undici elettori e con un modello integrativo contenente le firme di altri undici presentatori. Delle altre firme, otto sono poi state presentate su un modulo spillate al modello integrativo e quarantaquattro firme sono contenute in ulteriori moduli, privi di autentica. Anche in questo caso il numero minimo di sessanta elettori, previsto dall'art. 3, l. n. 81/1993 per la valida presentazione delle liste, non viene raggiunto senza le firme apposte sugli ulteriori moduli.

Deducono gli appellanti che la spillatura con punti “Omega” dei modelli contenenti i nomi e le firme dei quarantaquattro candidati sarebbe sufficiente a garantire il loro collegamento al foglio del contrassegno di lista e pertanto la riferibilità delle firme al contrassegno di lista e ai nominativi del candidato a sindaco e a consigliere comunale. La tesi non può essere seguita. La difformità dall'art. 28 co. 4 della lista recante le sottoscrizioni dei presentatori su fogli tra loro separati e senza l'indicazione del nome e cognome dei candidati (e relativi dati anagrafici) è stata già affermata dalla Sezione, sull'assunto che tale modalità non permette alcuna certezza in merito al fatto che i presentatori, all'atto della sottoscrizione, fossero nella effettiva e piena conoscenza dei nominativi di tutti i candidati (Cons. Stato, V, 22 febbraio 2002, n. 1087). La decisione ribadisce analogo precedente sulla necessità che i fogli con le firme dei presentatori rechino inequivocabilmente il contrassegno di lista e l'elenco nominativo dei candidati, essendo fra loro uniti con modalità idonee a farli considerare un unico documento con il frontespizio che li racchiude e che riporta detti contrassegno ed elenco (Cons. Stato, V, 22 febbraio 2001, n. 1008). Non può in alcun modo trovare ingresso la tesi degli appellanti che la cucitura con punti metallici “Omega” costituisca garanzia dell'unità ed indivisibilità dell'elenco, come asserito nella surrichiamata nota della casa editrice ... fornitrice dei moduli e che nella specie mancherebbero tracce di tentativi di manipolazione fraudolenta, che l'unicità del modulo sarebbe diretta a scongiurare. Nei modelli forniti dalla casa editrice ... la continuità degli intercalari con la prima pagina recante il contrassegno di lista e l'elenco dei candidati a sindaco e a consigliere comunale è assicurata dalla particolare composizione del modello stesso, in cui l'intercalare fa corpo unico con le pagine successive, unite al centro dai punti “Omega”. La presentazione di liste di candidati su supporti cartacei difformi dai predetti modelli è anche ammissibile, sempre che però la contiguità con la prima pagina e con gli altri intercalari sia assicurata con spillature, timbri posti da pubblici ufficiali o altri mezzi con vincolo della fede privilegiata, in modo da garantire con assoluta certezza la continua riferibilità ai candidati anche degli altri moduli sottoscritti dai presentatori (Cons. Stato, V, 6 marzo 1990, n. 263; 29 giugno 1979, n. 470). Nella specie, tale garanzia è mancata sin dall'origine e a nulla valgono le dichiarazioni in data 20 maggio 2004 acquisite in atti del giudizio di primo grado. In tale sede il funzionario del Comune di ... dà atto che le firme apposte dal nominativo “...” al nominativo “...” per un totale di cinquantacinque firme costituiscono un unico modello come risulta dalla chiusura “autenticazione della firme (quanto alla lista “...”) e il notaio ... attesta che le firme sul modello base e sui fogli centrali sono stati da lei personalmente autenticate, con sbarratura degli spazi non autenticati da firme (quanto alla lista “...”). Le attestazioni comprovano, ai sensi dall'art. 14, l. n. 53/1990 l'autenticità delle firme, ma nulla dimostrano in merito alla contiguità dei fogli che le contengono rispetto alle facciate iniziali contenenti i nominativi dei candidati a sindaco e a consigliere comunale. Che un collegamento inscindibile debba esistere sin dall'origine non si rinviene dall'art. 28, D.P.R. n. 570/1960 e dall'art. 3, l. n. 81/1993 (che stabiliscono le formalità di autenticazione delle firme dei sottoscrittori) ma dall'art.

21, co. 2, D.P.R. n. 445/2000, ove si afferma che l'autenticazione deve essere redatta di seguito alla sottoscrizione. Interpretata alla luce dell'art. 20, u.c. l. n. 15/1968 - nel testo anteriore al riordino della disciplina sulle autentiche - la norma implica senz'altro che le firme apposte sui fogli intermedi debbano recare l'aggiunta della firma del pubblico ufficiale che ha provveduto all'autentica, aggiunta non apposta nei fogli intermedi, senza che tale mancanza possa essere sanata dalle dichiarazioni in esame. La veridicità delle firme apposte sui fogli intermedi non ha alcuna attinenza con la consapevolezza piena ed effettiva dei sottoscrittori circa i nominativi dei candidati a sindaco ed a consigliere comunale che intende garantire l'art. 28, co. 4, D.P.R. n. 570/1960. Data l'inidoneità ad attestare tale consapevolezza, è irrilevante che i fogli spillati non abbiano tracce di manipolazioni o di effrazioni ed è inconferente il richiamo al *favor* a partecipare alle competizioni elettorali, per il suo limite intrinseco nella corrispondenza fra le liste e la volontà dei proponenti. L'appello deve essere conclusivamente respinto e va confermata la sentenza di primo grado.

V. Come già chiarito in narrativa, le elezioni amministrative del comune di ... si sono svolte con l'unica lista n. 3 "Insieme per cambiare". Ne è stata però dichiarata la nullità per il mancato conseguimento del *quorum* funzionale dei votanti previsto dall'art. 71, co. 10, D.Lgs. n. 267/2000 nei casi in cui sia stata ammessa e votata una sola lista, *quorum* pari al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Il comune è stato quindi sottoposto a gestione commissariale. Il ricorso n. 358/2004 prodotto da alcuni elettori candidati della predetta lista nei confronti del verbale 15.6.2004, declaratorio della nullità delle operazioni dell'Adunanza dei Presidenti delle Sezioni, è stato respinto dalla Sezione staccata di Pescara del Tar dell'Abruzzo con la sentenza 4 ottobre 2004, n. 834, oggetto dell'appello n. 9492/2004, ora in esame.

VI. La sentenza, in particolare: -

Omissis.

- ha determinato, per la validità delle elezioni per il comune di ..., il numero dei votanti sulla base delle schede effettivamente utilizzate e scrutinate e non sulla base degli elettori che si erano recati al seggio ed avevano votato. Come precisato in narrativa, nei giorni 12 e 13 giugno 2004 oltre alle elezioni comunali, si erano svolte anche quelle per il Parlamento europeo e per il presidente della provincia e del consiglio provinciale. Nelle sette sezioni relative del predetto comune, di tutti i 7.083 elettori aventi diritto al voto, si erano recati al seggio 4.090 elettori, alcuni dei quali non avevano ritirato la scheda relativa all'elezioni del sindaco e del consiglio comunale. Si era così verificato che nella rispettive sezioni avevano votato per i rinnovo degli organi comunali 372 elettori su 520 votanti per le elezioni provinciali (sez. 1), 433 su 569 (sez. 2), 519 su 758 (sez. 3), 430 su 607 (sez. 4), 411 su 606 (sez. 5), 476 su 701 (sez. 6), 243 su 594 (sez. 7). I votanti per le elezioni comunali erano stati perciò solo 2884, inferiori al *quorum* funzionale previsto dall'art. 71, co. 10, D.Lgs. n. 267/2000 nel numero di 3.542 votanti, pari alla metà degli elettori iscritti nelle liste elettorali. Della discrepanza fra elettori che avevano votato per tutte e tre le consultazioni ed elettori che non avevano ritirato la scheda delle elezioni comunali, era stata fatta menzione nei soli verbali della sezione n. 1 e non in quelli delle altre sezioni. Anche in assenza di tale annotazione nei verbali di sei sezioni su sette, la sentenza impugnata ha ritenuto che correttamente i presidenti delle sezioni avessero dichiarato nulla la consultazione, a fronte della certificazione del numero effettivo dei votanti contenute nei rispettivi verbali sezionali, convalidata, peraltro, anche dal riscontro fra il numero delle schede autenticate e non utilizzate e il numero delle schede scrutinate. Nel confermare l'illegittimità delle operazioni elettorali, la sentenza ha altresì considerato la mancata corrispondenza con il numero degli elettori delle schede adoperate effettivamente ed indicate nel verbale, ai sensi dell'art. 53 D.P.R. n. 570/1960.

Omissis.

VIII. Nel merito, l'appello è infondato. Con un'unica cesura articolata di violazione dell'art. 71, co. 10, D.Lgs. n. 267/2000, dell'art. 49, DPR n. 570/1960 e dell'art. 12, DPR n. 299/2000 gli appellanti affermano che il numero dei votanti non può essere presuntivamente desunto dalla sommatoria dei voti espressa dall'uso delle schede, ma dall'attestazione da parte di uno dei componenti del seggio elettorale che l'elettore ha votato, come da lui sottoscritto e dall'apposizione sulla tessera elettorale del timbro della sezione da parte dello scrutatore, unica fonte di prova legale dell'avvenuta espressione del voto. Sempre a dire degli appellanti, la conclusione cui la decisione perviene, di individuare il numero dei votanti attraverso il conteggio delle schede è del tutto svincolata dal contesto normativo oltre che ipotetica, come si evince dalla congettura riportata nella sentenza, che nelle sezioni da due a sette - ove non è dato atto del mancato ritiro delle schede relative al comune - il numero delle schede non ritirate avrebbe potuto essere stato segnato su di un foglio a parte. Nessuna delle argomentazioni degli appellanti può essere condivisa.

IX. Delle disposizioni che si assumono violate, l'art. 49, DPR n. 570/1960 fa riferimento alle operazioni di voto nelle quali all'elettore sia consegnata una singola scheda, come risulta dal contesto della norma, ove la

parola "scheda" è sempre adoperata al singolare. Nessuna rilevanza ermeneutica riveste l'art. 12, DPR n. 299/2000, riguardante le operazioni di voto nel loro insieme sotto il profilo dell'attestazione che l'elettore ha votato sulla tessera elettorale e nell'apposito registro. La problematica che la sentenza affronta deriva dalla mancanza nei verbali prestampati delle sezioni elettorali e nelle istruzioni ministeriali di specifiche indicazioni sulle operazioni da compiere nell'ipotesi in cui l'elettore, in caso di contemporaneità di più elezioni, decida di ritirare solo alcune schede. Problematica che insorge a seguito del d.l. n. 300/1994 (conv. l. n. 453/1994) che ha introdotto il contemporaneo svolgimento delle elezioni al Parlamento europeo con quelle dei consigli regionali e con le elezioni dirette dei presidenti della provincia, dei sindaci e dei consigli provinciali e comunali. Le norme e le istruzioni sullo svolgimento delle operazioni di voto che prevedono la consegna ai seggi elettorali di una sola lista degli elettori e l'apposizione di un unico timbro sulla tessera elettorale, vanno integrate alla luce della predetta normativa, il cui art. 1, prescrive espressamente che le operazioni di scrutinio hanno inizio da quelle relative al Parlamento europeo, per poi proseguire con le elezioni dei consigli regionali, dei presidenti della provincia, dei sindaci e dei consigli provinciali e comunali, con ciò intendendo che l'intero complesso delle operazioni si compone di una serie distinta di procedimenti, ciascuno dei quali dotato di una propria autonomia ed individualità. L'attestazione che l'elettore ha votato prevista dall'art. 49, co. 3, D.P.R. n. 570/1960 ad opera di uno dei membri dell'Ufficio elettorale, deve pertanto essere rapportata alla circostanza che, nel caso di una pluralità di consultazioni elettorali contestualmente svolte, gli elettori possano liberamente manifestare la propria volontà anche esprimendo il loro voto per alcune di esse e non per altre. Questo è avvenuto nel corso della consultazione svoltasi il 12 ed il 13 giugno 2004, ove alcuni degli elettori del comune di ... hanno ritirato le schede per le elezioni europee e per la provincia, ma non quelle per il sindaco e il consiglio comunale, determinando in tal modo la nullità della consultazione per insufficienza del *quorum* ex art. 71, comma 10, D.Lgs. n. 267/2000. A fronte dell'assunto degli appellanti (che ribadiscono quello del rimo grado) secondo cui l'attestazione che l'elettore ha votato prevista dall'art. 49, co. 3 D.P.R. n. 570/1960 avrebbe portata complessiva, tale da superare ogni rilievo sul computo delle schede non consegnate e non utilizzate, si contrappone il suo limite alla sola parte della consultazione in cui la scheda sia stata effettivamente ritirata ed espressa realmente la manifestazione di voto. Nel ricostruire l'intero procedimento, la sentenza impugnata individua le fasi precedenti, incentrate sulla consegna all'elettore della scheda elettorale con la matita copiativa (art. 12, D.P.R. n. 299/2000) e quelle successive al voto, che non può considerarsi manifestato quando l'elettore, ricevuta la scheda, non la riconsegna (art. 49, u.c.) o non compia nella cabina la relativa espressione (art. 50). Anche se nelle disposizioni esaminate non figura l'ipotesi del ritiro da parte dell'elettore di un numero di schede inferiore rispetto a quelle che compongono l'intera consultazione dopo il d.l. n. 300/1994, alla stessa stregua va trattata la fattispecie in cui si verifichi un iato fra il numero degli aventi diritto al voto presenti al seggio e quello dei votanti che abbiano ritirato le schede, con gli inevitabili riflessi sul *quorum* funzionale da cui dipende la validità della consultazione. Analogamente ai casi espressamente esclusi dalla valida manifestazione del voto (artt. 49 e 50 D.P.R. n. 570/1960), è necessario concludere che l'elettore che non ritiri la scheda non abbia inteso esercitare il proprio diritto e che vada escluso dal novero di coloro che hanno votato. Che di tale circostanza non sia dato atto a verbale, non significa poi che possa essere ignorata ai fini della determinazione del *quorum* funzionale ex art. 71, co. 10, D.Lgs. n. 267/2000. Tanto risulta dal riscontro (imposto al presidente dell'Ufficio dall'art. 53 D.P.R. n. 570/1960) fra il numero dei votanti risultanti dalla lista autenticata dalla commissione elettorale circondariale e le schede rimaste nell'urna o nell'apposita cassetta, al fine di accertare gli elettori che non hanno votato per non avere riportato la scheda o per averne consegnata una priva di bollo e firma dello scrutatore. Dopo la contestualità delle consultazioni elettorali introdotta dal d.l. n. 300/1994, la stessa modalità di accertamento degli elettori che non hanno votato deve estendersi anche nel caso in cui siano state ritirate le schede per alcune delle consultazioni e non per le altre. In tale senso va quindi limitata l'attestazione che l'elettore ha votato (artt. 49 D.P.R. n. 570/1960), perché volta a comprovare l'effettiva manifestazione di volontà, senza poterla estendere a fatti mai avvenuti, come si verificherebbe nella specie, ove l'elettore, non avendo ritirato la scheda, non ha espresso alcuna manifestazione di voto. La sentenza deve essere pertanto confermata essendo ininfluenti la qualificazione di "inesattezza" dei verbali compilati nella sezioni dal n. 2 al n. 7, che non avrebbero annotato il mancato ritiro delle schede relative alle elezioni del sindaco e del consiglio comunale o l'illazione che probabilmente il numero degli elettori che non avevano ritirato le schede sarebbe stato annotato a parte su un diverso foglio. In mancanza di obbligo a menzionare nel verbale che l'elettore aveva ritirato solo una parte delle schede e non tutte, era rimesso ai singoli presidente delle sezioni se provvedervi o meno. Gli *obiter dicta* delle decisioni - corretti o meno che siano - non sono poi influenti ad incidere sul ragionamento del giudice da apprezzare nel suo complesso e non per isolate affermazioni.

Omissis.