

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 6 aprile 2007, n. 1553

Riforma in parte T.A.R. Campania - Salerno: I Sezione, 2 novembre 2006, n. 1950

È illegittima l'ammissione di una lista i cui fogli di presentazione recano il solo contrassegno, senza l'indicazione dei candidati e senza alcun segno di congiunzione inequivoca con i fogli che recano il nominativo dei candidati.

Nel caso di illegittima ammissione di una lista, il giudice può decidere l'annullamento delle operazioni o la correzione dei risultati. La seconda alternativa è consentita nei casi in cui sia certo, o altamente probabile, che, in mancanza della lista illegittimamente ammessa, la distribuzione dei seggi tra le diverse liste avrebbe avuto un esito univoco.

Nel caso in cui la lista illegittimamente ammessa sia una lista di minoranza, i seggi attribuiti a tale lista con la correzione dei risultati confluiscono sulle altre liste di minoranza.

Omissis.

11. I motivi di appello, proposti con l'impugnazione principale e con l'appello incidentale del Sig. ..., concernenti il vizio di ultrapetizione della sentenza impugnata, sono fondati.

12. La lettura testuale, logica e sistematica del ricorso di primo grado indica con chiarezza e univocità che la domanda formulata dalla parte attrice mirasse esclusivamente ad ottenere la correzione dei risultati elettorali, in conseguenza del dedotto vizio relativo alla asserita illegittima ammissione della lista n. 3.

13. Il ricorrente aveva chiesto che, per effetto dell'annullamento dell'atto di ammissione della lista n. 3, tutti i seggi attribuiti a tale lista fossero assegnati all'altra (unica) lista di minoranza. Non aveva affatto richiesto, nemmeno in via subordinata, l'annullamento delle operazioni elettorali e il loro rinnovo.

14. Il letterale riferimento alla nullità o annullamento degli atti del procedimento è puntualmente riferito alla sola eliminazione giuridica degli atti concernenti la proclamazione dei consiglieri della lista n. 3 e alla contestuale assegnazione dei tre seggi all'altra lista di minoranza.

15. Del resto, è difficilmente contestabile che la correzione dei risultati elettorali richiesta da un candidato, anche nell'interesse dello schieramento politico di appartenenza, costituisca, in concreto, un risultato di utilità più diretta e immediata rispetto al rinnovo delle operazioni elettorali, caratterizzato, fisiologicamente, da un'incertezza sui possibili esiti della nuova competizione.

16. Al riguardo, va evidenziato che nel giudizio elettorale opera pienamente il principio dispositivo, con particolare riguardo all'obbligo del giudice di pronunciarsi nei soli limiti del *petitum* indicato nella domanda.

17. La presenza di notevoli interessi pubblici, connessi alla oggettiva verifica della legittimità delle operazioni elettorali (pur rilevante in relazione ad alcuni aspetti del processo speciale elettorale), non è sufficiente per attribuire al giudice il potere di assumere decisioni annullatorie non richieste dalle parti ricorrenti.

18. Nel caso di specie, poi, la richiesta di mera correzione dei risultati elettorali, conseguente alla illegittima ammissione di una lista, risulta pienamente ammissibile, in considerazione delle caratteristiche proprie della vicenda sostanziale e processuale all'origine della presente controversia.

19. La riconosciuta fondatezza della censura di ultrapetizione comporta l'assorbimento del motivo riguardante il difetto di contraddittorio in primo grado. È evidente, infatti, che le parti necessarie del giudizio vanno determinate in funzione della domanda proposta e non dell'errata decisione assunta dal giudice di primo grado.

20. Pertanto, una volta appurato che il ricorso di primo grado mirasse unicamente alla correzione dei risultati riguardanti l'attribuzione dei seggi di minoranza, non era necessario evocare in giudizio né il sindaco eletto, né i consiglieri di maggioranza, dal momento che la domanda non incide affatto sulle posizioni giuridiche sostanziali di tali soggetti.

21. Ciò chiarito, si tratta di verificare, nel merito, la fondatezza delle censure articolate in primo grado.

22. Al riguardo, gli appellanti incidentali ... e ... sostengono la piena regolarità della presentazione della lista, richiamando il più recente e "meno formalista" indirizzo della Sezione, in materia di requisiti formali degli atti di presentazione delle liste dei candidati.

23. La tesi degli appellanti incidentali non può essere condivisa. In linea generale, la giurisprudenza della Sezione ritiene che sia "valida e regolare la lista dei candidati di più facciate, nella quale la prima sia spillata ai moduli separati contenenti un collegamento con la prima risultante da un timbro o da una firma. A fondamento della tesi, che ribalta l'indirizzo restrittivo precedentemente seguito, la Sezione ha escluso che le formalità previste dall'art. 32 e dall'art. 28 del t.u. n. 570/60 possano essere comprese nella categoria giuridica delle cc.dd. «forme

sostanziali» che non ammettono equipollenti in quanto 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

Obiettivo delle citate disposizioni del t.u. è invece quello di premettere un celere controllo 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.

Con riguardo all'art. 28 del t.u., la Sezione ha pertanto concluso che la norma considera "perfetto" e valido il modulo che rechi in calce l'attestazione da parte del pubblico ufficiale dell'avvenuta apposizione delle firme in sua presenza, previo accertamento dell'identità dei dichiaranti, con la conseguenza che, se un modulo è insufficiente a raccogliere il numero di firme necessario, occorre proseguire l'attività di raccolta utilizzando un diverso modulo recante l'articolata intestazione descritta dal ridetto art. 28. Tale norma non specifica però se il diverso modulo debba contenere anche l'indicazione dei candidati, del simbolo e della lista o possa più semplicemente richiamarlo tramite delle scritte o simboli inequivocabili.

Analogamente, l'art. 32 del DPR n. 670/60 specifica i requisiti di cui devono essere in possesso i sottoscrittori e le caratteristiche degli "appositi moduli" sui quali la loro firma deve essere apposta. Nulla prevede qualora, per mancanza di spazio su questi appositi moduli, siano adoperati moduli diversi contenenti le generalità dei sottoscrittori e l'autentica delle firme, la cui contiguità al primo contenente il contrassegno della lista e le generalità dei candidati sia assicurata da una spillatura e da un richiamo sostanziale."

24. Nel caso di specie, però, i fogli prodotti per la presentazione della lista recano solo il contrassegno della lista, senza l'indicazione dei candidati e, soprattutto, senza alcun segno di congiunzione inequivoca (quali, appunto, un timbro o una sigla, come stabilito dalla giurisprudenza della Sezione richiamata dagli appellanti incidentali) con i fogli che recano il nominativo dei candidati.

25. Ne consegue che, in questo caso, anche una lettura "sostanziale" delle disposizioni in materia induce a ritenere che siano state violate le regole minime tese a verificare la genuinità della volontà dei cittadini nella scelta di sostenere determinate liste di candidati.

26. Pertanto, deve essere condivisa la pronuncia del tribunale, nella parte in cui ha rilevato l'illegittimità della ammissione della lista n. 3.

27. Si tratta ora di verificare quali conseguenze derivino dall'accertata illegittimità dell'ammissione alla competizione elettorale della lista n. 3. Le alternative astrattamente proponibili riguardano la semplice correzione dei risultati elettorali, oppure l'annullamento e il rinnovo delle operazioni. Una volta stabilito che, in concreto, nel presente giudizio, la parte ricorrente si è limitata a chiedere la sola correzione dei risultati elettorali, occorre decidere se questa richiesta sia o meno ammissibile.

28. Sul punto, una prima linea interpretativa afferma che, quando sia accertata l'illegittimità dell'ammissione di una determinata lista, diventa impossibile ipotizzare quale sarebbe stato il comportamento degli elettori, a fronte di un diverso ventaglio delle liste dei candidati in lizza. Pertanto, la correzione dei risultati, mediante la redistribuzione alle altre compagini elettorali dei seggi assegnati alla lista esclusa, costituirebbe un'operazione largamente arbitraria e dall'esito incerto.

29. Un secondo e preferibile indirizzo interpretativo, invece, tende a considerare le particolarità del singolo caso in cui si verifica l'annullamento del provvedimento di ammissione. La correzione dei risultati elettorali, allora, è consentita solo nei casi in cui sia certo (o altamente probabile), che, in mancanza della lista illegittimamente ammessa al confronto elettorale, la distribuzione dei seggi tra le diverse liste avrebbe avuto un esito univoco.

Si tratta di circostanze connesse, in special modo, alle regole elettorali applicabili e alla situazione concreta in cui si colloca l'esclusione della lista illegittimamente ammessa alla competizione elettorale.

30. Seguendo questa corretta impostazione, si può affermare che, nel caso di specie, sussistono tutte le condizioni necessarie per disporre la richiesta correzione, in base alle seguenti considerazioni.

a) Secondo il sistema elettorale applicabile nella presente vicenda, i seggi attribuiti alle liste di minoranza sono stabiliti nella misura fissa di un terzo del totale dei seggi complessivamente assegnati al consiglio comunale.

b) L'esclusione della lista n. 3 ha comportato la riduzione delle liste di minoranza da due a una soltanto. In tale contesto, è certo il numero dei seggi spettanti all'unica lista di minoranza.

c) Il divario di voti tra la lista di maggioranza e le due liste di minoranza (nel suo complesso) è talmente ampio, in termini assoluti e percentuali, da far ragionevolmente escludere che la partecipazione di una sola lista di minoranza avrebbe potuto mettere in discussione la vittoria della lista di maggioranza e l'individuazione del sindaco eletto.

d) Il ricorrente di primo grado ha proposto una domanda diretta ad ottenere solo i seggi spettanti alla minoranza, senza evidenziare alcun interesse, nemmeno subordinato o strumentale, ad ottenere la maggioranza dei seggi del consiglio.

31. In tale contesto di riferimento, quindi, esistono elementi certi, o, quanto meno, gravi precisi e concordanti, tali da far ritenere che l'illegittima ammissione della lista n. 3 abbia influito esclusivamente sulla determinazione dei seggi spettanti, nel complesso, alla minoranza. Pertanto, i seggi illegittimamente attribuiti a tale lista devono necessariamente confluire sull'altra lista di minoranza, che ha regolarmente partecipato alla competizione elettorale.

32. In definitiva, la domanda di correzione dei risultati elettorali proposta dal ricorrente di primo grado deve ritenersi pienamente ammissibile e fondata.

33. Quindi, in accoglimento del ricorso principale e del ricorso incidentale proposto dal Sig. ..., deve essere disposta la correzione dei risultati elettorali, secondo quanto precisato in dispositivo.

Omissis.