

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 28 novembre 2008, n. 5911

È illegittima l'esclusione di una lista perché sugli "atti separati" non è riportata l'indicazione del luogo e della data di nascita del candidato sindaco, quando il modello principale contiene tutte le indicazioni prescritte dalla legge. Una mera irregolarità materiale non può essere causa di esclusione di una lista e della grave compressione dell'esercizio del diritto di voto.

Omissis

Va esattamente individuato il fatto dal quale scaturisce la vicenda contenziosa. La lista ... ha utilizzato il modulo principale di raccolta firme recante il contrassegno di lista, la denominazione della stessa, il nome del candidato sindaco con luogo e data di nascita nonché la denominazione e le generalità dei candidati consiglieri. Il modulo così predisposto non poteva, tuttavia, raccogliere il numero di firme necessarie per la presentazione così che era indispensabile ricorrere ad allegati, recanti anche essi il contrassegno di lista e la denominazione nonché l'indicazione di tutti i candidati con le relative generalità. Difettava unicamente negli allegati l'indicazione del luogo e della data di nascita del candidato sindaco, peraltro indicato con nome e cognome.

La IV Sottocommissione elettorale circondariale di ... ha ritenuto che la mancata precisazione dei dati anagrafici del candidato sindaco confliggesse con il disposto dell'articolo 28 comma 2 (già comma 4) del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, secondo il quale "i sottoscrittori debbono essere elettori iscritti nelle liste del comune e la loro firma deve essere apposta su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi..." e ha conseguentemente disposto l'esclusione della lista.

La relativa determinazione è stata ritenuta illegittima dal Giudice di prime cure, con argomentazioni che meritano di essere condivise.

Va innanzi tutto chiarito come la statuizione sia qualificata dalla sentenza impugnata siccome contraria al diritto sotto un profilo sia sistematico sia di corretta analisi della realtà fattuale, con ciò smentendosi la tesi degli appellanti secondo i quali sarebbe stata annullata una misura legittima pur nella dichiarata affermazione della sua conformità.

Si è, invece, sostenuto che l'organo amministrativo non ha fatto buon uso del potere di esclusione delle liste dalla competizione elettorale a fronte di una situazione in fatto che consentiva in modo chiaro e univoco di stabilire una precisa relazione anche formale tra il modello principale di sottoscrizione (completo ai sensi del citato art. 28 del d.P.R. n. 570/1960) e i modelli allegati: questi ultimi, come appena precisato, recavano il simbolo della lista di appartenenza, l'elenco dei candidati al consiglio comunale per la medesima lista, completo di tutti i dati identificativi nonché l'indicazione del nominativo del candidato sindaco.

L'esistenza di una continuità non solo ideale tra il modello principale e gli allegati (la necessità dei quali non sarebbe riscontrabile ove si adottasse un modello unico capace di recare tante sottoscrizioni quante richieste dalla legge per la presentazione di una lista) e la conseguente precisa identificabilità dei soggetti indicati conduce ad escludere, quasi per tabulas, la possibilità di confusione e di imprecisa indicazione del candidato sindaco.

Sono pertanto gli elementi desunti dalla documentazione a convogliare la valutazione relazionale in senso favorevole alla precisa identificabilità del candidato sindaco nella specifica vicenda.

Acquisita in fatto tale certezza, giova osservare come la conclusione si rivela coerente al sistema giuridico.

E' pur vero che una normativa di settore quale quella elettorale, preordinata a garantire l'esercizio di diritti costituzionali fondamentali, presenta elementi di peculiare sensibilità e attenzione al dato formale, ma tale pur primaria istanza ermeneutica va comunque commisurata con le specifiche finalità salvaguardate dalla disciplina normativa e non già rispetto a categorie astratte.

Il pur lodevole intento di fornire una interpretazione letterale e rigida degli adempimenti formali in subiecta materia così da fornire una serie di parametri sostanzialmente conformi per il complesso di situazioni astrattamente verificabili non può, in ogni caso, porsi in rotta di collisione con i principi che reggono la disciplina di settore (tra i quali la pienezza dell'espressione delle proposte politiche e l'ampio ventaglio di scelta offerto agli amministrati, la par condicio, l'inviolabilità del diritto di voto, la tutela della relativa manifestazione in adesione ai canoni di conservazione della volontà effettivamente espressa e via elencando...)

Tra la normativa di settore e il conseguimento dei fini appena compendiate deve rinvenirsi una corrispondenza biunivoca e continua tale da impedire una lettura meramente formalistica della disciplina tutte le volte che sia in

gioco la credibilità sostanziale del sistema, che verrebbe certo scossa se la mancata realizzazione di un incumbente formale e quasi superfluo quale quello in esame potesse pregiudicare la libera e completa esposizione delle posizioni politiche all'interno della realtà locale.

Rispetto a quest'ultima, è bene aggiungere, la designazione del sindaco costituisce comunque una vicenda ad ampia esposizione e tale da non poter essere oggetto di confusione per la mancata riproduzione su un modello secondario dei dati del candidato stesso. Ciò vale, come esattamente rileva il Tribunale amministrativo regionale per la ..., per una realtà tutto sommato circoscritta qual è il Comune di ..., ma potrebbe essere tranquillamente ripetuto per realtà più ampie e significative. Giova, invero, rammentare che la posizione del candidato sindaco, nella competizione elettorale, si distacca nettamente, quanto meno a legislazione vigente e certo in epoca successiva all'entrata in vigore del testo unico contenuto nel d.P.R. n. 570/1960, dagli altri competitori e candidati così che, indipendentemente dalla specifica vicenda, seri dubbi potrebbero sollevarsi in ordine alla possibilità di considerare il candidato sindaco alla medesima stregua di un qualsiasi candidato alla carica di consigliere, che non è normalmente in grado di esporre all'esterno e in modo piuttosto netto e rilevante le connotazioni della propria personalità politica. Non si dimentichi che nella scelta del Sindaco, come congegnata nella legislazione vigente, fa premio la componente personalistica in modo senz'altro rilevante. Ne deriva che l'indicazione dei dati formali costituisce un adempimento certo necessario, ma non esclusivo ed assorbente per consentire l'esatta individuazione e riconoscibilità dello specifico candidato, quale che sia il bacino elettorale di riferimento.

L'interpretazione propugnata dagli appellanti finisce per fornire all'adempimento formale una valenza di contenuti capaci di stravolgere la finalità che la disciplina è chiamata a preservare: attraverso la stessa, infatti, una mera irregolarità materiale (quale è, nel caso di specie e a tutto concedere, la mancata indicazione del luogo e della data di nascita del candidato sindaco della lista appellata), diviene causa di esclusione di una lista e della conseguente grave compressione dell'esercizio del diritto di voto della comunità interessata.

La Sezione intende ribadire quanto già rilevato con pronuncia n. 6545/2006, laddove si osservava: "è 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. 570/60 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." In ragione di questi rilievi, non v'è dubbio che gli elementi di connessione stabiliti tra il modulo principale (completo in ogni sua parte) e i moduli secondari debbano essere considerati alla stregua dell'ordinario principio di normale riconoscibilità, con l'effetto di rendere pienamente individuabile e scevra da ogni possibile confusione l'indicazione del signor ... come candidato sindaco della lista. ...

Omissis