

CONSIGLIO DI STATO

Sezione III – Sentenza n. 5346 dell'1 settembre 2020.

È illegittima l'esclusione di un candidato, operata dal delegato della stessa lista al momento del deposito delle candidature, qualora lo stesso fosse incluso sin dall'origine nella lista per la quale sono state raccolte le sottoscrizioni. Infatti, la relazione legittimante fra la volontà dei sottoscrittori e validità della presentazione della lista è tale per cui l'incongruenza tra la lista dei candidati riportata nell'atto principale e quelle riportate negli atti separati vizia la presentazione della lista, perché impedisce di attribuire ai sottoscrittori della lista l'univoca volontà di sostenere la lista, nella sua composizione definitiva.

Omissis

4. Osserva il Collegio che la fattispecie dedotta è regolata dall'articolo 32 del T.U. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (il cui primo comma, abrogato dall'articolo 34, della legge 25 marzo 1993, n. 81, è stato sostituito dall'articolo 3, della stessa legge n. 81/1993).

Dall'esame di tale disciplina emerge che, in materia di elezioni comunali, la lista è presentata dai sottoscrittori (dunque, non dai partiti o movimenti politici), che insieme alla presentazione deve essere prodotta una dichiarazione di accettazione della candidatura (evidentemente a tutela della persona del candidato), e che l'indicazione di due delegati è correlata unicamente alla successiva attività di designazione dei rappresentanti delle liste presso ogni seggio e presso l'Ufficio centrale.

In tale quadro normativo la relazione legittimante fra volontà dei sottoscrittori e validità della presentazione della lista è tale per cui l'"incongruenza tra la lista dei candidati riportata nell'atto principale e quelle riportate negli atti separati di sottoscrizione" vizia la presentazione della lista, perché impedisce "di attribuire ai sottoscrittori della lista l'univoca volontà di sostenere la lista, nella sua composizione definitiva" (così la sentenza di questa Sezione n. 1981/2016, ove l'ulteriore precisazione secondo la quale "se è vero che non c'è la prova che le sottoscrizioni siano avvenute prima della cancellazione, è anche vero che non c'è neanche la prova che siano state apposte dopo, sicché resta l'inattendibilità della riferibilità soggettiva delle firme dei sottoscrittori alla lista effettivamente presentata, con irrimediabile ed insanabile pregiudizio della legittimità della sua presentazione. Considerato, peraltro, che la riscontrata discrasia tra la lista principale e l'elenco dei candidati riportato negli atti separati avvalorava la conclusione - posta a base dell'atto di esclusione - sulla incertezza circa l'univoca e consapevole ascrivibilità delle sottoscrizioni dei presentatori alla lista effettivamente presentata, ad ulteriore conferma della legittimità della ricusazione impugnata, nella misura in cui essa si fonda sull'esatto rilievo del difetto di valide sottoscrizioni dei presentatori"). Ferma restando la possibilità - a tutela della incoercibile volontà del singolo - che il candidato non accetti la candidatura (o, il che è lo stesso, che volontariamente rinunci alla stessa), la disposizione in parola pone dunque un nesso di legittimazione che investe non soltanto l'astratta entità oggettiva, ma piuttosto la sua concreta composizione soggettiva (in tal senso anche la sentenza della V Sezione di questo Consiglio di Stato, n. 4253/2006).

La decisione da ultimo indicata è stata invocata anche nella memoria dell'appellato ... a sostegno delle proprie tesi: in particolare la memoria richiama l'affermazione secondo la quale "La volontà dei sottoscrittori di una lista si riferisce alla presentazione dell'intera lista con i candidati ivi identificati".

La sentenza n. 4253/2006, ad una attenta lettura, valorizza proprio il nesso fra sottoscrizione e candidati presenti in lista, richiamato nell'inciso riportato in memoria: "se alcuni candidati risultano diversi negli elementi di identificazione (ossia, data di nascita, giorno, mese ed anno) ed anche nel cognome, rispetto a quelli indicati nei modelli sottoscritti dai presentatori, la volontà di questi ultimi non appare chiaramente orientata nel senso di voler presentare un candidato con quei diversi dati anagrafici, né è possibile provare che gli stessi, in tal caso, avrebbero sottoscritto la lista"; e che "le sottoscrizioni, potendo anche prescindere dalla conoscenza personale del candidato, devono intendersi finalizzate ad accettare i candidati così come individuati attraverso il nome e cognome ed i relativi dati anagrafici e quindi, con implicita esclusione di candidati diversi, tranne l'ipotesi di errore materiale chiaramente individuabile. Pertanto, se alcuni candidati risultano diversi negli elementi di identificazione (ossia, data di nascita, giorno, mese ed anno) ed anche nel cognome, rispetto a quelli indicati nei modelli sottoscritti dai presentatori, la volontà di questi ultimi non appare chiaramente orientata nel senso di voler presentare un candidato con quei diversi dati anagrafici, né è possibile provare che gli stessi, in tal caso, avrebbero sottoscritto la

lista. Pertanto, nel caso di specie, le richiamate discordanze determinano un vizio di legittimità dell'atto, non potendo le stesse qualificarsi come irregolarità o mero errore materiale".

Tale rilievo non è concettualmente in conflitto con l'affermazione, contenuta nella sentenza gravata, secondo la quale "la singolare vicenda oggetto di causa è evidentemente frutto di una scelta politica; scelta che si è tradotta nella decisione di non includere il nominativo del ricorrente nell'elenco dei candidati riportato nel cosiddetto "atto principale" su cui si è pronunciata la Sottocommissione elettorale".

La richiamata disposizione primaria regolante la fase di presentazione ricollega tuttavia alla scelta politica precisi effetti giuridici una volta che la composizione soggettiva, pur se verosimilmente elaborata all'interno dei partiti politici, sia transitata nella sfera volitiva dei presentatori: i quali, apponendo la loro sottoscrizione, hanno prodotto l'effetto giuridico legittimante previsto dalla norma.

5. Nel caso di specie non si controverte - come nel caso esaminato dalla sentenza n. 1981/2016 - in materia di impugnazione di un provvedimento di esclusione della lista per difformità soggettiva fra la versione sottoscritta e quella presentata, ma in merito alla pretesa di reintegrazione del candidato escluso successivamente alla sottoscrizione.

Si tratta pertanto di valutare le conseguenze pratiche del rilevato vizio nel caso di specie, avuto riguardo anche alla domanda proposta, nonché al generale principio di conservazione degli atti giuridici e alla regola della massima partecipazione alle competizioni elettorali.

Va pertanto esclusa una pronuncia tout-court caducatoria del provvedimento di ammissione della lista: sia perché tale provvedimento è stato impugnato soltanto in parte qua dall'odierno appellante (allo scopo di integrarlo con il proprio nominativo); sia perché lo speciale rito ex articolo 129 c.p.a. è volto alla tutela giurisdizionale delle aspettative partecipative e non alla rimozione di provvedimenti favorevoli in tesi invalidi (rimedio possibile anche nelle fasi successive); sia, infine, perché il vizio riscontrato attiene alla non presentazione della lista nel suo complesso, bensì alla mancata inclusione del candidato.

Omissis

6. Proprio l'ottica partecipativa cui è preordinato il rito speciale suggerisce pertanto la soluzione della limitazione oggettiva del vizio riscontrato, nel senso della integrazione della lista come richiesta dall'odierno appellante.

Tale conseguenza, avendo l'effetto di ripristinare la relazione legittimante fra sottoscrizioni e composizione della lista, rendendo così valida la partecipazione di essa - allo stato viziata nel senso anzidetto - alla competizione elettorale, per un verso esclude che nelle successive fasi possa farsi questione della validità di tale partecipazione, e per altro verso soddisfa le ragioni dell'odierno appellante.

Una simile soluzione processuale non rappresenta un intervento della giurisdizione in materia riservata alle scelte politiche, perché - come ricordato - la disciplina positiva rimette ai sottoscrittori la presentazione delle liste (e l'indicazione dei candidati), sicché l'accoglimento della domanda proposta dall'appellante, in seguito al rilievo del vizio, ha unicamente l'effetto di ripristinare la scelta operata dai cittadini rispetto alla quale la norma non prevede interventi correttivi di altri soggetti.

Contrariamente a quanto affermato in memoria dal signor ..., infatti, la disposizione della cui applicazione si discute non assegna una soggettività giuridica prevalente ai partiti politici, ma individua nell'insieme degli elettori che sottoscrivono la lista, e nel candidato che può accettare o meno la designazione, i soggetti giuridici titolari di poteri e soggetti ad oneri.

7. Non è di ostacolo alla soluzione indicata l'avvenuto adempimento in via autonoma da parte dell'odierno appellante delle formalità di accettazione della candidatura.

Le modalità indicate dal citato articolo 32 aventi la funzione di acquisire l'assenso del candidato inserito nella lista sottoscritta, si riferiscono infatti all'ipotesi - fisiologica - di presentazione unitaria della lista.

Nel caso in esame, avuto riguardo alla rilevata difformità dal parametro normativo della parziale modifica soggettiva della lista sottoscritta, sarebbe paradossale imputare in danno del soggetto escluso la circostanza che il cennato adempimento sia avvenuto per iniziativa dello stesso.

Del resto la finalità della disposizione è quella di acquisire contezza della capacità e della volontà di ogni singolo candidato rispetto alla partecipazione alla competizione elettorale.

In argomento va richiamata la giurisprudenza della Sezione relativa al citato d.P.R. n. 570/1960, che ha chiarito come "sebbene il disposto normativo, e le forme da esso prescritte per assolvere alla suddetta funzione, debbano essere interpretati ed applicati secondo il principio di cd. strumentalità delle forme, invocato anche dagli appellati,

deve nondimeno riscontrarsi, ai fini dell'ammissibilità della lista la cui presentazione non sia rispettosa del dettato di legge, la sussistenza di univoci elementi dimostrativi dell'avvenuto - anche aliunde - "raggiungimento dello scopo" (così la sentenza n. 3094/2018).

Nel caso in esame l'iniziativa dell'odierno appellante ha surrogato l'omissione di chi ha materialmente provveduto a presentare la lista, raggiungendo lo scopo perseguito dalla disposizione.

Omissis