

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 15 giugno 2000, n. 3338.

Conferma T.A.R. Puglia – Bari: I Sezione, 3 novembre 1999, n. 1484.

Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, la partecipazione alle elezioni di un candidato sindaco in situazione di ineleggibilità ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, a differenza di quanto avviene per il candidato sindaco in situazione di incandidabilità ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge 19 marzo 1990, n. 55, non integra una causa di invalidità che potrà trasmettersi alle fasi successive del procedimento.

Omissis.

Il motivo di appello è infondato.

Si prendono le mosse dalla nozione e dal peculiare effetto della causa di ineleggibilità.

Essa è prescritta, per restare più vicini al caso di specie, nei confronti di coloro che, ricoprendo un incarico o funzione pubblica di notevole rilievo sociale, politico od istituzionale, possono trarne immediato giovamento, in termini di prestigio personale e di potenziale aumento del consenso elettorale. Sicché la mera partecipazione di chi abbia questo (sia pur potenziale) vantaggio può alterare, per valutazione legislativa espressa, la regolarità della competizione.

Il rimedio apprestato consiste nell'impedire a coloro che non abbiano previamente rimosso la causa di ineleggibilità di accedere alla pubblica funzione elettiva, comminando una vera e propria causa di decadenza.

In specie, ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. n. 570 del 1960, è il consiglio comunale che, nella seduta immediatamente successiva alle elezioni e prima di ogni altra delibera, esamina le condizioni degli eletti e dichiara le eventuali ineleggibilità.

L'ineleggibilità, pertanto, funziona come temporanea sospensione del diritto di elettorato passivo.

Essa diverge dalla incompatibilità, che offre, invece, al candidato eletto la facoltà di scegliere tra la carica elettiva e l'ufficio o l'incarico da cui discende l'impedimento. Si tratta, in questo caso, di incarico ricoperto anche durante le operazioni di voto, senza che ne derivi alcuna conseguenza sul risultato: il Legislatore guarda solo alla fase posteriore alle elezioni, imponendo all'eletto di eliminare concorrenti situazioni soggettive che possano minare il proficuo e corretto espletamento del mandato elettorale.

4. - La disciplina dell'ineleggibilità, tuttavia, diverge anche dalla peculiare forma di incandidabilità prevista dall'art. 15 comma 1 della legge n. 55 del 1990 (nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di stampo mafioso), che vieta di candidarsi alle elezioni regionali, provinciali ed amministrative a coloro che hanno riportato condanne od abbiano in corso procedimenti penali per determinate categorie di delitti.

In questo caso al divieto della candidatura si accompagna una previsione di nullità dell'elezione, ma, soprattutto, una disciplina specifica sui poteri di controllo dell'ufficio elettorale in sede di presentazione della lista. Gli artt. 30 e 33, rispettiva lett. c), del D.P.R. n. 570 del 1960, come novellati dall'art. 2 della L. 18 gennaio 1992 n. 16, stabiliscono che la commissione elettorale, nell'eseguire il controllo sulle liste, "elimina il nome dei candidati a carico dei quali viene accertata la sussistenza di alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'art. 15 della L. 19 marzo 1990 n. 55".

Tale quadro legislativo, a ben vedere, appare razionale, e si comprende come l'illegittima ammissione della lista che propone un Sindaco non candidabile possa tradursi in una invalidità che inficia tutte le elezioni, come ritenuto dal citato precedente giurisprudenziale.

Viene comminato il divieto di candidatura, ma viene anche regolato un potere di controllo su questa causa di impedimento, che può risolversi nella radicale eliminazione del candidato consigliere ineleggibile, come anche nell'eliminazione della lista collegata al candidato Sindaco ineleggibile. Se non si dispone l'eliminazione e la lista è ammessa, pur in queste condizioni, è integrato un vizio di legittimità, da cui discende l'invalidità di questo cruciale momento della procedura elettorale.

5. - Siffatta disciplina non trova riscontro per le cause ordinarie di ineleggibilità, tra le quali è compresa quella di chi abbia svolto le funzioni di giudice di pace senza cessarle entro i termini stabiliti.

Non è previsto in questa ipotesi alcun potere effettivo di controllo della commissione elettorale, che dovrà arrestarsi alla verifica di stampo formale regolata dai citati artt. 30 e 33 del D.P.R. n. 570 del 1960. L'unica conseguenza prevista dal Legislatore è quella dell'accertamento delle posizioni di ineleggibilità da parte del

consiglio comunale nella sua prima seduta, ad elezioni concluse (nel senso che la verifica delle eventuali ineleggibilità è adempimento posteriore alla chiusura del procedimento elettorale, v. Cons. Stato, V Sez., 12 agosto 1991 n. 1114).

Si condivide, pertanto, l'affermazione del giudice di prime cure, secondo cui l'ineleggibilità, di regola, non è di ostacolo all'ammissione della lista; neppure quando essa colpisce il candidato Sindaco; e neppure quando vi sia una stretta integrazione tra lista e candidato Sindaco, trattandosi di elezioni in Comuni aventi meno di 15.000 abitanti. Sicché l'ammissione della lista non integra una causa di invalidità, che possa addirittura trasmettersi alle operazioni successive.

La ragione della diversità della sanzione di nullità, comminata ai sensi dell'art. 15 comma 1 della legge n. 55 del 1990, è anzitutto dovuta alle finalità che vogliono perseguirsi ed all'intento di scongiurare il pericolo di infauste infiltrazioni criminali negli uffici elettivi. La gravità del fenomeno ben può giustificare conseguenze così forti in caso di violazione della disciplina, ammettendo che la partecipazione di chi è sospettato di avere legami con la criminalità organizzata possa provocare l'annullamento di tutta la competizione elettorale. In tale evenienza il diritto di elettorato attivo subisce una compressione comunque ragionevole, per effetto di una penetrante politica di repressione della criminalità che è sicuramente compatibile con i valori costituzionali, ordinati secondo logica sistematica.

Sul piano procedimentale, oltretutto, il sistema disegnato dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990, appare coerente, poiché l'eventuale annullamento delle elezioni è la conseguenza di un vizio che matura nel controllo della commissione sulla regolare composizione delle liste. L'erronea ammissione della lista collegata al soggetto non candidabile realizza una illegittimità che si riverbera sullo svolgimento successivo del procedimento.

6. - Riassumendo, l'ineleggibilità ordinaria che colpisca il candidato Sindaco, anche sotto la vigenza della legge n. 81 del 1993, ha un effetto che può definirsi "unilaterale": provoca la decadenza dell'ineleggibile, senza estendere la sua portata agli altri esiti del voto (per una ulteriore ipotesi, in cui una violazione di legge - nella specie il divieto di "propaganda istituzionale" durante la campagna elettorale ex art. 7 del D.L. 20 marzo 1995 n. 83 - non dà luogo ad alcun vizio del procedimento elettorale e non ne determina la nullità, mancando una previsione ad hoc, v. Cons. Stato, V Sez., 21 settembre 1996 n. 1148).

Non è previsto un momento di controllo sulla presentazione delle liste ed ogni verifica è consapevolmente rinviata alla prima seduta consiliare. Sicché il procedimento non può restarne per altro verso viziato.

Se il candidato ineleggibile viene eletto Sindaco, la decadenza che lo riguarda rende necessaria la celebrazione di nuove elezioni; se, invece, rimane soccombente, le elezioni resteranno valide e si verifica solo la decadenza del candidato Sindaco dalla carica di consigliere comunale.

Questo assetto normativo conserva il necessario riguardo dovuto al diritto di elettorato attivo ed attua un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco. Se fosse altrimenti, dovrebbe ammettersi che la mera partecipazione di un candidato Sindaco ineleggibile, pur se dolosamente preordinata ad invalidare le elezioni, avrebbe per effetto l'annullamento e la ripetizione del voto, senza limiti. Deve, invero, rimarcarsi che la commissione elettorale non ha il potere di impedire la presentazione della lista per ragione di ineleggibilità (ordinaria) e che le disposizioni di cui agli artt. 30 e 33 del D.P.R. n. 570 del 1960, dovendo confrontarsi con il diritto di elettorato passivo costituzionalmente garantito, vanno applicate con criteri restrittivi.

Le conclusioni proposte, del resto, sono le più aderenti al principio di economia procedimentale, che in materia elettorale deve combinarsi con la salvaguardia della libera espressione del voto.

Il rischio che, a seguito della vittoria del candidato Sindaco ineleggibile, debbano rinnovarsi le elezioni è compatibile con il ruolo della ineleggibilità e consegue alle novità del sistema elettorale della legge n. 81 del 1993. Oltretutto, la ferma consapevolezza di questo effetto, in coerenza con quanto dispone l'art. 37 bis della L. 8 giugno 1990 n. 142, sconsiglia la candidatura di soggetti ineleggibili, che possono essere "svelati" ancor prima del voto e perciò indeboliti, e ne confina la ricorrenza a casi del tutto marginali.

La decisione di primo grado, dunque, è condivisibile; ma nei soli limiti in cui si è affermato che l'ineleggibilità ordinaria non invalida l'ammissione della lista e che essa *vitiatur sed non vitiat*. Le ulteriori indagini sulle concrete espressioni di voto appaiono invece, errate, poiché estranee alla presunzione assoluta che la legge collega all'ineleggibilità; e, per altro verso, appaiono comunque esorbitanti rispetto alla materia del contendere.

Omissis.