

## CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 3 giugno 1996, n. 623.

**(Annulla T.A.R. Lazio - Latina, 28 luglio 1995, n. 597).**

*Le operazioni elettorali non possono considerarsi viziate per il solo fatto che non tutti i componenti l'Ufficio elettorale di sezione hanno sottoscritto il verbale ovvero non hanno apposto la loro firma su ogni foglio del verbale.*

DIRITTO - *Omissis*.

3.2. - Gli appellanti hanno dedotto che "la mancanza di alcune sottoscrizioni a margine di alcuni fogli del verbale va ascritta nel novero delle irregolarità non vizianti", poiché "la pagina che si riferisce alle operazioni di chiusura e firma del verbale è stata sottoscritta da tutti i componenti del seggio".

4. - Ritiene la Sezione che tale doglianza è fondata e va accolta.

4.1. - Il terzo comma dell'art. 66 del T.U. 16 maggio 1960 n. 570, dispone che "il verbale, redatto in duplice esemplare, dev'essere firmato in ciascun foglio e sottoscritto, seduta stante, da tutti i membri dell'ufficio".

Né l'art. 66 né altre disposizioni prevedono la nullità delle operazioni elettorali se non è rigorosamente rispettato il riportato terzo comma.

4.2. - Per quanto riguarda le conseguenze della sua violazione (ovvero dell'art. 70, secondo comma, del T.U., che reca una disposizione identica), la giurisprudenza non ha seguito un univoco orientamento.

Per la soluzione più rigorosa, cui ha ritenuto di adeguarsi la sentenza impugnata, la mancata sottoscrizione dei fogli del verbale determina la nullità dello stesso e, quindi, delle relative operazioni elettorali, in quanto viene con ciò a mancare la prova assoluta della sua provenienza dai componenti il seggio e della assunzione da parte di questi della indiscutibile paternità di quanto dichiarato (V Sez., 2 settembre 1993 n. 857; V Sez., 8 settembre 1992 n. 764; V Sez., 28 settembre 1989 n. 572; Cons. giust. amm., 19 febbraio 1986 n. 19; cfr. V Sez., 20 giugno 1980 n. 633).

Altre volte si è invece affermato che:

a) costituisce una semplice irregolarità la firma dei componenti della sezione elettorale su ciascun foglio del verbale anziché su ciascuna pagina (V Sez., 22 gennaio 1987 n. 16);

b) la mancanza delle firme di alcuni membri del seggio a margine di qualche pagina dei verbali è irrilevante quando dai verbali stessi risulta che essi sono stati firmati in genere da tutti i membri del seggio e solo in qualche pagina da alcuni di essi (Cons. giust. amm., 11 febbraio 1986 n. 2).

4.3. - La questione sollevata dagli appellanti deve pertanto essere esaminata tenendo conto della portata delle norme che sul punto si sono susseguite nel tempo, nonché del c.d. principio della strumentalità delle forme.

4.3.1. - Il riportato terzo comma dell'art. 66 del T.U. 16 maggio 1960 n. 570, ha riprodotto la corrispondente norma di cui all'art. 57 del T.U. 5 aprile 1951 n. 203, per la parte in cui ha richiesto che il verbale deve essere "sottoscritto, seduta stante, da tutti i membri dell'ufficio".

Il Legislatore ha sul punto modificato la tradizionale normativa in materia, poiché l'art. 83, primo comma, del T.U. 10 febbraio 1989 n. 5921 (di coordinamento della L. 20 marzo 1865 n. 2248, all. A, e delle successive modifiche), nonché la seconda parte dell'art. 80 del T.U. 21 maggio 1908 n. 269 (riproduttivo dell'art. 80 del T.U. 4 maggio 1898 n. 164, come modificato dall'art. 4, parte prima del primo comma, L. 11 febbraio 1904 n. 35), disponevano che "il verbale è firmato, seduta stante, da tutti i membri dell'ufficio; alla sua validità però basta la firma del presidente e del segretario".

Nel periodo in cui tale norma è rimasta in vigore, risultava particolarmente seguito il principio enunciato da questo Consiglio nel parere reso in data 15 gennaio 1875, per il quale "l'abbandono volontario di alcuni membri dell'ufficio non può mettere in loro balia la validità delle operazioni", se il verbale comunque fosse stato firmato da qualche componente del Collegio.

La *communis opinio* osservava al riguardo che:

- ragioni di opportunità dovevano indurre tutti i membri presenti a sottoscrivere il verbale, anche se per la sua validità era testualmente ritenuta sufficiente la sottoscrizione del presidente e del segretario;

- la *ratio* della norma era "ben chiara, perché altrimenti uno degli scrutatori che non fosse contento del risultato potrebbe, negando la sua firma, render nullo il verbale e mandare a monte la votazione";

- se anche fosse mancata la firma del presidente, poteva ritenersi valido il verbale sottoscritto da uno degli scrutatori, salvo il caso in cui "il presidente non volle firmare", perché "allora la sua negazione si ha come una protesta.

Quindi se la maggioranza del seggio vi apponga la firma, il verbale è valido, salvo il giudizio che su di esso verrà portato" nel caso di successive contestazioni.

Nel vigore delle disposizioni che richiedevano le sole sottoscrizioni del presidente e del segretario per la validità del verbale, non costituiva pertanto ragione di nullità la mancata sottoscrizione di uno degli scrutatori e neppure la mancata sottoscrizione del presidente, salvo il caso in cui questi avesse formulato una formale protesta, tale da mettere sull'avviso sull'inattendibilità dei risultati delle operazioni elettorali l'autorità giudiziaria penale, quella amministrativa ovvero (dopo la sua istituzione) il giudice amministrativo.

La mera dimenticanza ovvero la trascuratezza erano pertanto irrilevanti, poiché la nullità del verbale poteva essere valutata, caso per caso, se il presidente, sotto la sua personale responsabilità, si fosse rifiutato di apporre la sua sottoscrizione su un verbale che riteneva non corrispondente alla verità.

4.3.2. - In materia, si è anche tenuto conto del c.d. principio della strumentalità della forma, enunciato dalla più antica giurisprudenza di questo Consiglio, per la quale "non tutte le irregolarità commesse nelle elezioni producono nullità, ma soltanto quelle sostanziali e che possono influire sulla sincerità e sulla libertà delle elezioni medesime" (v. pareri resi da questo Consiglio in data 29 ottobre 1870 e 10 dicembre 1875).

Ciò è stato costantemente ribadito, costituendo ormai *ius receptum* il principio per il quale nel procedimento elettorale, pur se "le forme costituiscono una garanzia essenziale per le parti in contesa" (V Sez., 24 ottobre 1953 n. 653), accanto al vizio che determina l'invalidità dell'atto, può sussistere quello che si risolve in una sua mera irregolarità: criterio discriminante dei due vizi è quello della "strumentalità della forma", in base al quale la nullità dell'atto è determinata solo dalla mancanza di quegli elementi o requisiti che impediscono il raggiungimento dello scopo al quale l'atto stesso è prefigurato (V Sez\_ 22 gennaio 1987 n. 16 cit.; V Sez., 15 maggio 1984 n. 359).

Non possono infatti comportare l'annullamento delle operazioni elettorali le mere irregolarità, cioè quei vizi da cui non deriva alcun pregiudizio di livello garantistico né documento o compressione alla libera espressione del voto (V Sez. 30 luglio 1986 n. 381).

4.4. - Quanto precede induce la Sezione a ritenere che l'irregolare firma dei fogli del verbale della Quarta Sezione non comporta la nullità delle operazioni elettorali.

4.4.1.- Va osservato al riguardo che il T.U. 16 maggio 1960 n. 570, non prevede la nullità del verbale che sia stato irregolarmente sottoscritto: se nel vigore dei TT.UU. del 1889 e del 1908 (che pur subordinavano la validità del verbale alle sottoscrizioni del presidente e del segretario) si negava che tale irregolarità influisse senz'altro sulla validità delle elezioni, a maggior ragione si deve ritenere che la conseguenza della nullità non possa evincersi da una disposizione (l'art. 66 del T.U. n. 570 del 1960) che neppure opera ormai un richiamo ai presupposti della sua validità.

Sotto tale aspetto; si deve ritenere che il T.U. n. 570 del 1960 abbia previsto l'obbligo di sottoscrizione dei verbali per tutti i membri dell'ufficio, senza differenziare (come avveniva con i richiamati testi unici) le posizioni del presidente e del segretario, proprio per equiparare le posizioni e le responsabilità di tutti i membri e per evitare ogni questione interpretativa sulle conseguenze della mancata sottoscrizione da parte del presidente o del segretario.

Infatti, in base ad un elementare principio democratico, non possono ritenersi viziate le elezioni per il solo fatto che uno dei membri di un ufficio elettorale per dimenticanza, trascuratezza, negligenza o addirittura nella speranza di invalidare i risultati elettorali ometta di sottoscrivere il verbale.

Se si dovesse interpretare diversamente l'art. 66, terzo comma, del T.U. 16 maggio 1960 n. 570, sorgerebbero serissimi dubbi sulla ragionevolezza della norma (e sulla sua legittimità costituzionale), in quanto l'immutabilità dei risultati della competizione svoltasi democraticamente sarebbe subordinata al mancato compimento di condotte dolose o colpose di un membro dell'ufficio di una sezione, pur se questi non ha in alcun modo influito né nello svolgimento delle relative operazioni, né nella verbalizzazione di quanto accaduto.

4.4.2. - A maggior ragione, il medesimo art. 66, terzo comma, si deve interpretare nel senso che, se il verbale è stato sottoscritto da tutti i componenti dell'ufficio, non sussiste alcuna nullità quando essi non hanno siglato o firmato tutte le pagine di cui è composto il verbale.

Come ha già chiarito questo Consiglio (V Sez., 8 novembre 1912 n. 446), hanno un diverso rilievo giuridico la sottoscrizione in calce al verbale e la firma di ogni suo foglio, poiché:

a) la sottoscrizione in calce al verbale "significa accettazione del suo contenuto";

b) la firma di ogni foglio (che può essere sostituita dalla vidimazione o dalla siglatura) "è formalità di garanzia contro possibili sostituzioni di una parte dell'atto".

Questa formalità deve intendersi rispettata anche quando non tutti i membri dell'ufficio abbiano siglato o firmato tutti i fogli del verbale, specie quando "non erasi sollevato alcun dubbio" sulla regolarità delle operazioni (V Sez., 8 novembre 1912 n. 446, cit.).

4.4.3. - La Sezione dunque ritiene che le operazioni elettorali non possono considerarsi viziate per il solo fatto che non tutti i membri dell'ufficio abbiano sottoscritto il verbale ovvero non abbiano apposto la loro firma su ogni foglio del verbale (a parte ogni loro responsabilità, eventualmente anche penale).

Nel caso di specie, è pacifico che non vi è stata alcuna specifica ragione che abbia indotto i componenti dell'ufficio a non firmare o siglare regolarmente le pagine 3, 5, 8, 17 e 23. Né vi è stata una protesta, né una denuncia in sede penale, né comunque una qualsiasi contestazione della veridicità di quanto risulta dal verbale: neppure nel ricorso di primo grado si è esposto alcunché, oltre la mera espressione "i verbali non sono sottoscritti da tutti i componenti del seggio".

*Omissis.*