

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 28 gennaio 2005, n. 187

Conferma T.A.R. Umbria, 12 luglio 2004, n. 377

L'art. 32 del d.P.R. n. 570/1960, laddove detta un'accurata disciplina delle modalità di presentazione delle liste, prescrive il rispetto di formalità procedurali che non ammettono equipollenti.

Omissis.

4. Per un'ordinata esposizione delle ragioni del decidere occorre premettere brevemente in fatto che l'avversata decisione di riconsiderazione della lista sunnominata, deliberata dalla Commissione elettorale circondariale di ..., scaturì dalla constatata inosservanza delle modalità di presentazione delle candidature stabilite dall'art. 32 del d.p.r. 16.5.1960, n. 570, recante il testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni locali.

4.1. La disposizione menzionata, invero, impone, nella parte d'interesse, l'obbligatoria apposizione delle firme autenticate dei sottoscrittori su «appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, il cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi».

4.2. Nella specie, di converso, la Commissione accertò, tra l'altro, che la raccolta delle firme non era stata effettuata utilizzando gli «appositi moduli» prescritti dal ridetto art. 32, «bensì su n. 21 fogli singoli e mobili contenenti in alto il simbolo della lista ed in basso la scritta ..., raggruppati in uno mediante cucitrice meccanica e congiunti fra loro dal timbro e dalla firma dell'ufficiale autenticatore» ed, altresì, che l'elenco nominativo dei candidati risultava steso su di un altro foglio, unito a quelli testé descritti, «a mezzo cucitrice meccanica, senza alcun collegamento con i fogli ove sono state raccolte le firme», il tutto «rilegato» con nastro adesivo di colore nero, in guisa da farlo apparire un unico documento.

4.3. In ragione dei precedenti accertamenti, la Commissione elettorale circondariale pervenne alla decisione di riconsiderare la lista anzidetta, opinando che la documentazione così presentata non fosse idonea «a comprovare ed assicurare la piena consapevolezza dei sottoscrittori in ordine ai candidati [...] cui l'atto si riferisce».

Omissis.

11. Con il primo motivo di appello viene riproposta la tesi, già patrocinata in primo grado e disattesa dal Tribunale umbro, secondo cui l'art. 32 del D.P.R. n. 570/1960, qualora interpretato alla stregua dei principi della strumentalità delle forme e dell'irrelevanza delle mere irregolarità, non impedirebbe l'uso di un modulo confezionato, come nel caso di specie, in un unico fascicolo recante, nel frontespizio, il contrassegno di lista e l'elenco nominativo dei candidati, e nell'allegato, materialmente coeso al primo foglio, gli ulteriori contenenti le firme autenticate dei sottoscrittori.

11.1. L'argomento non ha pregio.

11.2. A sostegno della soluzione contraria concorre, in aggiunta alle puntuali argomentazioni svolte dal T.a.r. dell'Umbria (viepiù coerenti con i precedenti di questa Sezione nn. 965/1995, 575/1996, 1008/2001 e 1087/2002), integralmente condivisibili, l'ulteriore rilievo che l'art. 32, laddove detta un'accurata disciplina delle modalità di presentazione delle liste, prescrive il rispetto di adempimenti inquadabili nella categoria giuridica delle cc.dd. «forme sostanziali» (così definite nel diritto transalpino ed anche in quello comunitario che del primo, sub art. 230 TrCE in tema di ricorso per annullamento, riprende il concetto e la terminologia: «*formalités substantielles*») o «vincolate».

Si tratta di formalità procedurali che non ammettono equipollenti per il semplice motivo che 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; ne consegue che il principio della strumentalità delle forme appare nello specifico impropriamente invocato, giacché gli adempimenti formali dei quali si controverte sono strettamente funzionali, secondo un giudizio di necessità e di sufficienza effettuato a priori dai *conditores juris*, alla garanzia dell'intervenuta formazione della lista dei candidati in epoca antecedente all'inizio della raccolta delle firme.

In presenza di forme vincolate, quindi, non può darsi spazio alcuno al principio di strumentalità, che invece postula logicamente la concreta praticabilità di una valida condotta procedurale alternativa.

In ragione di quanto precede non può allora ascriversi alcun valore alla pretesa degli appellanti di essere ammessi a provare l'effettiva conoscenza da parte dei sottoscrittori dei nominativi dei candidati inseriti nella lista; la norma violata, infatti, è stata così congegnata al precipuo fine di permettere una rapida verifica, in sede di procedimento elettorale (notoriamente scandito da ravvicinati termini perentori e da rigorose formalità, nonché complessivamente improntato ad una marcata celerità), 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.

È evidente che da tale preclusione procedimentale deriva un'analogia limitazione ai poteri cognitori del giudicante in sede processuale: le immanenti esigenze di coerenza e di razionalità del sistema si frappongono, infatti, alla possibilità che il giudice amministrativo ricostruisca in via autonoma, siccome preteso invece dagli appellanti, il reale atteggiamento psichico dei sottoscrittori della lista, essendo quest'ultimo un elemento di cui la stessa normativa stigmatizza l'assoluta irrilevanza giuridica, fissando un preciso limite all'altrimenti libero dispiegarsi del principio inquisitorio comune a tutti i procedimenti amministrativi.

Del resto, diversamente opinando, si perverrebbe alla conclusione, bensì illogica, di accordare *ex post* rilievo patologico ad un inevitabile scarto informativo tra p.a. ed autorità giudiziaria, incolmabile *ex ante* in ragione dell'anzidetta preclusione stabilita dall'ordinamento a carico dell'organo amministrativo.

11.3. Una volta sgombrato il campo dall'argomento del c.d. "raggiungimento dello scopo" (che, nello specifico si risolverebbe in un intollerabile *vulnus* al superiore valore della parità di trattamento tra le forze politiche in competizione), va tuttavia brevemente esaminato l'altro profilo della doglianza, incentrato sul carattere non vincolante annesso alla prescrizione relativa all'utilizzo degli «appositi moduli» predisposti dal Ministero dell'Interno ed allegati alle "Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature", diramate in occasione di ogni tornata elettorale.

11.4. La protestata assenza di vincolo è indiscutibile (e si evince chiaramente anche dal secondo paragrafo di pag. 7 delle prefate "Istruzioni"), ma va correttamente intesa.

La normativa non impone certamente ai presentatori della lista di riprodurre pedissequamente l'aspetto grafico dei moduli in parola; non altrettanto è però a dirsi per la struttura contenutistica degli stessi che, invece, promana direttamente dal riferito art. 32.

11.5. Si dissolvono così i dubbi nutriti dai ricorrenti, apparentemente incentrati sulla mancata fissazione di un limite quantitativo al numero delle firme astrattamente inseribili in uno stesso modulo.

Il problema, a ben vedere, trova adeguata soluzione nel dato normativo che – vale enfatizzarlo – s'interessa unicamente dei profili strutturali dell'atto di presentazione delle liste.

Detto altrimenti, la definizione del concetto, giuridicamente rilevante, di "modulo" è operazione che, ovviamente, deve prescindere dal dato fisico, contingente e variabile, del numero di sottoscrizioni concretamente apponibili sul singolo foglio; la perimetrazione semantica della nozione va piuttosto condotta facendo riferimento al diverso profilo, di natura esclusivamente logico-formale, del "perfezionamento" della relativa fattispecie.

Il punto di fuga di questa prospettiva è che l'art. 32 considera "perfetto" e valido il modulo che rechi in calce l'autenticazione, overosia, secondo quanto stabilito dall'art. 21, comma 2, del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, l'attestazione da parte del pubblico ufficiale dell'avvenuta apposizione delle firme in sua presenza, previo accertamento dell'identità dei dichiaranti, corredata dell'indicazione delle modalità seguite per l'identificazione, della data e del luogo di autenticazione, del nome, del cognome e della qualifica rivestita (oltre alla firma ed al timbro dell'ufficio).

È, insomma, l'autenticazione l'elemento perfezionativo del singolo modulo ed è, di volta in volta, l'oggetto della stessa a "fissare", in concreto, il numero delle firme apponibili, giacché, dopo ciascuna autenticazione (ed, in ogni caso, laddove gli ufficiali autenticatori siano più d'uno), occorre proseguire l'attività di raccolta principiando un diverso modulo, recante l'articolata intestazione descritta dal ridetto art. 32.

Se, dunque, in astratto, non può escludersi che un solo "modulo" contenga tutte le firme richieste, nondimeno tanto è giuridicamente ammissibile alla sola condizione, difficilmente verificabile in pratica (e, non a caso, l'art. 32 parla di "moduli"), che tutti i sottoscrittori della lista, nel numero minimo imposto dalla legge, si radunino nello stesso giorno, in un unico luogo, per apporre e far autenticare da un medesimo pubblico ufficiale le loro sottoscrizioni.

Il criterio appena esposto, ove applicato alla specifica fattispecie sottoposta al sindacato del Collegio, evidenzia le carenze formali del fascicolo confezionato dagli appellanti che contiene fogli recanti firme autenticate in date differenti (rispettivamente, il 26.4.2004 ed il 30.4.2004).

Va confermata pertanto l'inammissibilità della lista "...", siccome statuito dal primo giudice.

12. Non va incontro a miglior sorte il secondo motivo di appello, con il quale si deduce la tassatività delle ipotesi di ricusazione delle liste dei candidati per le elezioni comunali, elencate e puntualmente regolate dall'art. 30 del D.P.R. n. 570/1960: la Commissione elettorale circondariale, invece, avrebbe escluso la lista dei ricorrenti, sulla base di una non consentita applicazione analogica della lett. a) del ridetto art. 30 che annovera, tra i compiti della Commissione, la verifica del solo numero delle sottoscrizioni poste a corredo delle candidature e non anche della loro validità.

Non v'è bisogno di dilungarsi sull'infondatezza della tesi appena riferita, bastando all'uopo ricorrere ad una semplice dimostrazione "per assurdo".

Invero, qualora fosse corretta la rigorosa esegesi suggerita dagli appellanti, essa condurrebbe, ove portata alle sue estreme conseguenze logiche, alla conclusione di stimare preclusa alla Commissione elettorale finanche la verifica sull'avvenuta autenticazione, pervenendo al risultato paradossale di annichilire, di fatto, l'efficacia prescrittiva dell'art. 32.

Così non può essere.

Il controllo esercitato dalla Commissione elettorale sulle firme è sicuramente di natura estrinseca e formale, ma deve riguardare, onde scongiurare gli approdi illogici testé segnalati, tutti gli aspetti della validità delle sottoscrizioni, come messo in luce dal giudice di *prime cure* e, pure, raccomandato dalle prefate "Istruzioni" ministeriali le quali, a pag. 20, prevedono *expressis verbis* che la Commissione ricusi «le liste le cui firme non siano state apposte sui prescritti moduli e con i dati richiesti».

In altri termini, il «numero» delle firme preso in considerazione dall'art. 30 è soltanto quello delle sottoscrizioni validamente apposte a norma del successivo art. 32.

Omissis.