Enrico Maggiora

GUIDA TEORICO-PRATICA ALLE ELEZIONI COMUNALI

AGGIORNATA AL 31 MARZO 2012

Sepel Editrice

Prefazione

La materia elettorale, in particolare quella relativa alla composizione ed all'insediamento degli organi fondamentali del Comune, ossia il Consiglio comunale ed il Sindaco, costituisce la massima espressione della democrazia diretta, in quanto con le elezioni è consentito ad ogni cittadino di poter non solo contribuire alla istituzione degli organi preposti all'amministrazione della cosa pubblica, ma anche di farne concretamente parte.

La «Guida» completata dal presente *Indice sommario (cliccabile)*, offre agli operatori degli Uffici elettorali comunali un essenziale strumento di lavoro che consente di poter accedere facilmente agli argomenti che via via possono interessare.

Come già precisato nelle *Considerazioni conclusive* il lavoro, cui la Casa editrice ha dato corpo anche per via informatica, è stato quello di istituire una costante opera di «formazione» degli addetti al Servizio elettorale comunale, i quali debbono essere in grado di svolgere non solo con professionalità e tempestività tutte le questioni inerenti al lavoro dell'ufficio, ma altresì di esaudire le richieste che sono loro rivolte in merito, non soltanto in tema di tenuta ed aggiornamento delle liste elettorali, ma anche e soprattutto in quelle questioni che concernono direttamente la partecipazione del cittadino alla vita politica, sia a livello locale, sia a livello ultracomunale.

Infatti, giova ribadire che gli addetti al servizio elettorale debbono frequentemente rispondere alle legittime istanze che sono loro indirizzate, in ordine alle modalità di presentazione delle liste dei candidati, al numero dei sottoscrittori, agli adempimenti dei rappresentanti di lista e così via dicendo.

Inoltre, rientra nei loro compiti l'onere di dare esaurienti risposte a tutte quelle istanze che gli amministratori comunali (Sindaco, assessori, consiglieri) rivolgono all'Ufficio in ordine alle richieste di ostensione delle liste, su delicate questioni inerenti la presenza di cause ostative a ricoprire la carica, ecc.

Il lavoro — come abbiamo riferito — sarà periodicamente aggiornato nell'apposito sito web con le novità normative e gli orientamenti giurisprudenziali, nonché della dottrina più recente, in modo da corrispondere alle sopraindicate esigenze.

L'AUTORE

INDICE SOMMARIO

Capitolo I
PRINCIPI GENERALI

1.1. Premessa
1.2. Dalle legge di unificazione del 1865 alla riforma Crispi
1.3. Le successive riforme sino al T.U. del 915
1.4. L'introduzione dell'istituto podestarile e il T.U. del 1934 .
1.5. Dalla fine della seconda guerra mondiale alla legge 142
1.6. L'elezione diretta del Sindaco
1.7. I requisiti per ricoprire l'ufficio di elettore, di candidato ed eletto
1.8. La legge 23 aprile 1981, n. 154
1.9. La composizione del Consiglio comunale

Capitolo II
L'ELETTORATO ATTIVO

2.1. Requisiti positivi dell'elettorato attivo
2.2. Requisiti negativi

Capitolo III
L'ELETTORATO PASSIVO

Sezione I. – Le cause di non candidabilità

3.1. Natura giuridica
3.2. Le singole fattispecie

Sezione II. – Le cause di ineleggibilità

3.3. Natura giuridica
3.4. Le singole fattispecie

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, consigliere comunale e circoscrizionale del capo della polizia, dei vice capi di polizia, degli ispettori generali di pubblica sicurezza che prestano servizio presso il Ministero dell'Interno, dei dipendenti civili dello Stato che svolgono funzioni di direttore generale o equiparate o superiori (17) (art. 60, comma 1, n. 1)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio nel quale esercitano le loro funzioni, dei Commissari di governo, dei Prefetti della Repubblica, dei vice Prefetti vicari e dei funzionari di pubblica sicurezza (art. 60, comma 1, n. 2)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio, nel quale esercitano il comando, degli ufficiali generali, degli ammiragli e degli ufficiali superiori
delle Forze armate dello Stato (art. 60, comma 1, n. 3)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio, nel quale esercitano il loro ufficio, degli ecclesiastici e dei ministri di culto, che hanno giurisdizione e cura di anime e di coloro che ne fanno ordinariamente le veci (art. 60, comma 1, n. 4)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dei titolari di organi individuali e dei componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione del Comune, nonchè dei dipendenti che dirigono o coordinano i rispettivi uffici (art. 60, comma 1, n. 5)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio nel quale esercitano le loro funzioni, dei magistrati addetti alle Corti d'Appello, ai Tribunali, ai Tribunali amministrativi regionali, alle sezioni regionali della Corte dei Conti, sia con funzioni giurisdizionali che di controllo, ivi compresi quelli designati ai sensi dell'art. 7, comma 9, della legge 131 del 2003, nonchè dei giudici di pace (art. 60, comma 1, n. 6)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dei dipendenti del Comune, per i rispettivi Consigli (art. 60, comma 1, n. 7)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale del direttore generale e del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (art. 60, comma 1, n. 8)

I*neleggibilità alla carica di Sindaco e di consigliere comunale dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle strutture convenzionate per i Consigli dei Comuni il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate o lo ricomprende ovvero dei Comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate* (art. 60, comma 1, n. 9)

Ineleggibilità alla carica di Presidente della Provincia, Sindaco metropolitano, consigliere provinciale e metropolitano dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle società per azioni con capitale superiore al 50 per cento rispettivamente della Provincia e della Città metropolitana (art. 60, comma primo, n. 10)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale degli amministratori e dei dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente dal Comune (art. 60, comma 1, n. 11)

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dei consiglieri comunali e circoscrizionali in carica, rispettivamente in altro Comune o Circoscrizione (art. 60, comma 1, n. 12)

3.5. La rimozione delle cause di ineleggibilità
- 3.5.1. Premessa
- 3.5.2. Dimissioni
- 3.5.3. Trasferimento
- 3.5.4. Revoca dell'incarico o del comando
- 3.5.5. Collocamento in aspettativa

3.6. Ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Sindaco e di Presidente della Provincia

Sezione III. – Le cause di incompatibilità

3.6bis. Natura giuridica

3.7. Le singole fattispecie

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dell'amministratore o del dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza in cui vi sia almeno il 20 per cento di partecipazione rispettivamente da parte del Comune o che dallo stesso riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente (art. 63, comma 1, n. 1)

Delimitazione della fattispecie

Concetto di vigilanza

Concetto di sovvenzione

Incompatibilità alla carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale di colui che come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, rispettivamente, nell'interesse del Comune o della Provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto dei

privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione fatta eccezione per i Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti qualora la partecipazione dell'ente locale di appartenenza sia inferiore al 3 per cento e fermo restando quanto disposto dall'art. 1, comma 718 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 63, comma primo, n. 2)

L'incompatibilità di chi ha parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti

L'incompatibilità di chi ha parte in società ed imprese sovvenzionate dall'ente territoriale

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale del consulente legale, amministrativo e tecnico che presta opera in modo continuativo in favore delle imprese di cui ai precedenti numeri 1 e 2 dello stesso comma 1 dell'art. 63 (art. 63, comma 1, n. 3)

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che ha lite pendente in quanto parte, in un procedimento civile od amministrativo con il Comune (art. 63, comma 1, n. 4)

Delimitazione della fattispecie

La pendenza della lite

La cessazione della causa ostativa

La pendenza delle liti tributarie

L'esimente per fatto connesso con l'esercizio del mandato

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che, per fatti compiuti allorchè era amministratore o impiegato del Comune, ovvero di istituto o azienda da esso dipendenti o vigilati è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto o azienda e non ha ancora estinto il debito (art. 63, comma 1, n. 5)

Incompatibilità alla carica Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che, avendo un debito liquido ed esigibile verso il Comune ovvero verso istituto o azienda da esso dipendenti è stato legalmente messo in mora ovvero avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei riguardi di detti enti, abbia ricevuto invano notificazione dell'avviso di cui all'art. 46 del D.P.R. 20 settembre 1973, n. 602 (art. 63, c. 1, n. 6)

Incompatibilità per debito di qualsiasi natura

Incompatibilità per debito tributario

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che, nel corso del mandato, viene a trovarsi in una condizione di ineleggibilità (art. 63, comma 1, n. 7)

Incompatibilità tra le cariche di consigliere e assessore (art. 64, comma 1)

Incompatibilità tra componenti della stessa Giunta (art. 64, comma 4)

Incompatibilità con la carica di consigliere regionale (art. 65, comma 1)

Incompatibilità alla carica di consigliere comunale e circoscrizionale con quella di consigliere di comunale di altro Comune, di consigliere circoscrizionale di altra Circoscrizione (art. 65, comma 2)

Incompatibilità della carica di consigliere comunale con quella di consigliere di una Circoscrizione del Comune (art. 65, comma 3)

3.8. La rimozione delle cause di incompatibilità

Capitolo IV
LA CONVOCAZIONE DEI COMIZI

4.1. La fissazione della data delle elezioni
4.2. Unico turno annuale per il rinnovo del Consiglio
4.3. Il decreto di convocazione dei comizi elettorali
4.4. La pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi

Capitolo V
COMPILAZIONE E CONSEGNA DELLE TESSERE ELETTORALI

5.1. Premessa
5.2. Istituzione della tessera elettorale

5.3. La consegna della tessera elettorale
5.3.1. Elettori domiciliati nel Comune
5.3.2. Elettori domiciliati fuori del Comune
5.3.3. Elettori detenuti o degenti in ospedale o case di cura
5.3.4. Elettori residenti all'estero

Capitolo VI
L'UFFICIO ELETTORALE DI SEZIONE

Sezione I. – Composizione

6.1. Premessa
6.2. I requisiti per ricoprire la carica di componente di seggio
6.2.1. Requisiti negativi
6.2.2. Requisiti positivi
6.3. Prerogative dei componenti di seggio
6.4. Nomina del Presidente di seggio
6.5. La sostituzione del Presidente di seggio
6.6. Nomina degli scrutatori
6.7. L'aggiornamento dell'albo degli scrutatori
6.8. La designazione degli scrutatori
6.9. Sostituzione degli scrutatori
6.10. La designazione del segretario dell'Ufficio sezionale
6.11. La costituzione del seggio speciale
6.12. Consegna del materiale al presidente

Sezione II. – Gli onorari dei componenti degli uffici elettorali

6.13. Premessa
6.14. Onorari dei componenti l'ufficio elettorale di sezione
6.15. Onorari dei componenti dell'Adunanza dei Presidenti e dell'Ufficio centrale
6.16. Onorari dei componenti degli altri uffici elettorali
6.17. Altre provvidenze

Capitolo VII
LA PROPAGANDA ELETTORALE

Sezione I. – La propaganda mediante affissione

7.1. Premessa
7.2. I tipi di propaganda disciplinati dalla legge 212
7.3. Determinazione del numero degli spazi destinati all'affissione
7.4. Dimensione degli spazi
7.5. Determinazione dei criteri per la scelta e la collocazione degli impianti
7.6. Modalità per la ripartizione degli spazi tra i collegi o circoscrizioni
7.7. Designazione degli spazi nel caso di più elezioni
7.8. Obbligo della comunicazione al Comune delle liste e delle candidature ammesse
7.9. Domande dei fiancheggiatori per l'assegnazione degli spazi
7.10. Il procedimento per la delimitazione e ripartizione degli spazi
7.11. Divieto di propaganda al di fuori degli spazi stabiliti dalla Giunta
7.12. La defissone del materiale abusivamente affisso .
7.13. Potere sostitutivo del Prefetto
7.14. Forme speciali di propaganda elettorale

7.15. La disciplina delle riunioni di propaganda elettorale
7.16. Propaganda elettorale fonica
7.17. Disciplina della propaganda nel giorno precedente ed in quello stabilito per la votazione
7.18. Adempimenti dei Comuni e delle Province nella messa a disposizione dei locali
7.19. Le sanzioni

Sezione II. – La disciplina speciale dettata per le elezioni comunali e provinciali (artt. 29 e 30 della legge 81 del 1993)

7.20. Premessa
7.21. Le disposizioni dell'art. 29 della legge 81 del 1993
7.22. L'individuazione del committente responsabile
7.23. Le disposizioni dell'art. 30 della legge 81 del 1993

Sezione III. – Accesso ai mezzi d'informazione e comunicazione politica

Rubrica Prima. – Comunicazione politica e messaggi autogestiti al di fuori della campagna elettorale

7.24. La comunicazione politica radiotelevisiva
7.25. Disposizioni particolari per le emittenti locali
7.26. Messaggi politici autogestiti

Rubrica Seconda. – Comunicazione politica e messaggi autogestiti in campagna elettorale

7.27. Comunicazione politica radiotelevisiva
7.28. Messaggi politici autogestiti
7.29. Norme di comportamento
7.30. Deroga per le imprese radiofoniche di partiti politici
7.31. La propaganda elettorale su quotidiani e periodici
7.32. Altre forme di propaganda
7.33. Sondaggi politici ed elettorali
7.34. Disciplina della comunicazione istituzionale
7.35. Agevolazioni postali e fiscali
7.36. Le sanzioni previste dalla legge 28
7.37. Le sanzioni previste dalla legge 515

Capitolo VIII
LA PRESENTAZIONE E L'AMMISSIONE DELLE CANDIDATURE

Sezione I. – Adempimenti preliminari

8.1. Elenco dei documenti

8.2. Candidatura alla carica di Sindaco e lista dei candidati alla carica di consigliere comunale
8.3. Determinazione del numero minimo e massimo dei candidati
8.4. La dichiarazione di presentazione della lista
8.5. La determinazione del numero dei sottoscrittori
8.6. La dichiarazione da parte del candidato alla carica di Sindaco di collegamento con la lista o con le liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale
8.7. La sottoscrizione da parte dei presentatori
8.8. L'autenticazione delle sottoscrizioni
8.8.1. La legislazione vigente
8.8.2. Gli orientamenti giurisprudenziali
8.8.3. La questione relativa all'autocertificazione

8.9. Individuazione dei delegati incaricati di designare i rappresentanti di lista e di dichiarare il collegamento
8.10. La presentazione del programma amministrativo
8.11. L'allegazione dei certificati dei presentatori delle liste attestanti la loro iscrizione nelle liste elettorali
8.12. Dichiarazione di accettazione della candidatura alla carica di Sindaco e della candidatura alla carica di consigliere comunale
8.13. La rinuncia alla candidatura
8.14. Certificato attestante che i candidati sono elettori
8.15. Contrassegno per i candidati alla carica di Sindaco e per i candidati alla carica di consigliere comunale
8.16. Pubblicità delle spese elettorali
8.17. Esenzione dalle tasse di bollo

Sezione II. – La presentazione delle candidature

8.18. Modalità per la materiale presentazione delle liste
8.19. Termini iniziale e finale per la presentazione delle candidature
8.20. Compiti del segretario comunale nella ricezione delle candidature

Sezione III. – L'esame e l'ammissione delle candidature

8.21. I compiti della Commissione elettorale circondariale nell'esame ed ammissione delle liste e delle candidature
8.22. Competenza delle Sottocommissioni elettorali circondariali
8.23. Termine per il compimento delle operazioni della Commissione elettorale per l'esame delle candidature
8.24. Accertamento della data di presentazione delle liste
8.25. Verifica del numero dei presentatori e della regolarità dei moduli contenenti le liste
8.26. Controllo del numero dei candidati
8.27. Controllo delle dichiarazioni di accettazione delle candidature
8.28. Controllo dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali
8.29. Confronto dei nomi dei candidati compresi nelle varie liste
8.30. Controllo dell'avvenuto deposito del programma amministrativo
8.31. Esame dei contrassegni di lista
8.32. Nuova riunione della Commissioni circondariale
8.33. Sorteggio dei candidati alla carica di Sindaco e delle liste
8.34. Comunicazione delle decisioni della Commissione al Sindaco
8.35. Comunicazione ai Sindaci delle candidature ammesse ai fini dell'assegnazione degli spazi per la propaganda elettorale
8.36. Comunicazione ai Comuni dell'elenco dei delegati di lista
8.37. Sull'impugnabilità delle decisioni della Commissione elettorale circondariale
8.37.1. Premessa
8.37.2. La giurisprudenza che esclude l'immediata impugnabilità
8.37.2.1. Le cause giustificative
8.37.2.2. L'orientamento dell'Adunanza plenaria
8.37.3. La giurisprudenza favorevole all'immediata impugnabilità
8.37.4. La decisione della Corte Costituzionale
8.37.5. Il ricorso al Tribunale amministrativo regionale
8.37.6. L'appello al Consiglio di Stato

Sezione IV . – Designazione dei delegati e dei rappresentanti di lista

8.38. Modalità di designazione
8.39. Rappresentanti di lista presso gli uffici elettorali di sezione
8.40. Rappresentanti di lista preso gli uffici centrali

8.41. Contemporaneità di elezioni
8.42. Poteri dei rappresentanti di lista

Capitolo IX
IL TURNO DI BALLOTTAGGIO PER L'ELEZIONE DEL SINDACO

9.1. Ballottaggio tra i candidati alla carica di Sindaco
9.2. Adempimenti della Commissione elettorale circondariale in ordine al turno di ballottaggio

Capitolo X
L'INDIVIDUAZIONE DEI TITOLARI DEL DIRITTO DI ELETTORATO ATTIVO

10.1. Le persone ammesse nella sala delle elezioni
10.2. Il voto assistito
10.2.1. Premessa
10.2.2. Le finalità della normativa
10.3. Le sanzioni
10.4. I presupposti per l'esercizio del voto con accompagnatore
10.5. Le tipologie dei fatti impeditivi
10.6. I poteri del Presidente di seggio
10.6.1. L'apprezzamento discrezionale
10.6.2. La motivazione
10.7. La certificazione medica
10.7.1. La normativa previgente
10.7.2. La nuova normativa
10.8. La registrazione a verbale
10.9. L'accompagnatore
10.10. Casistica
10.11. Il voto dei degenti in ospedali e case di cura
10.12. Norme comuni
10.13. Tipologia dei luoghi di cura
10.13.1. Sezioni ospedaliere
10.13.2. Luoghi di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto e degenti ricoverati nelle sezioni ospedaliere che non possono accedere alla cabina
10.13.3. Luoghi di cura con meno di 100 posti letto
10.14. Il voto dei detenuti
10.15. Il voto a domicilio
10.16. Il voto per corrispondenza degli italiani residenti all'estero

Capitolo XII
OPERAZIONI PRELIMINARI ALLA VOTAZIONE

11.1. Ricognizione della sala delle elezioni da parte del presidente
11.2. La sala dell'adunanza
11.3 L'insediamento dell'Ufficio elettorale di sezione
11.4. Costituzione del seggio speciale
11.5. Autenticazione delle schede
11.6. Rinvio delle operazioni e custodia della sala
11.7. Ricostituzione dell'Ufficio elettorale di sezione
11.8. Constatazioni dopo l'insediamento dell'Ufficio elettorale
11.9. Consegna al Presidente del seggio speciale del materia occorrente

Capitolo XII
LA VOTAZIONE

12.1. Persone che possono entrare nella sala della votazione
12.2. Le modalità della votazione nelle sezioni dei Comuni sino a 15.000 abitanti
12.2.1. La normativa
12.2.2. Casistica
12.3. Le modalità di votazione nelle sezioni dei Comuni con più di 15.000 abitanti 1
12.3.1. La normativa
12.3.2. Casistica
12.4. Il voto di preferenza
12.4.1. La normativa
12.4.2. Casistica
12.5. Ammissione degli elettori alla votazione
12.6. Identificazione degli elettori
12.6.1. La normativa
12.6.2. Casistica
12.7. Esibizione della tessera elettorale, della sentenza o dell'attestazione
12.8. Consegna della scheda e della matita all'elettore
12.9. Espressione del voto e riconsegna della scheda e della matita al Presidente
12.10. Rilevazione e comunicazione dell'affluenza alle urne
12.11. Casi speciali che possono verificarsi nel corso della votazione
12.12. Chiusura della votazione
12.13. Riapertura della votazione alle ore 7 del mattino di lunedì - Chiusura della votazione alle ore 15 del lunedì

Capitolo XIII
LE OPERAZIONI DI RISCONTRO DOPO LA VOTAZIONE

13.1. Premessa
13.2. Accertamento del numero dei votanti
13.2.1. La normativa
13.2.2. Casistica
13.3. Formazione e spedizione del plico contenente le liste
13.4. La vidimazione delle liste elettorali
13.5. Controllo delle schede residue
13.6. I poteri decisionali del Presidente di seggio

Capitolo XIV
LO SCRUTINIO DEI VOTI

Sezione I. – Disposizioni comuni

14.1. Premessa
14.2. Ammissione e votazione di una sola lista
14.3. Adempimenti del Sindaco
14.4. Adempimenti del Tribunale o della Sezione distaccata

Sezione II. – Disposizioni particolari nei Comuni con popolazioni sino a 15.000 abitanti

14.5. Le operazioni di scrutinio
14.6. Spoglio e registrazione dei voti
14.7. Casistica
14.8. La nullità della scheda e del voto

14.8.1. Premessa
14.8.2. Schede nulle
14.8.3. Schede contenenti voti di preferenza nulli
14.8.4. Schede bianche
14.8.5. Schede e voti contestati nei Comuni con popolazione sino a 15.000 ab.
14.8.6. Casistica
14.9. Schede e voti contestati
14.10. Operazioni di controllo dello spoglio
14.11. Dichiarazione del risultato dello scrutinio
14.12. Chiusura del verbale, formazione dei plichi e scioglimento dell'adunanza
14.13. Riconsegna del materiale
14.14. Il verbale delle operazioni dell'Ufficio elettorale di sezione
14.14.1. Premessa
14.14.2. L'efficacia del verbale
14.14.3. La normativa
14.14.4. La redazione e la sottoscrizione del verbale
14.14.5. Il deposito del verbale
14.14.6. Comune con un'unica sezione

Capitolo XV
LA PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI NEI COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 15.000 ABITANTI

15.1. Il sistema di elezione del Sindaco e del Consiglio comunale
15.1.1. La normativa
15.1.2. La determinazione dei seggi
15.2. Il procedimento nei Comuni con una sola sezione
15.2.1. Attestazione dei risultati dello scrutinio
15.2.2. Proclamazione del Sindaco
15.2.3. Assegnazione dei seggi
15.2.4. Proclamazione degli eletti alla carica di consigliere
15.2.5. Chiusura del verbale e formazione dei plichi
15.3. Scrutinio nel caso sia stata presentata ed ammessa una sola lista di candidati nei Comuni aventi una sola sezione
15.4. Il Procedimento nel Comuni con più di una sezione
15.4.1. L'Adunanza dei presidenti delle sezioni
15.4.2. Sala dell'Adunanza dei Presidenti
15.4.3. Primi adempimenti dell'Adunanza dei presidenti
15.4.4. Completamento delle operazioni di scrutinio
15.4.5. Il procedimento di proclamazione dell'eletto alla carica di Sindaco
15.4.6. Il procedimento di proclamazione degli eletti alla carica di consigliere
15.4.7. Chiusura e spedizione del verbale
15.4.8. Operazioni successive al turno di ballottaggio
15.5. La proclamazione degli eletti
15.5.1. Rilevanza e natura giuridica
15.5.2. Casistica

Capitolo XVI
LO SCRUTINIO E LA PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI NEI COMUNI CON PIÙ DI 15.000 ABITANTI

Sezione I. – Disposizioni generali

16.1. Riapertura dei seggi

16.2. Le operazioni di scrutinio
16.3. Spoglio e registrazione dei voti
16.4. La nullità delle schede e dei voti
16.4.1. Premessa
16.4.2. Schede nulle
16.4.3. Schede contenenti voti nulli limitatamente alle liste, ma validi per i candidati alla carica di Sindaco
16.4.4. Schede contenenti voti di preferenza nulla
16.4.5. Schede bianche
16.4.6. Casistica
16.5. Schede e voti contestati
16.6. Operazioni di controllo dello spoglio
16.7. Chiusura e consegna dei verbali

Sezione II. – Le operazioni di proclamazione degli eletti

Rubrica Prima. – Compiti dell'Ufficio centrale

16.8. Composizione dell'Ufficio centrale
16.9. Poteri del Presidente dell'Ufficio centrale
16.10. Accesso alla sala dell'Ufficio centrale
16.11. Costituzione ed insediamento dell'Ufficio
16.12. Completamento delle operazioni di scrutinio delle sezioni
16.13. Le modalità di elezione del Sindaco e del Consiglio comunale

Rubrica Seconda. – La proclamazione del Sindaco

16.14. Riepilogo dei voti
16.15. Proclamazione del Sindaco
16.16. Mancato raggiungimento della maggioranza assoluta

Rubrica Terza. – La proclamazione dei consiglieri

16.17. Riepilogo dei voti
16.18. Determinazione della cifra elettorale di lista o di gruppo di liste
16.19. Determinazione della cifra individuale di ciascun candidato alla carica di consigliere
16.20. Determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste
16.21. Accertamento dei *quorum* richiesti dall'art. 73, comma 10, D.Lgs. 267 del 2000
16.22. Proclamazione degli eletti
16.23. Il verbale dell'Ufficio centrale

Rubrica Quarta. – Il turno di ballottaggio

16.24. Premessa
16.25. Operazioni dell'Ufficio elettorale di sezione: votazione e scrutinio
16.26. Operazioni dell'Adunanza dei Presidenti
16.27. Operazioni dell'Ufficio centrale
16.27.1. Premessa
16.27.2. Riepilogo dei voti
16.27.3. Proclamazione alla carica di Sindaco
16.27.4. Determinazione dei numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste
16.27.5. Accertamento dei *quorum* di cui all'art. 73, comma 10, del D. Lgs. 267 del 2000 e riparto dei seggi
16.27.6. Proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale
16.27.7. Compilazione e spedizione del verbale

Capitolo XVII
LA GIURISPRUDENZA SUL PROCEDIMENTO DI ELEZIONE

17.1. Nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti
17.2. Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti
17.2.1. Il collegamento di una o più liste con il candidato Sindaco
17.2.2. La determinazione del numero dei candidati da comprendere nella lista
17.2.3. Individuazione dei candidati
17.2.4. L'assegnazione dei seggi
17.2.5. Premio di maggioranza
17.2.6. Attribuzione del seggio al candidato Sindaco non proclamato eletto
17.2.7. Proclamazione degli eletti

Capitolo XVIII
LA CONVALIDA DEGLI ELETTI

18.1. Premessa
18.2. La convocazione del Consiglio alla prima seduta
18.3. L'ordine del giorno della prima seduta
18.4. La presidenza del Consiglio
18.5. I *quorum* per la validità dell'adunanza e delle votazioni
18.6. L'oggetto della deliberazione di convalida
18.7. La surrogazione del Consiglio inadempiente
18.8. Altri adempimenti della prima adunanza
18.9. La surrogazione
18.10. La supplenza

Capitolo XIX
LA GIUSTIZIA ELETTORALE

Sezione I. – Nozioni introduttive

19.1. Le origini
19.1.1. Dalla legislazione preunitaria al T.U. del 1915
19.1.2. La legislazione successiva
19.2. L'intervento della Corte costituzionale
19.3. La nuova disciplina dettata dalla legge 23 dicembre 1966, n. 1477 - I rilievi del ConsiglIo di Stato e l'intervento della Corte costituzionale
19.4. L'attuale sistema del contenzioso elettorale
19.5. Disposizioni comuni. L'azione popolare

Sezione II. – Il contenzioso elettorale attivo

Rubrica Prima. – I ricorsi amministrativi

19.6. Premessa
19.7. I ricorsi contro le decisioni adottate con la revisione semestrale
19.8. I ricorsi contro le decisioni assunte con la revisione dinamica
19.9. I ricorsi contro la ripartizione in sezioni elettorali
19.10. I ricorsi contro le iscrizioni e le cancellazioni dall'albo degli scrutatori di seggio elettorale

Rubrica seconda. – I ricorsi giudiziari

19.11. Il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria
19.12. Il ricorso per cassazione

Sezione III.- Il contenzioso elettorale passivo

Rubrica Prima. - Il ricorso al Tribunale civile

19.13. La proposizione del ricorso
19.14. Legittimati attivi
19.15. Legittimati passivi
19.16. Instaurazione del giudizio
19.17. Decreto di fissazione dell'udienza
19.18. Controricorrenti
19.19. Procedimento
19.20. Sentenza

Rubrica Seconda. - Il ricorso in appello

19.21. Legittimati attivi e passivi
19.22. Instaurazione del giudizio
19.23. Trattazione della causa
19.24. Decisione della causa

Rubrica Terza. - Il ricorso per cassazione

19.25. Legittimati attivi e passivi
19.26. Proposizione del ricorso
19.27. Discussione e decisione
19.28. Regolamento di competenza e di giurisdizione

Sezione IV.- Il contenzioso in materia di operazioni elettorali

Rubrica Prima. - Il ricorso avanti il Tribunale amministrativo regionale

19.29. Premessa. Immediata impugnabilità dei provvedimenti di esclusione di liste o candidati
19.30. Le norme procedurali applicabili
19.31. Gli atti oggetto di impugnazione
19.32. Legittimazione attiva
  19.32.1. Soggetti legittimati
  19.32.2. Soggetti non legittimati
  19.32.3. Prova della legittimazione
19.33. Legittimazione passiva
  19.33.1. Soggetti legittimati
  19.33.2. Soggetti non legittimati
19.34. Oggetto del giudizio (*petitum*)
19.35. Motivi del ricorso (causa petendi)
  19.35.1. Principio del minor rigore
  19.35.2. Motivi aggiunti
19.36. Proposizione del ricorso
19.37. Sospensione feriale dei termini
19.38. Fissazione dell'udienza di discussione

19.39. Notificazione del ricorso
19.39.1. Decorrenza del termine per la notificazione
19.39.2. Individuazione dei destinatari della notificazione
19.39.3. Modalità della notificazione
19.40. Deposito del ricorso con la prova delle notificazioni
19.41. Deposito degli atti e documenti del giudizio
19.41.1. Deposito del verbale di proclamazione degli eletti
19.41.2. Deposito del certificato elettorale o di altro valido documento
19.42. Costituzione in giudizio
19.42.1. Premessa
19.42.2. Controricorso
19.42.3. Ricorso incidentale
19.42.4. Intervento in giudizio
19.43. Integrazione del contraddittorio
19.44. Trattazione della causa
19.44.1. La normativa
19.44.2. Orientamenti giurisprudenziali
19.45. Effetti della decisione
19.46. Deposito, pubblicazione e notificazione della sentenza
19.47. Rinuncia, sospensione e interruzione del processo
19.47.1. Rinuncia
19.47.2. Sospensione
19.47.3. Interruzione

Rubrica Seconda - Il giudizio di appello dinanzi al Consiglio di Stato

19.48. Premessa
19.49. Legittimazione attiva
19.50. L'opposizione di terzo
19.51. Legittimazione passiva
19.52. La trattazione della causa
19.53. La decisione
19.54. Ulteriori rimedi giurisdizionali

Capitolo XX
I REATI ELETTORALI

20.1. Premessa
20.1.1. Individuazione
20.1.2. Reato di scambio elettorale politico
20.2. Corruzione elettorale
20.3. Violenza, minaccia o raggiro effettuati da privati
20.4. Falsa dichiarazione di accettazione della candidatura
20.5. Violenza elettorale da parte di pubblico ufficiale o ministro di culto
20.5.1. Violenza elettorale da parte di pubblici ufficiali
20.5.2. Violenza elettorale commessa da ministro di culto
20.6. Rifiuto di assumere l'ufficio di presidente, di scrutatore e di segretario. Assenza e abbandono dell'ufficio
20.7. Turbamento dell'esercizio del diritto elettorale. Falso in atti destinati alle operazioni elettorali

20.7.1. Le singole fattispecie
20.7.2. Orientamenti giurisprudenziali
20.8. Introduzione con armi nell'Ufficio elettorale
20.9. Introduzione illecita nella sala delle elezioni e disturbo delle operazioni elettorali
20.10. Frode elettorale

20.11. Altre fattispecie di frode elettorale
20.12. Illecita ammissione al voto
20.13. Reati dei componenti dell'Ufficio elettorale
20.14. Indebito uso di tessera elettorale
20.15. Incetta di tessere elettorali
20.16. Mancato distacco del tagliando dal certificato elettorale
20.17. Impedimento all'ingresso in cabina
20.18. Mancata riconsegna della scheda e della matita
20.19 Promovimento dell'azione penale
20.20. Prescrizione
20.21. Inchieste
20.22. Pene accessorie
20.23. Reati elettorali in tema di elezione del Sindaco
20.24. Divieto di elargizioni
Considerazioni conclusive

CAPITOLO I
PRINCIPI GENERALI

1.1. | *Premessa.*

Iniziamo con il presente numero della Rivista l'esame dell'ordinamento elettorale, nei suoi vari aspetti, che interessano sia la normazione, sia i contributi della più qualificata dottrina, sia gli orientamenti giurisprudenziali, allo scopo di fornire agli operatori degli Uffici elettorali dei Comuni un quadro sufficientemente completo del settore.

È noto che l'ordinamento elettorale relativo agli enti locali, ed in particolare modo, quello che riguardante il Comune è caratterizzato da una più che secolare continuità normativa, in quanto l'individuazione degli organi (Consiglio, Sindaco, Giunta) ed il loro modo di scelta, era determinata con la sola *elezione diretta del Consiglio,* al quale spettava, poi, l'onere di procedere alla nomina degli organi dell'esecutivo.

La situazione, che abbiamo testè descritta, si è riprodotta — dapprima nei testi unici della legge comunale e provinciale ed in seguito in appositi testi legislativi — sino ai nostri giorni, quando con l'entrata in vigore della legge 25 marzo 1993, n. 81, si è introdotto il sistema dell'*elezione diretta del Sindaco,* unitamente a quella del Consiglio, al quale è stata sottratta la potestà di nominare i componenti della Giunta, devolvendola al Sindaco.

La citata legge 81 del 1993 costituisce una significativa innovazione per l'intero ordinamento comunale, poichè al precedente sistema c.d. monistico che — come abbiamo più sopra rilevato — considerava il Consiglio come unico organo che riceveva la propria legittimazione direttamente dagli elettori, si è sostituito un sistema *dualistico,* che vede Consiglio e Sindaco ricevere direttamente entrambi la loro legittimazione dai cittadini, riuniti nel corpo elettorale.

Il nuovo ordinamento elettorale assume particolare rilievo, non solo dal punto di vista dei rapporti tra i due organi, ma altresì sul modo loro di elezione, in quanto il legislatore ha dato vita ad una stretta correlazione tra l'elezione del Consiglio e quella del Sindaco, che si condizionano a vicenda, poichè la corresponsione del premio di maggioranza — correlata alla vittoria del candidato alla carica di Sindaco, cui è collegata la lista o la coalizione — influenza in modo significativo la stessa configurazione dell'organo assembleare.

Oggetto del presente lavoro è la trattazione del procedimento che porta alla elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale, dalla individuazione dei requisiti dei candidati alla descrizione del procedimento elettorale vero proprio, dalla votazione alla proclamazione degli eletti.

Dedicheremo, infine, la nostra attenzione sul contenzioso elettorale, sia su quello relativo alle operazioni elettorali, sia su quello concernente l'eleggibilità, nonchè sui reati elettorali.

1.2. | *Dalla legge di unificazione del 1865 alle riforme di CRISPI.*

Secondo la prima legge comunale e provinciale dell'Italia unita, 20 marzo 1865, n. 2248, All. A, il Consiglio comunale è composto da un minimo di 15 ad un massimo di 80 membri, che era il numero dei consiglieri del Comune di Napoli, prima dell'unificazione (art. 10).

Abbiamo avuto occasione di rilevare (1), che con i successivi artt. 17 e 18 si individua il corpo elettorale costituito dai cittadini che hanno compiuto 21 anni e appartengano ad una delle seguenti categorie: — i censuari, ossia coloro che pagano annualmente nel Comune una certa contribuzione diretta di qualsiasi natura (da un minimo di 5 lire nei Comuni con meno di 3.000 abitanti a lire 25 nei Comuni con oltre 60.000 abitanti);
— i cittadini in possesso di particolari requisiti, come quello dell'istruzione oppure di ricoprire uffici o incarichi pubblici (membri delle accademie, impiegati civili e militari dello Stato, in servizio o in quiescenza, magistrati, agenti di cambio, e sensali legalmente esercenti).
L'*elettorato passivo,* cioè l'attitudine ad essere eletto, è parificato a quello attivo, ossia alla capacità di essere elettore, ad eccezione delle seguenti categorie, colpite da specifiche cause di ineleggibilità:
— ecclesiastici e ministri di culto, aventi giurisdizione e cura di anime;
— funzionari del governo che debbono invigilare sull'amministrazione del Comune;
— stipendiati e salariati del Comune;
— coloro che hanno il maneggio del denaro comunale;
— analfabeti;
— donne;
— interdetti;
— falliti, finchè non abbiano pagato i creditori;
— i condannati a pene criminali e per furto, frode o attentato ai costumi.
Le consultazioni elettorali sono a *cadenza annuale,* e si tengono nella tornata di primavera, ma non più tardi del mese di luglio, nel giorno indicato con manifesto della Giunta, quindici giorni prima della votazione.
Qualunque sia la situazione demografica del Comune, si adotta il sistema *maggioritario puro,* per cui si intendono eletti i candidati che conseguono il maggior numero di voti e, a parità di voti, il maggiore di età (art. 71).
Il *Sindaco* è nominato dal re, che lo sceglie fra i consiglieri e dura in carica tre anni e può essere confermato se conserva la qualità di consigliere (art. 98). Sin dalle origini del nostro ordinamento si attribuisce al Sindaco il duplice ruolo di capo dell'amministrazione comunale e di *ufficiale del governo,* che gli deriva dalla diretta investitura da parte del sovrano (art. 97).
I consiglieri durano in carica cinque anni, ma come detto, si rinnovano per un quinto ogni anno, mediante sorteggio nei primi quattro anni dopo l'elezione generale e in seguito per anzianità; essi sono rieleggibili.
La *Giunta municipale* si compone del Sindaco e di un numero variabile di *assessori,* da un minimo di due effettivi e due supplenti ad un massimo di dieci assessori effettivi e di quattro supplenti (art. 12), eletti dal Consiglio a maggioranza assoluta di voti (artt. 12 e 91).
La legge comunale e provinciale D.L. 1865 era stata presentata come provvedimento provvisorio, che l'evolversi degli eventi (convenzione italo-francese del 15 settembre 1864 e trasferimento della capitale da Torino a Firenze) rendeva improcrastinabile adottare, ma con esplicita riserva di procedere, con la dovuta ponderazione, a tutti quegli aggiustamenti ritenuti necessari per una più corretta vita amministrativa degli enti locali (2).
Si assiste nel prosieguo ad un proliferare di disegni di legge, mai andati in porto, sino al Ministero CRISPI, cui si deve l'adozione della legge 30 dicembre 1888, n. 5865 (in seguito coordinata nel testo unico, approvato con il R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921).
La citata legge si distingue per l'assunzione dei seguenti provvedimenti innovativi:
— l'*elettorato attivo* è esteso anche ai mezzadri ed a coloro che affittano beni stabili colpiti da un'imposta diretta non minore di lire 15 e gli affittuari di case di abitazione, uffici, botteghe, magazzini che paghino una pigione variabile da lire 50 nei Comuni da 1.000 abitanti a lire 200 in quelli superiori ai 150.000 abitanti (art. 6).

---

1) MAGGIORA, *I sistemi elettorali nell'ente locale: evoluzione e prospettive,* in «Nuova Rass.», 2000, pag. 67 segg.

2) Sul punto, cfr., più ampliamente, MAGGIORA, *Lineamenti di diritto municipale,* Firenze 1988, pag. 30.

Non sono elettori i sottufficiali ed i soldati dell'esercito, della marina e le persone organizzate in corpi per servizi dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 8);
— l'*elettorato passivo* è escluso nei confronti di coloro che hanno lite vertente con il Comune e coloro che direttamente o indirettamente hanno parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse del Comune od in società ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenute in qualsiasi modo dal Comune (art. 10);
— si dispone che il Sindaco debba curare la consegna agli elettori, almeno tre giorni prima di quello dell'elezione, di un *certificato* comprovante l'iscrizione nelle liste elettorali (art. 7);
— la *data delle elezioni* è sottratta alla Giunta e devoluta al Prefetto (art. 20), disposizione che suscitò vive perplessità, in quanto si rinveniva in essa una palese violazione dell'autonomia locale ed «una pericolosa ingerenza del Governo nelle elezioni» (3);
— nei confronti degli *uffici elettorali di sezione* si stabiliscono più puntuali disposizioni, come: l'affidamento della presidenza a magistrati; la scelta degli scrutatori, in numero di quattro, fra gli elettori più anziani e più giovani; la previsione di un compenso a favore del segretario del seggio;
— fermo restando che sono eletti coloro che raggiungono il maggior numero di voti ed in caso di parità il più anziano di età, si introduce accanto al maggioritario puro, il *sistema maggioritario con voto limitato,* al fine di dare garanzie di rappresentanza alla minoranza. Pertanto, si dispone che le *preferenze* sono esprimibili nei quattro quinti dei consiglieri da eleggere, se i consiglieri sono in numero superiore a cinque, altrimenti l'elettore può scrivere nella scheda tanti nomi quanti sono i consiglieri da eleggere (art. 25);
— si prevedono i *reati elettorali,* nelle fattispecie tuttora operanti (ved. artt. 86-103 D.P.R. 570 del 1960);
— costituisce una rilevante innovazione, la *nomina del Sindaco da parte del Consiglio,* sia pure con limitazione ai Comuni capoluogo di Provincia ed a quelli con più di 10.000 abitanti, mentre negli altri Comuni continua ad essere di nomina regia (art. 52). Si dispone che il Sindaco debba prestare *giuramento* dinanzi al Prefetto (art. 56);
— si stabilisce la decadenza dalle cariche di consigliere e di assessore per «*assenteismo*», ossia per diserzione dalle sedute (art. 81).
Dopo la significativa riforma CRISPI del 1888 si ebbero numerosi tentativi di riforma della normativa, non tradotti in legge, sino al ritorno al potere dello stesso CRISPI (dicembre 1893-marzo 1896), al quale si debbono due leggi, e precisamente:
— la legge 11 luglio 1894, n. 286, con la quale si *parificarono le procedure* stabilite per le elezioni politiche e per quelle amministrative, in ordine alla tenuta delle liste elettorali;
— la legge 11 luglio 1894, n. 287, con la quale si portò la durata in carica dei Consigli a *sei anni,* con rinnovo per metà ogni tre anni e si stabilì il rinnovo della Giunta ogni tre anni, ma per intero, unitamente al Sindaco.

1.3. | *Le successive riforme sino al T.U. del 1915.*

La riforma CRISPI del 1888 aveva limitato la nomina del Sindaco, ad opera del Consiglio, soltanto nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti e capoluoghi di Provincia, generando un serio e preoccupante malessere amministrativo e politico, anche in considerazione del fatto che per i Sindaci elettivi la legge (art. 125) attribuiva ai Consigli la facoltà di *rimozione* dalla carica di coloro che fossero motivatamente divenuti invisi alla maggioranza, mentre in circostanza analoga per i Sindaci di nomina regia poteva solo preminentemente sussistere il ricorso allo strumento dello scioglimento del Consiglio.
Il DÌ RUDINÌ, nella duplice veste di presidente del Consiglio dei Ministri e di Ministro dell'Interno, si fece promotore della emanazione della legge 29 luglio 1896, n. 346, con la quale si apportarono le seguenti innovazioni:
— si estese l'eleggibilità del Sindaco da parte del Consiglio anche ai *Comuni minori;*
— la possibilità di addivenire alla *revoca del Sindaco* su proposta motivata da parte di almeno un terzo dei consiglieri;

3) Così rilevava MAZZOCCOLO, *La nuova legge comunale e provinciale,* Milano, 1901, pag. 168.

— la previsione di *nuove cause di ineleggibilità* alla carica di Sindaco: mancata resa del conto, ministro di culto, chi ha ascendenti o discendenti con il segretario, l'esattore, il tesoriere, l'appaltatore di lavori o servizi comunali, chi è stato condannato per determinati reati.
La legge 346 fu poi coordinata nel R.D. 4 maggio 1898, n. 164, che costituì il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale.
Con GIOLITTI si tentò di ovviare alla cronica questione della *rinnovazione dei Consigli* comunali e provinciali, i quali in base alla legge CRISPI si effettuava ogni tre anni, causando spesso una diversa configurazione politica del Consiglio, con conseguente impossibilità di costruire solide maggioranze.
Con la legge 11 febbraio 1904, n. 34 si stabiliva che i rinnovi si susseguissero per un terzo ogni biennio.
Poichè anche la nuova normativa non diede buoni risultati, come è dato rilevare dai numerosi disegni di legge che vennero presentati negli anni successivi volti a modificare la legge, si procedette ad adottare un nuovo provvedimento, ossia, la legge 19 giugno 1913, n. 640 (ministero GIOLITTI), che apportava le seguenti innovazioni:
— l'*elettorato attivo* veniva ampliato comprendendo nella categoria degli elettori, oltre a coloro che in precedenza erano considerati tali, tutti coloro che avevano compiuto il trentesimo anno di età, oppure coloro che, avendo compiuto il ventunesimo anno avevano prestato servizio effettivo nell'esercito o armi equiparate oppure avevano superato l'esame del corso elementare inferiore, gli accademici, i professori, i maestri, i professionisti, i diplomatici, gli *ex* consiglieri comunali per almeno un anno; in sostanza, l'elettorato attivo era esteso a tutta la popolazione maschile, essendo ancora escluse le donne;
— l'*elettorato passivo* era esteso a tutti gli elettori iscritti nelle liste elettorali, purchè sapessero leggere e scrivere e, in caso di mancanza di titolo di studio, gli eletti dovevano fornire la prova di alfabetismo, la cui sussistenza era demandata al Consiglio nella prima adunanza dopo le elezioni;
— la durata in carica del Consiglio era stabilita in *quattro anni,* con rinnovo integrale alla scadenza, con possibilità di elezioni suppletorie nell'eventualità in cui il Consiglio nel corso del quadriennio avesse perduto oltre un terzo dei suoi membri (se invece ne perdeva i due terzi, si faceva luogo alla rinnovazione totale), oppure quando una frazione aveva perduto in tutto o per metà i consiglieri assegnati; in questi casi, il mandato dei consiglieri cessava insieme a quello del Consiglio di cui facevano parte;
— la scadenza del Sindaco e della Giunta era anch'essa di quattro anni, ferma restando la *prorogatio* sino alla nomina dei successori.
È da rilevare che con questa legge si introduce, finalmente, il principio della rinnovazione integrale dei Consigli alla loro naturale scadenza, risoluzione alla quale il Governo era pervenuto, in primo luogo, per i pessimi risultati conseguiti dalle rinnovazioni parziali, in quanto, ogni qualvolta le elezioni biennali si risolvevano in danno dell'amministrazione in carica, si avevano gravi dissidi e contrasti, per l'impossibilità di conseguire stabili maggioranze, per cui si perveniva alla paralisi ed al conseguente scioglimento del Consiglio.
Sussisteva, inoltre, un'altra valida considerazione, quella che vedeva l'affermarsi dei partiti politici, che dimostravano una sempre maggiore determinazione «anche nelle lotte municipali; in esse rispecchiandosi l'avvenuta partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, si agitano ora in tanta parte dei casi questioni di idee e di programmi, trascendenti le persone, ed è quindi divenuta maggiore la disciplina dei partiti» (come si legge nella relazione al Senato del disegno di legge).
In ottemperanza al dettato dell'art. 4 della n. 640 del 1913 e dell'art. 3 della legge 2 giugno 1914, n. 456, che conferivano al governo il potere di coordinare in testo unico le disposizioni di dette leggi con quelle del testo unico del 1908, veniva emanato il nuovo testo unico, con il R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, le cui norme, relativamente al funzionamento dei Consigli, sono pervenute fino ai nostri giorni.

1.4. | *L'introduzione dell'istituto podestarile e il T.U. del 1934.*

Al cessare della prima guerra mondiale si ebbero vari tentativi di riforma, alcuni attuati, altri procrastinati, anche per l'avvento del fascismo (ottobre 1922), il quale nel volgere di pochi anni diede la propria impronta totalitaria alle istituzioni locali, dapprima timidamente, in seguito più incisivamente, con il consolidarsi del regime.

La prima *riforma* della legge comunale e provinciale fu attuata con il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, con il quale si portarono a conclusione alcune questioni che erano state, nel passato, ampiamente dibattute e che, ora, si ritenevano giunte a maturazione.
Riguardo alla materia elettorale si segnala la disposizione che prevedeva la potestà di prorogare la gestione commissariale sino ad un anno, qualora il Consiglio fosse stato sciolto per una seconda volta nel corso di due anni.
Il triennio 1926-1928 vede la definitiva affermazione del regime e la graduale soppressione delle autonomie locali.
Dapprima, con la legge 4 febbraio 1926, n. 237, si dà vita all'istituto del *Podestà* coadiuvato dalla Consulta municipale nei Comuni con popolazione eccedente i 5.000 abitanti, istituto podestarile esteso a tutti i Comuni con il D.L. 3 settembre 1926, n. 1910 (convertito in legge 2 giugno 1927, n. 957).
Il fatto che il T.U. del 1915, che conteneva i principi propri del sistema rappresentativo, era ancora in vigore, rendeva improcrastinabile la redazione di un nuovo testo unico, decisione che venne assunta con la legge delega 31 marzo 1932, n. 359, con la quale si affidava al Governo il compito di racchiudere in modo organico tutte le disposizioni in materia di funzionamento, organizzazione, attribuzioni delle amministrazioni locali, ormai definitivamente attratte nell'orbita statale.
La delega fu assolta con l'emanazione del R.D. 3 marzo 1934, n. 283, che costituì il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale, che rimase operativo sino all'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, in considerazione del fatto che esso costituì, nel suo impianto generale, un semplice, ma efficace ammodernamento della vecchia legislazione comunale e provinciale, per cui poteva trovare applicazione anche dopo la ricostituzione degli organi elettivi.
Relativamente alla materia elettorale, il testo non contiene una specifica disciplina, in quanto venivano soppressi gli organi elettivi di primo e di secondo grado: il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco, sostituiti dal Podestà, affiancato, in alcuni Comuni, dalla Consulta.
Di particolare interesse sono, tuttavia, le disposizioni che stabilivano i requisiti che dovevano possedere coloro che erano chiamati a ricoprire la carica di Podestà e che duravano in carica quattro anni. Infatti, si richiamano gli stessi requisiti che la precedente legislazione richiedeva per i consiglieri, i quali non dovevano ricoprire l'incarico di ecclesiastico o di ministro di culto, vigilare sull'amministrazione comunale, essere impiegati degli istituti di assistenza e beneficenza, essere stipendiati o salariati dell'ente, avere il maneggio del denaro del Comune, avere liti pendenti, avere parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse del Comune (art. 44).
Si osservi che per ricoprire l'ufficio di Podestà o di vice podestà occorreva anche l'ulteriore requisito dell'istruzione, in quanto occorreva aver conseguito almeno il diploma di maturità classica o scientifica o di abilitazione tecnica o magistrale ovvero altro titolo, del quale fosse riconosciuta a tale fine l'equipollenza.
In merito, si rileva che una tale disposizione non potrebbe essere introdotta nel nostro ordinamento elettorale, stante il principio di uguaglianza consacrato dalla Costituzione; tuttavia, non contrasterebbe con il citato principio una disposizione che sancisse la necessità che l'ufficio di Sindaco fosse ricoperto da chi ha maturato esperienza nella carica di amministratore locale, in qualità di consigliere o di assessore ovvero che la carica di assessore fosse rivestita da chi ha già svolto l'ufficio di consigliere.

1.5. | *Dalla fine della seconda guerra mondiale alla legge 142.*

Si deve al D.Lgs.Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 (Ministero DE GASPERI) il ripristino degli organi elettivi, richiamando, in pratica, la previgente materia relativa all'elettorato attivo, la tripartizione degli organi comunali, il numero massimo dei consiglieri (con l'aggiunta della nuova classe dei Comuni con 50 consiglieri), la durata quadriennale del Consiglio, con talune innovazioni, alcune ispirate a principi di mera funzionalità, come il conferimento al Sindaco delle attribuzioni già spettanti alla Giunta, nell'esecuzione degli adempimenti elettorali.
Innovativamente, si dispose l'introduzione, accanto al sistema maggioritario, che trovava applicazione nei

Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, del *sistema proporzionale,* con l'elezione a scrutinio di lista e ripartizione dei seggi con il metodo d'Hondt.
Le elezioni dovevano tenersi nelle giornate di *domenica e di lunedì,* sino alle ore 14, al fine di consentire un ampio afflusso alle urne da parte di larghi strati di lavoratori che dovevano prestare la propria attività nella giornata di domenica.
Con il citato D.Lgs.Lgt. n. 1 del 1946, la materia relativa all'elezione del Consiglio comunale, del Sindaco e degli assessori, tradizionalmente oggetto della legge comunale e provinciale, veniva stralciata ed ivi trattata, in attesa della redazione di un nuovo testo unico.
Una importante innovazione fu operata dalla legge 24 febbraio 1951, n. 84, con la quale si intendeva assicurare alle Giunte quella stabilità che il sistema proporzionale non poteva garantire. Si decise di limitare l'adozione del sistema maggioritario nei Comuni con meno di 10.000 abitanti, consentendo negli altri Comuni, in cui si votava col proporzionale, di procedere al collegamento delle liste (c.d. apparentamento), con la previsione di un *premio di maggioranza,* pari ai due terzi dei seggi, alle liste che raggiungevano il 51 per cento dei suffragi.
Questo sistema — trasfuso nel D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203 — trovò applicazione nelle sole elezioni amministrative che si tennero nel 1952, poichè con la legge 23 marzo 1956, n. 136, recante modificazioni al D.Lgs.Lgt. 1 del 1946, si ripristinò il precedente metodo, conservando, tuttavia, il limite dei 10.000 abitanti per l'elezione con il maggioritario.
Il D.P.R. del 1951 e la legge 136 del 1956 furono coordinati nel D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, che con numerose modificazioni ed integrazioni è tuttora in vigore, nelle parti compatibili con la nuova disciplina relativa all'elezione diretta del Sindaco, unitamente a quella del Consiglio (legge 25 marzo 1993, n. 81).
Ad opera della legge 10 aprile 1964, n. 663 si elevò a *cinque anni* la durata in carica dei Consigli e si pose a 5.000 abitanti il limite al di sotto del quale si procedeva con il sistema maggioritario, mentre negli altri si applicava il proporzionale.
Anche il diritto di *elettorato attivo* — pure esso oggetto di disciplina nel testo unico della legge comunale e provinciale — fu sottoposto a separata regolamentazione, in quanto con la legge 7 ottobre 1947, n. 1058, si procedette all'*unificazione dell'elettorato attivo* politico con quello amministrativo, entrambi soggetti ad identico procedimento (per tutto quanto concerne i requisiti, la compilazione delle liste, la loro revisione ed il contenzioso).
La legge 1058 fu modificata con le leggi 23 marzo 1956, n. 137 e 22 gennaio 1966, n. 1 e coordinata nel D.P.R. 23 marzo 1967, n. 223, a sua volta oggetto di numerosi interventi legislativi.
Nelle Regioni a *statuto speciale* la potestà legislativa relativa all'ordinamento degli enti locali, compresa la materia elettorale, che era espressamente conferita alla Regione Sicilia (art. 14, del R.D.L. 15 maggio 1946, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), è stata estesa alle altre Regioni (Valle d'Aosta, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia), in virtù della legge c. 23 settembre 1993, n. 2.
In particolare, si segnala la legge della *Regione Sicilia* 26 agosto 1992, n. 7, che anticipando la legislazione nazionale, ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco.
Durante i lavori preparatori per l'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locale — la futura legge 142 del 1990 — fu molto dibattuta la questione relativa all'opportunità di disciplinare congiuntamente alla legge quadro la materia elettorale, esigenza che era sostenuta da larghi strati della stessa maggioranza parlamentare (di cui furono portavoce gli on. SEGNI e CARDETTI).
Ma, si decise di rinviare l'esame delle proposte relative alla legge elettorale per le Regioni, le Province ed i Comuni, in altra sede, unitamente a quello riguardante la disciplina dello *status* degli amministratori degli enti locali (seduta in data 10 marzo 1988 della I Commissione Affari costituzionali della Camera).
In aula la questione elettorale fu riproposta, in occasione della discussione degli artt. 4 e 31, ma fu bloccata dal Governo che pose la mozione di fiducia.
Ne consegue che, anche con la legge 142, il Consiglio era l'unico organo eletto direttamente dal popolo, poichè la nomina del Sindaco e degli assessori era ancora devoluta allo stesso Consiglio, sia pure con l'introduzione di meccanismi atti a garantire la stabilità degli esecutivi, come quello della presentazione del

programma con acclusa apposita lista degli eligendi e della introduzione della sfiducia costruttiva, di modo che non poteva essere revocata la Giunta se contemporaneamente non si procedeva alla nomina di un altro esecutivo.
Una significativa innovazione si registrava con la previsione della possibilità per i Comuni di disciplinare l'intero procedimento di elezione del *pro-sindaco* e dei due consultori nei *municipi,* limitandosi il legislatore a fissare alcuni principi, in ordine alla disciplina dell'elettorato attivo e passivo ed al sistema di elezione (proporzionale puro) (art. 12 della legge 142).

1.6. | *L'elezione diretta del Sindaco.*

La questione relativa all'elezione del Sindaco da parte del corpo elettorale ha origini antiche (4), ma solo recentemente si ebbero tentativi che riteniamo meritevoli di citazione.
Il 30 aprile 1969 gli on. CICCARDINI, ZARBERLETTI, PANDOLFO ed altri presentavano un disegno di legge (Atto Camera n. 1400), avente ad oggetto l'elezione diretta del Sindaco, che conseguiva a maggioranza assoluta al primo turno e a seguito di ballottaggio al secondo. Le elezioni si svolgevano in un solo giorno, era prevista la nomina e la revoca degli assessori da parte dello stesso Sindaco e l'istituzione del Presidente del Consiglio comunale.
Il disegno di legge COSSIGA (Atto Camera del 16 gennaio 1978) prevedeva all'art. 11 un particolare sistema elettivo nei Comuni minori.
Nei Comuni fino a 1.000 abitanti il governo locale poteva essere affidato al *solo Sindaco,* eletto con voto diretto, che esercitava le attribuzioni conferite negli altri Comuni alla Giunta ed al Consiglio.
Nei Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti l'amministrazione dell'ente poteva essere attribuita al *Sindaco* ed alla *Giunta,* che erano eletti direttamente ed esercitavano anche le funzioni del Consiglio.
Già abbiamo riferito dei tentativi di introduzione dell'elezione diretta in sede di approvazione della legge 142 e non andati in porto.
Finalmente, il governo dell'on. AMATO, entrato in carica dopo le elezioni del 5 aprile 1992, poneva tra i punti qualificanti del proprio programma l'esigenza di addivenire all'approvazione della legge che introducesse l'elezione diretta del capo dell'esecutivo negli enti locali, senza peraltro presentare un proprio disegno di legge.
Si ebbe, quindi, all'inizio della XI Legislatura una proliferazione di iniziative, ben diciannove, presentate alla sola Camera.
Peraltro, la necessità di addivenire ad una nuova normativa era sollecitata da una proposta di *referendum* abrogativo di varie norme del D.P.R. 570 del 1960, con la quale si intendeva introdurre il sistema maggioritario, che trovava applicazione nei soli Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, anche negli altri Comuni. Contemporaneamente, come abbiamo rilevato, la Regione Sicilia perveniva alla disciplina dell'elezione diretta del Sindaco.
Si giunse così, nel giro di pochi mesi, all'approvazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, recante *norme sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale.*
La nuova normativa si prefiggeva le seguenti finalità:
— ridurre il numero dei *consiglieri,* di almeno un quarto, al fine di ridurre ogni pletoricità delle assemblee;
— ridurre il numero degli *assessori,* per contrastare la lottizzazione, riqualificare il ruolo della collegialità ed abbandonare la c.d. «dicasterializzazione» degli assessorati;

4) Nella seduta del 13 marzo 1866 l'on. PIANCIANI, della sinistra, illustrava un originale progetto di legge, che conteneva molte radicali innovazioni della legge comunale e provinciale, tra le quali quella dell'elezione diretta del capo dell'amministrazione comunale; ma nella stessa seduta la Camera esaurì e liquidò la proposta.

— ridurre il mandato amministrativo a *quattro anni,* in relazione all'elezione diretta del capo dell'esecutivo e, quindi, all'opportunità di più ravvicinate verifiche popolari;
— ridurre ad un giorno — la domenica — la durata delle operazioni di voto;
— sopprimere il privilegio, riservato ai partiti presenti in Parlamento, dell'esonero della sottoscrizione delle candidature;
— estendere il sistema maggioritario, prima limitato ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti a soglie superiori;
— *collegare le candidature* del Sindaco ad una o più liste, al fine di assicurare la stabilità del governo amministrativo, sorretto dalla maggioranza consiliare che esprime il Sindaco, cercando di evitare la patologia dell'anatra zoppa, cioè della coabitazione fra un capo dell'esecutivo ed una maggioranza consiliare divergenti o contrastanti;
— prevedere il *doppio voto* (al Sindaco e al Consiglio) in un'unica scheda, con possibilità di un solo segno sul simbolo prescelto; votare sia per la lista, sia per il Sindaco, consentendo, altresì, di votare per un Sindaco non collegato con una lista;
— obbligare alla presentazione, all'atto della candidatura dl Sindaco, di un *programma,* con gli eventuali collegamenti;
— correggere, in senso maggioritario, il sistema proporzionale con l'assegnazione di un *premio di maggioranza,* pari al 60% dei seggi, da attribuire alla lista o coalizione di liste collegate con il Sindaco vincente;
— introdurre il doppio turno di *ballottaggio,* tra il primo ed il secondo candidato alla carica di Sindaco, qualora nessuno abbia, nel primo turno, raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi. In tal modo si favorisce l'aggregazione delle forze politiche, temperando la rigorosità del maggioritario e permettendo un processo di ricomposizione della frammentazione degli schieramenti;
— introdurre, anche nelle elezioni amministrative, la *preferenza unica;*
— estendere alle Province il regime previsto per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ossia elezione diretta del Presidente della Provincia, con correttivo maggioritario, innestando, il tutto, sul vigente sistema dei collegi uninominali;
— rinviare agli statuti la scelta del sistema, maggioritario o proporzionale corretto, da applicare alle elezioni dei *Consigli circoscrizionali;*
— conservare i principi della legge 142 nella disciplina dei rapporti tra Sindaco o Presidente della Provincia e Consiglio, dando al primo la responsabilità del governo ed al secondo la determinazione degli indirizzi generali di governo;
— delineare la Giunta come *organo di collaborazione* del Sindaco o del Presidente della Provincia, al quale spetta, comunque la nomina e la revoca degli assessori;
— prevedere, in caso di contrasto tra Sindaco o Presidente della Provincia il rinvio al giudizio delle urne, a seguito sia della presentazione delle dimissioni da parte dei primi, sia dell'approvazione da parte del Consiglio di una *mozione di sfiducia;*
— disciplinare la *propaganda elettorale,* in vista della maggiore personalizzazione del confronto politico, assicurando la parità delle condizioni di accesso ai mezzi di informazione, la limitazione delle forme più dispendiose della campagna elettorale e l'introduzione dell'obbligo della pubblicità delle spese elettorali sostenute dalle liste e dai candidati.
Tra i successivi interventi successivi si menzionano il D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132, recante il *regolamento di attuazione* della legge 81, in materia di elezioni comunali e provinciali e la legge 30 aprile 1999, n. 120, con la quale si è proceduto a dettare una serie di aggiornamenti e di modificazioni della legislazione elettorale, di cui faremo brevi cenni, con riguardo alle norme riguardanti l'elezione oggetto di indagine in questo paragrafo, rinviando la trattazione della altre disposizioni, quelle attinenti al procedimento, in sede di commento dei singoli istituti (presentazione delle candidature, scelta degli scrutatori, fissazione del giorno della votazione, ecc.).
Si pone rimedio all'inconveniente cui dava luogo la mancata attribuzione del *premio di maggioranza* qualora il Sindaco avesse ottenuto la maggioranza assoluta al primo turno e, quindi, riusciva eletto, mentre la

lista o liste collegate non avessero superato il 50 per cento dei voti. Si dispone che in questo caso, se la lista o le liste raggiungono almeno il 40 per cento dei voti validi esse hanno diritto al 60 per cento dei seggi, semprechè nessuna altra lista o gruppo di liste abbia superato il 50 per cento dei voti validi (art. 1).
L'annosa questione della durata in carica dei Consigli, che era stata ridotta a quattro anni dalla legge 81, per consentire più ravvicinate verifiche da parte degli elettori, a seguito dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo, viene riportata a *cinque anni* (art. 7).
Al fine di evitare la proliferazione delle liste o gruppi di candidati si stabilisce una specie di *sbarramento,* ossia di non ammissione al riparto dei seggi, alle liste o gruppi di candidati che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia (art. 5).
Con l'entrata in vigore del nuovo testo unico delle Autonomie locali, approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il sistema elettorale sopra delineato è, ora, disciplinato dal Capo II, titolo III, della Prima parte, agli artt. 71, 72 e 73.

1.7. | *I requisiti per ricoprire l'ufficio di elettore, di candidato ed eletto.*

Le modalità attraverso le quali si addiviene alla preposizione dei soggetti ad un pubblico ufficio di ente territoriale, assume la denominazione di *elezione,* procedimento che trova la sua consacrazione con la manifestazione del voto, elemento comune a tutti i tipi di elezioni, contemplati sia dal diritto privato, sia dal diritto pubblico (5).
L'elezione si configura come un *rapporto giuridico* intercorrente tra gli elettori e l'eletto, rapporto i cui termini sono comunemente indicati come diritto di elettorato attivo e diritto di elettorato passivo, ossia, rispettivamente, come capacità di esprimere il voto e come attitudine ad essere eletto, secondo i requisiti stabiliti dalla legge (6).
Da altro punto di vista, è stato rilevato che le elezioni non possono qualificarsi come atto dei pubblici poteri, dell'apparato amministrativo, ma essenzialmente come semplice espressione dell'attività di scelta del corpo elettorale. Infatti, «non può sfuggire la sostanziale differenza tra procedimento amministrativo e procedimento elettorale: il primo ruota intorno al rapporto fra Amministrazione e amministrato ... il secondo dà rilevanza al rapporto fra elettori ed eleggibili».
Ne consegue che in sede di elezioni il compito della pubblica amministrazione consiste specialmente nel «prestare, se così si può dire, il suo apparato, attesochè il corpo elettorale è privo di organizzazione propria» e, quindi, non perseguendo interessi propri, essa si limita ad adattare «l'apparato di cui dispone alle finalità del corpo elettorale, per rendere possibile e fruttuosa la manifestazione dell'atto collegiale elettivo» (7).
Pertanto, sia per essere elettori, sia per essere eletti occorre essere in possesso di determinati requisiti, che si presentano sotto un duplice aspetto: come requisiti positivi e come requisiti negativi, intendendo, per i primi, quelli che debbono positivamente sussistere per poter esercitare il diritto elettorale, attivo o passivo, e per requisiti negativi quelli che debbono essere assenti, in quanto la loro presenza comporta la perdita dell'esercizio dei diritti stessi.
Sempre in tema di requisiti si distingue tra:
— cause di incapacità;
— cause di ineleggibilità;
— cause di incompatibilità.
Sono *cause di incapacità* quelle che incidono:
— sull'elettorato attivo, cioè sui requisiti positivi (cittadinanza italiana, maggiore età) e su quelli negativi (l'assenza di determinati reati) (c.d. capacità elettorale attiva);

---

5) MAGGIORA, *Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità nell'ente locale,* Milano, 2000, pag. 1.

6) Cfr. MAGGIORA, *Nozioni introduttive sul diritto di elettorato attivo e passivo,* in questa «Rivista», 1995, pag. 766.

7) MIGNONE, *Giustizia elettorale amministrativa,* Milano, 1979, pag. 176.

— sull'elettorato passivo, come requisiti negativi che impediscono di assumere la carica elettiva, ossia di candidarsi; si parla in questa evenienza di cause di non candidabilità (c.d. capacità elettorale passiva).
Capacità elettorale attiva e capacità elettorale passiva sono entrambe accomunate dal fatto che la mancanza di un requisito positivo o la presenza di un requisito negativo sono insanabili, determinando, se preesistenti all'elezione, l'impossibilità di essere elettore o candidato e se sopravvenute producono la decadenza dalla carica rivestita.
L'elettorato passivo, infine, richiede — oltre al possesso dei requisiti (positivi e negativi) propri dell'elettorato attivo — anche ulteriori requisiti negativi, ossia l'assenza di:
— cause di ineleggibilità;
— cause di incompatibilità.
Queste cause ostative, a differenza delle cause di incapacità, sono, sia pure a diverse condizioni, sanabili, come vedremo nel corso della trattazione.

1.8. | *La legge 23 aprile 1981, n. 154.*

Nelle pagine che precedono, dedicate all'evoluzione dell'ordinamento elettorale riguardante i Comuni, abbiamo fatto frequenti cenni ai vari *requisiti* che dovevano essere posseduti dai candidati alla carica di consigliere, in quanto era prevista la sola elezione diretta del Consiglio.
Tutta la materia relativa alla *cause ostative* all'assunzione alla carica di consigliere trovava sistemazione con gli artt. 14, 15, 16 e 17 del D.P.R. 570 del 1960 e con le leggi 25 febbraio 1971, n. 67 (relativa alla lite pendente in materia tributaria) e 22 maggio 1971, n. 280, che prescrisse la possibilità di procedere alla rimozione delle cause di ineleggibilità, sorte indipendentemente dalla volontà dell'interessato, prima della convalida degli eletti.
Di non trascurabile rilievo fu il contributo dato dalla *Corte Costituzionale,* la quale con una serie di decisioni, talvolta meramente interpretative, talaltra dichiarative di incostituzionalità, sollecitava il legislatore ad intervenire in materia, al fine di procedere ad una razionalizzazione del settore.
La prima occasione fu offerta dall'entrata in vigore della legge di riforma della sanità 23 dicembre 1978, n. 833, che poneva all'attenzione del legislatore il problema dell'eleggibilità a consigliere comunale degli addetti al Servizio sanitario nazionale, attesa la rilevanza dei compiti affidati al Comune in materia.
Sulla questione furono presentati molti disegni di legge, tutti indirizzati alla regolarizzazione degli addetti al servizio sanitario, ma poi unificati in sede di commissione parlamentare, che ne ampliò l'ambito di applicazione sino a ricomprendere l'intero elettorato amministrativo passivo.
Dopo vari interventi della Camera e del Senato si addivenne alla emanazione della legge 23 aprile 1981, n. 154, recante «*norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale*».
Con questa legge si provvide a disciplinare l'intero settore delle cause ostative, relativamente non solo agli enti locali territoriali tradizionali, Comuni e Province, ma anche con riferimento alle Regioni ed alle nuove realtà infracomunali, le Circoscrizioni, nonchè alle strutture sanitarie.
La nuova disciplina ha il pregio di distinguere nettamente tra cause di ineleggibilità e di incompatibilità e di stabilire le modalità con le quali si addiviene alla loro rimozione.
Essa, tuttavia, non è esente da giustificati motivi di critica, come quello di aver accomunato nelle cause di ineleggibilità delle vere e proprie cause di incompatibilità (come le ineleggibilità che colpiscono i dipendenti degli enti territoriali, i legali rappresentanti delle società per azioni a partecipazione degli enti locali, gli amministratori ed i dipendenti con funzione di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente dalla Regione, dalla Provincia o dal Comune).
Determinando dette cause un conflitto di interesse tra due uffici, si concreta una causa ostativa che avrebbe dovuto essere inclusa tra le cause di incompatibilità (8).

---

8) ALBERTI, *Ineleggibilità amministrative e principi costituzionali,* Milano, 1984, pag. 135.

Successivamente, la materia delle incandidabilità, incompatibilità ed ineleggibilità è stata inserita nel Capo II, Titolo III, Parte prima del D.Lgs. 267 del 2000 (artt. 55-73), in attuazione del disposto dell'art. 31, comma 2, della legge 265 del 1999, che demandava al Governo il compito si redigere, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, un testo unico che contenesse, oltre alle disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e della struttura istituzionale, il sistema elettorale, *«ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità»*.
Ne è derivato che la materia elettorale, relativa alle elezioni comunali è disciplinata:
— dagli artt. 55-73 del D.Lgs. 267, per quanto concerne le cause ostative ed i requisiti per l'*elettorato passivo,* nonchè per l'individuazione dei sistemi elettorali;
— dal D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, per tutto quanto riguarda il *procedimento elettorale,* il contenzioso e la disciplina penale;
— dal D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132, recante il regolamento di attuazione della legge 81 del 1993;
— dalla legge 7 giugno 1991, n. 182, relativamente alla fissazione della data delle elezioni;
— dalla legge 4 aprile 1956, n. 212 (come modificata dalla legge 24 aprile 1975, n. 130; dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515 e dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28, con riguardo alla *propaganda elettorale*.
Rinviando ad altra sede la trattazione analitica delle singole fattispecie ostative all'assunzione della carica di Sindaco e di consigliere comunale, esulando la materia dall'oggetto della presente pubblicazione, dedicata principalmente alla trattazione del procedimento elettorale, ci limiteremo nelle pagine che seguono alla semplice illustrazione delle stesse.

1.9. | *La composizione del Consiglio comunale.*

Il Consiglio comunale ha assunto una nuova configurazione con la legge 81 del 1993, che ha prodotto una significativa riduzione, adempiendo, quindi, ad una precisa finalità, quella di consentire una maggiore funzionalità dell'organo, come abbiamo avuto modo di rilevare.
L'art. 1, comma 1, della legge 81 — confluito nell'art. 37 D.Lgs. 267 del 2000 — dispone che il Consiglio comunale è composto dal Sindaco e da:
— 60 membri nei Comuni con popolazione superiore ad un 1.000.000 di abitanti;
— 50 membri nei Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
— 46 membri nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
— 40 membri nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo una popolazione inferiore siano capoluoghi di Provincia;
— 30 membri nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
— 20 membri nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
— 16 membri nei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti;
— 12 membri negli altri Comuni.
A seguito delle innovazioni apportate dalla legge finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 184 della legge 191 del 2009), nonché dall'art. 16, comma 17, del D.L. 138 del 2011, il Consiglio comunale è formato dal Sindaco e da un numero di consiglieri pari a:
— 48 membri nei Comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti;
— 40 membri nei Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
— 36 membri nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
— 32 membri nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di Provincia;
— 24 membri nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
— 16 membri nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
— 10 membri nei Comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti;
— 7 membri nei Comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti;
— 6 membri nei Comuni con popolazione da 1.001 a 3.000 abitanti;
— 6 membri nei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti.

Si stabilisce che del Consiglio fa parte di diritto il *Sindaco,* disposizione necessaria per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, nei quali se lo statuto non ha previsto l'istituzione del presidente del Consiglio, l'organo è presieduto dal Sindaco.
Infatti, se non esistesse tale norma, che conferisce al Sindaco anche la carica di membro del Consiglio, questi sarebbe presieduto da un estraneo.
Si è affermato che la disposizione è in sintonia con il nuovo sistema di elezione diretta del Sindaco, con il quale si vuole accentuare, da un lato, uno «stacco» tra organi di governo e di gestione (Sindaco e Giunta) e organo rappresentativo, di indirizzo politico e di controllo (Consiglio) e dall'altro lato, un momento di congiunzione tra tali organi, considerando il Sindaco componente del Consiglio. Tuttavia, tale disposizione, anche se forse motivata dalla necessità di evidenziare tale collegamento «risulta concettualmente ibrida essendo il Consiglio composto da soggetti eletti a consigliere comunale e da un soggetto — il Sindaco — eletto ad altra carica che *ope legis* è reso consigliere comunale (9)».
Con questa assunzione di carica si risolve, inoltre, il problema della *convalida* o verifica dei poteri del Sindaco. Essendo, infatti, il Sindaco, di diritto, consigliere comunale, della sussistenza o meno nei suoi confronti delle condizioni di ineleggibilità, di incompatibilità o di incandidabilità, sia alla carica di consigliere, sia a quella di Sindaco, vi provvede il Consiglio comunale nella prima seduta successiva alle elezioni, il cui primo adempimento è — come noto — la convalida degli eletti (10).
È stato opportunamente conservato in vigore il secondo comma dell'art. 2 del D.P.R. 570 (ora, art. 37, comma 4, D.Lgs. 267), secondo il quale la popolazione — ai fini dell'assegnazione al Comune del numero dei consiglieri — è determinata in base ai risultati dell'*ultimo censimento*.
Ne consegue che, fino a quando i dati ufficiali del censimento della popolazione non sono stati pubblicati sulla «Gazzetta Ufficiale», hanno piena efficacia i risultati del precedente censimento. Pertanto, le variazioni della popolazione che intervengano *medio tempore* non danno titolo ad una diversa classificazione, a meno che non siano conseguenza di una modificazione territoriale comportante una variazione di almeno un quarto della popolazione, ai sensi dell'art. 8, comma secondo, lett. *a),* del D.P.R. 570) (11).

CAPITOLO II
L'ELETTORATO ATTIVO

2.1. | *Requisiti positivi dell'elettorato attivo.*

Abbiamo rilevato che per poter essere eleggibili alle cariche elettive negli enti locali, ossia per poter ricoprire la carica di Sindaco e di consigliere comunale e circoscrizionale, occorre possedere i prescritti requisiti (c.d. elettorato passivo), identificabili nei seguenti (art. 55 del D.Lgs. 267 del 2000):
— *essere elettore,* essere cioè in possesso dei requisiti propri dell'elettorato attivo;
— *non versare in una causa ostativa,* ovvero in una causa di ineleggibilità, di incompatibilità o di incandidabilità.
Ciò premesso e con riguardo all'*elettorato attivo,* sono considerati *requisiti positivi* (art. 1 D.P.R. 223 del 1967):
— la *cittadinanza italiana,* salvo che, per le sole elezioni comunali e circoscrizionali, si tratti di cittadini dell'Unione Europea, che sono ammessi ad esercitare il diritto di voto con le modalità previste dal D.Lgs. 1 aprile 1996, n. 197;
— la *maggiore età,* prescritta dall'art. 48 Cost. e che si acquista al compimento del diciottesimo anno di età.

9) ZUCCHETTI, in A.V., *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia,* Milano, 1999, pag. 19

10) MAGGIORA, *Composizione ed elezione degli organi comunali,* in questa «Rivista», 1996, pag. 209.

11) Per la giurisprudenza cfr.: Consiglio di Stato, V, 12 agosto 1994, n. 861, in «Cons. di St.», 1994, I, pag. 1086, il quale sottolinea la non rilevanza dei dati contenuti nella pubblicazione dell'Istituto centrale di statistica, sia pure riguardanti l'ultimo censimento della popolazione residente, poichè il legislatore ha inteso riferirsi ad un dato che, per sua natura deve essere oggettivamente accertato e per il quale deve sussistere il massimo grado di certezza: tale grado è con evidenza fornito dall'adozione dell'atto formale, cui segue la pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale».

2.2. | *Requisiti negativi.*

Oltre al possesso dei requisiti positivi, indicati al precedente paragrafo, è richiesto che il soggetto che intende candidarsi non versi in una selle seguenti cause di incapacità e che abbiamo denominato *requisiti negativi*.
Essi sono gli stessi che sono previsti per l'elettorato attivo e sono indicati nell'art. 2 del D.P.R. 223, come sostituito dall'art. 1 della legge 16 gennaio 1992, n. 15) nei seguenti (12):
1) non sottoposizione a *misure di prevenzione*. Non sono elettori coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione di cui all'art. 3 della legge 1423 del 1956, come modificato dall'art. 4 della legge 327 del 1988, ossia, sono sottoposti:
— alla sorveglianza speciale;
— al divieto di soggiorno in uno o più Comuni o in una o più Province;
— all'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza o di dimora abituale.
2) non sottoposizione a *misure di sicurezza detentive*. Non sono iscrivibili nelle liste elettorali coloro che sono sottoposti:
— a misure di sicurezza detentive (assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro;
ricovero in una casa di cura e di custodia; ricovero in un manicomio giudiziario; ricovero in un riformatorio giudiziario, misura applicabile ai minori e per una durata non inferiore ad un anno);
— alla libertà vigilata;
— al divieto di soggiorno in uno o più Comuni o in una o più Province, ai sensi dell'art. 215 del codice penale.
La durata di tali misure è commisurata alla vigenza degli effetti dei provvedimenti;
3) *interdizione dai pubblici uffici*.
Si distingue tra interdizione perpetua e temporanea.
L'interdizione *perpetua* colpisce coloro che sono sottoposti:
— alla pena dell'ergastolo;
— alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni;
— alla dichiarazione di abitualità o di professionalità nel delitto ovvero alla tendenza a delinquere (art. 29 cod. pen.);
— alla condanna per peculato (art. 314 cod. pen.) e per concussione (art. 317 cod. pen.), a meno che per questi due ultimi reati venga inflitta, per circostanze attenuanti, la reclusione per un tempo inferiore a tre anni, nel quale caso la condanna comporta l'interdizione temporanea (art. 317-*bis* cod. pen.).
L'interdizione *temporanea* dai pubblici uffici consegue di diritto alla condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni ed ha la durata di anni cinque; di regola non può avere una durata inferiore ad un anno e non superiore a cinque, salvo che la legge non disponga altrimenti.
Tale situazione ricorre nel caso dei reati commessi in violazione delle norme sancite in materia di elettorato attivo dal Titolo VI del D.P.R. 223, poichè qualora venga applicata la reclusione si consegue l'interdizione per un tempo non inferiore a due e non superiore a cinque anni (art. 60, comma primo, D.P.R. 223).
Ai sensi degli artt. 102 D.P.R. 570 del 1960 e 113 del D.P.R. 361 del 1957, le condanne per i *reati elettorali,* che comportano la pena della reclusione, producono la sospensione dal diritto elettorale e da tutti i pubblici uffici e se la condanna colpisce il candidato, la privazione del diritto elettorale e di eleggibilità è pronunciata per un tempo non minore di cinque non maggiore di dieci anni.
La *sospensione condizionale* della pena non ha effetto ai fini della privazione del diritto di elettorato (art. 2, ultimo comma).
La perdita della qualità di elettore, ossia il sopraggiungere di una causa ostativa (perdita della cittadinanza, interdizione, ecc.) comporta l'impossibilità di essere candidato alle elezioni o la decadenza dalla carica pubblica elettiva conseguita a seguito dell'elezione, ai sensi dell'art. 68, comma 1, D.Lgs. 267 del 2000).

---

12) Non costituisce più causa ostativa la dichiarazione di *fallimento,* a seguito della sua abrogazione operata dall'art. 152, comma 1, lett. *a),* del D.Lgs. 152 del 2006.

CAPITOLO III
L'ELETTORATO PASSIVO

Sezione I
Le cause di non candidabilità

3.1. | *Natura giuridica.*

I requisiti dell'*elettorato passivo,* prescritti per potersi candidare alle elezioni amministrative, consistono nell'assenza di cause di non candidabilità, di cause di ineleggibilità e di cause di incompatibilità.
Il versare in una specifica causa di *non candidabilità,* costituisce una condizione essenziale poichè l'esistenza di tale causa ostativa comporta un impedimento che agisce come una vera e propria causa di incapacità, in quanto *non è rimuovibile* da parte del singolo candidato.
Questa specifica causa impeditiva è stata introdotta dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16, al fine di far fronte al dilagare delle infiltrazioni di stampo mafioso o della criminalità organizzata all'interno delle amministrazioni locali e di ridare credibilità e prestigio alla rappresentanza politico-amministrativa, operando una preselezione dei candidati, che non sempre le forze politiche riescono ad ottenere (come si legge nella relazione dell'on. CARDETTI al disegno di legge).
La disposizione — che si presentava come riscrittura dell'art. 15 della legge 15 del 1990 — determinava l'impossibilità a candidarsi e, per gli eletti, di decadere dalla carica, anche in presenza di sentenze di condanna non definitive e talora anche in occasione di semplici rinvii a giudizio o in presenza di provvedimenti cautelari non definitivi.
La normativa è stata sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale, che l'ha censurata con la sent. n. 141 del 1996, sotto vari profili, come quello della violazione dell'art. 27 Cost., in riferimento alla presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva, nonchè con riguardo agli artt. 2, 3 e 51 Cost.
In definitiva, la Corte ha rilevato che soltanto una *sentenza irrevocabile* può giustificare l'esclusione dei cittadini che intendono concorrere alla cariche elettive, non trovando neppure giustificazione la constatazione che si tratta di elezioni amministrative, e non di quelle politiche generali, perchè pure in questo caso è in gioco il principio democratico, assistito dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali.
A seguito della dichiarazione di incostituzionalità di varie parti dell'art. 15, comma primo, della legge 55 citata, il legislatore ha provveduto a porvi rimedio, con l'emanazione della legge 13 dicembre 1999, n. 475.

3.2. | *Le singole fattispecie.*

Secondo la nuova normativa, quale risultante dalle modificazioni apportate dalla legge 475 del 1999 — ora, riprodotta, negli artt. 58 e 59 del D.Lgs. 267 del 2000 — non possono candidarsi alle elezioni comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire cariche elettive di secondo grado, negli enti locali e nelle aziende ed enti da essi dipendenti:
1) *coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'art. 416*-bis *del cod. pen.* (associazione di tipo mafioso) *o per il delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 74 del T.U. 309 del 1999, o per un delitto di cui all'art. 73 del citato T.U., concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonchè, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;*
2) *coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dall'art. 314* [peculato (13)], *316* (peculato mediante profitto dell'errore altrui), *316*-bis (malversazione a danno dello Stato), *317* (concussio-

13) Il testo originario faceva riferimento al solo primo comma dell'art. 314, ma tale inciso è stato dichiarato incostituzionale dalla sent. della Corte Cost. n. 171 del 2007.

ne), *318* (corruzione per atto d'ufficio), *319* (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio), *319*-ter (corruzione in atti giudiziari), *320* (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) *del codice penale;*
3) *coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati al numero che precede;*
4) *coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;*
5) *coloro nei cui confronti il Tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 1, della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646* (associazioni di stampo mafioso).
Si dispone l'equiparazione della *sentenza di patteggiamento* a quella di condanna (art. 58, comma 2, D.Lgs. 267), accogliendo un consolidato orientamento giurisprudenziale (14).
Una nuova causa di incadidabilità è stata introdotta dall'art. 2, comma 30 della L. 94 del 2009, il quale dispone che gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del Consiglio per infiltrazioni di stampo mafioso o similare non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella Regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di infiltrazione mafiosa con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa.
Per procedere all'applicazione della normativa si prescrive l'obbligo per tutti i candidati alle elezioni regionali ed amministrative di sottoscrivere, nella dichiarazione di accettazione della candidatura, «esplicita dichiarazione» di *non versare in alcuna delle condizioni* sopra indicate (art. 2 della legge 16 del 1992, che modifica gli artt. 28 e 32 del D.P.R. 570 e l'art. 9 della legge 108 del 1968).
A sanzionare tale obbligo del candidato si opera in tre direzioni:
— consentendo agli organi che procedono all'esame delle candidature di *cancellare dalle liste* i nominativi dei candidati a carico dei quali viene accertata la sussistenza di una condanna o di un provvedimento di quelli sopra elencati o per i quali manca ovvero è incompleta la dichiarazione di accettazione della candidatura (art. 2 della legge 16 del 1992).
È stato deciso che la partecipazione alla competizione elettorale di un soggetto del quale, con sentenza passata in giudicato, sia stata accertata la non candidabilità determina la nullità di tutte le operazioni elettorali svolte e non della sola elezione eventualmente conseguita dal candidato, attesa la possibilità che l'avvenuta partecipazione di questi sia tale da incidere, con effetto inquinante, sulla complessiva espressione del voto resa dal corpo elettorale, sia con riguardo all'elezione del Consiglio, sia, di riflesso, a quella del Sindaco (15);
— stabilendo la *nullità dell'elezione* del candidato che versi in una causa di non candidabilità (art. 58, comma 4, D.Lgs. 267, già art. 15, comma 4, della legge 55 del 1990, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge. 16);
— prescrivendo una nuova fattispecie criminosa, consistente nella pena della *reclusione* da sei mesi a tre anni per chiunque, nella dichiarazione di accettazione della candidatura, espone fatti non conformi al vero (art. 87-*bis,* del D.P.R. 570, aggiunto dall'art. 3, comma 5, della legge 16).
Pertanto, in presenza di una causa di incandidabilità, il Consiglio comunale deve provvedere, nella stessa seduta di convalida, alla dichiarazione di non convalida dell'elezione, provvedendo alle necessarie surrogazioni, ai sensi dell'art. 41 del testo unico 267 del 2000.

---

14) Consiglio di Stato, I, 27 maggio 1992, n. 1647/92, in «Cons. di St.», 1993, I, pag. 453; Cass. civ., III, 19 ottobre 1994, n. 8515, *ivi, 1995,* II, pag. 285.

15) Cons. giust. amm. sic., 14 marzo 2000, n. 112, in «Cons. di St.», 2000, I.

Qualora il Consiglio non vi provveda, è da ritenere che trovi applicazione l'art. 136 il quale demanda allo statuto il compito di individuare l'organo titolare del potere sostitutivo.
La normativa testè illustrata non trova applicazione nel caso in cui, a seguito di sentenza di condanna passata in giudicato o misura di prevenzione definitiva, è concessa la riabilitazione, ai sensi dell'art. 178 cod. pen. o dell'art. 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327 (comma 5).
La normativa delle cause di non candidabilità regola anche i casi del loro verificarsi nel corso del mandato e prevede gli istituti della sospensione e della decadenza dalla carica (art. 59 D.Lgs. 267 del 2000).

Sezione II
Le cause di ineleggibilità

3.3. | *Natura giuridica.*

La *ratio* dell'introduzione nell'ordinamento elettorale delle cause di ineleggibilità trova fondamento nell'opportunità di garantire la perfetta parità di tutti i candidati partecipanti alla competizione elettorale, in modo che nessuno possa esercitare, a ragione dell'ufficio ricoperto, una indebita *captatio benevolentiae,* che possa incidere sulla libera determinazione della volontà degli elettori, che si estrinseca nella manifestazione del voto.
È opportuno precisare che con la formula «*captatio benevolentiae*» abbiamo inteso sintetizzare, in una sola espressione, tutte quelle definizioni (*captatio benevolentiae, captatio voti, metus potestatis, timor reverentialis,* ecc.), indicative di quella specifica causa ostativa all'assunzione delle cariche elettive, che è denominata «ineleggibilità», ossia di quella causa impeditiva che si sostanzia in un'influenza sulla volontà dell'elettore, incidendo sulla sua libertà di voto, garantita dall'art. 48 Cost.
In merito, è stato rilevato che la libertà del voto deve essere insensibile «alle suggestioni derivanti non solo da comportamenti attivi dei candidati (o di altre persone), miranti esplicitamente ad influenzare la manifestazione del suffragio, bensì anche, per così dire, dalla posizione inerte dei candidati medesimi, la quale, in una qualche maniera, possa incidere, anche solo psicologicamente, sulla libertà di scelta dell'elettore» (16).
L'ineleggibilità a differenza dell'incompatibilità, vizia in radice l'atto elettivo, per cui essa deve essere rimossa prima della competizione elettorale, ossia al momento della presentazione delle candidature, con le modalità che indicheremo al paragrafo 3.5.
Ciò premesso, passeremo all'esame delle singole fattispecie nell'ordine indicato dall'art. 60 del D.Lgs. 267 del 2000, già art. 2 della legge 154 del 1981.
Al riguardo, si osserva che il testo unico ha oppurtunamente ridisciplinato il settore, in considerazione della L.c. 22 novembre 1999, n. 1, che ha demandato alle Regioni la regolamentazione delle cause ostative all'assunzione della carica di consigliere regionale, sulla base dei principi fissati dalla legge dello Stato, limitando, quindi, la materia alle cariche di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale.

3.4. | *Le singole fattispecie.*

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, consigliere comunale e circoscrizionale del capo della polizia, dei vice capi di polizia, degli ispettori generali di pubblica sicurezza che prestano servizio presso il Ministero dell'Interno, dei dipendenti civili dello Stato che svolgono funzioni di direttore generale o equiparate o superiori (17) (art. 60, comma 1, n. 1).

Secondo la dottrina, la *ratio* della disposizione è da ricercare nell'esigenza di escludere dall'eleggibilità coloro che rivestono cariche tali da fare temere indebite influenze sulla determinazione della volontà degli

16) ALBERTI, *Ineleggibilità, cit.,* pag. 101.
17) La disposizione comprendeva anche «i capi di gabinetto dei ministri», ora eleggibili ai sensi dell'art. 4 della legge 6 agosto 2002, n. 137, che ha abrogato il riferimento ai capi di gabinetto.

elettori; si tratta di causa ostativa assoluta, che agisce indistintamente nei confronti dei funzionari in parola, per tutto il territorio nazionale (18).
I funzionari dello Stato che sono stati ritenuti ineleggibili alla carica di Sindaco, consigliere comunale e circoscrizionale sono i seguenti:
1) *capo della polizia:* è identificabile nel direttore generale preposto al Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 5, comma secondo, della legge 1 aprile 1981, n. 121;
2) *vice capi di polizia:* si tratta dei due vice direttori generali, incaricati nel citato Dipartimento della pubblica sicurezza, dei quali, uno esplica le funzioni vicarie e l'altro attività di coordinamento e di pianificazione (art. 5, comma quarto, legge 121):
3) *ispettori generali di pubblica sicurezza:* sono i funzionari preposti all'ufficio centrale ispettivo (art. 5, comma primo, legge 121), col compito di verificare l'esecuzione degli ordini e delle direttive del Ministero dell'Interno e del Capo della polizia, di riferire sull'attività svolta dagli uffici periferici dell'amministrazione della pubblica sicurezza e di verificare l'efficienza e la corretta gestione patrimoniale e contabile (art. 5, comma sesto, legge 121);
4) *dipendenti civili dello Stato,* che svolgono funzioni di direttore generale o equiparate o superiori. È stata riscontrata l'inesattezza terminologica della qualifica di «direttore generale», oggi non più esistente, poichè sostituita da quella di dirigente generale (19).
Sono *eleggibili* il Ministro dell'Interno ed i suoi sottosegretari non svolgendo più il Ministero dell'Interno funzioni di vigilanza sugli enti locali.

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio nel quale esercitano le loro funzioni, dei Commissari di governo, dei Prefetti della Repubblica, dei vice Prefetti vicari e dei funzionari di pubblica sicurezza (art. 60, comma 1, n. 2).

Si tratta di una causa di *ineleggibilità relativa,* che opera soltanto con riferimento al territorio nel quale i predetti funzionari statali esercitano le loro competenze; così, il Commissario di governo può essere eletto in altra Regione ed il Prefetto ed i vice Prefetti in altra Provincia e così via.
La *ratio* della causa ostativa è identica a quella prevista nel precedente numero, ossia quella di evitare che i menzionati funzionari possano, a cagione dell'ufficio ricoperto, esplicare una indebita *captatio benevolentiae,* volta a coartare la libera determinazione della volontà degli elettori.
La causa di ineleggibilità relativa colpisce i seguenti uffici:
— *Prefetti della Repubblica*. Benchè rientranti nella categoria dei dipendenti civili dello Stato, che «svolgono le funzioni di direttore generale o equiparate o superiori» (ved. precedente numero) e nella categoria di coloro che «*esercitano poteri di controllo istituzionale nell'amministrazione di Comuni e Province*» (ved. successivo n. 5 dell'art. 60, D.Lgs. 267), il legislatore ne ha disciplinato a parte la ineleggibilità, definendone, tra l'altro, il carattere relativo, in quanto organi periferici dello Stato. Infatti, i Prefetti rappresentano il potere esecutivo nella Provincia e vigilano sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni statali (come precisava l'art. 19 t.u.l. com. prov. del 1934);
— *vice prefetti*. È da ritenere che l'ineleggibilità colpisca il solo «vice prefetto vicario», ossia colui che

18) Cfr. MILITERNI-SAPORITO, *La nuova legge elettorale,* Napoli, 1982, pag. 20; DAVOLI, *Le nuove norme sulle ineleggibilità e incompatibilità,* Roma, 1982, pag. 50, DI STILO-MAGGIORA, *Ineleggibilità e incompatibilità alle cariche pubbliche elettive,* Rimini, 1985, pag. 24; PRINCIVALLE, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1989, vol. I, pag. 84; SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *Elezioni regionali ed amministrative,* Bologna, 1990, pag. 12; MAGGIORA, *Ineleggibilità dei dirigenti statali alle elezioni amministrative,* in questa «Rivista», 1992, pag. 894; SARTI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità, sospensione e decadenza negli enti locali,* Firenze, 1998, pag. 31; MAGGIORA, *Ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità nell'ente locale,* Milano, 2000; PINTO-D'ALFONSO, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità e* status *degli amministratori locali,* Rimini, 2001; MAGGIORA, *Guida alle elezioni comunali,* Firenze, 2002.

19) MILITERNI-SAPORITO, *op. cit*., pag. 20; SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *op. cit.,* pag. 13.

sostituisce il Prefetto in caso di assenza, impedimento o temporanea vacanza (20). Sono, quindi, eleggibili i restanti funzionari di Prefettura;

— *funzionari di pubblica sicurezza*. Si tratta degli appartenenti ai ruoli dirigenziali e direttivi e che esplicano funzioni di polizia (art. 39 della legge 121 del 1981).

Nel passato, l'eleggibilità dei funzionari di pubblica sicurezza alla carica di consigliere comunale e provinciale era pacificamente ammessa (21). Ora, invece, si generalizza l'ineleggibilità, anche se non manca chi ritiene che il divieto sia operante solo per i funzionari di pubblica sicurezza in servizio presso Questure, Distretti e Commissariati e non anche per quei funzionari posti fuori ruolo e comandati presso altri uffici (22).

La disposizione è da correlare con l'art. 81, secondo comma, della legge 121 del 1981, il quale dispone che «*gli appartenenti alle forze di polizia, candidati alle elezioni politiche o amministrative, sono posti in aspettativa speciale con assegni dal momento dell'accettazione della candidatura per la durata della campagna elettorale e possono svolgere attività politica e di propaganda al di fuori dell'ambito dei rispettivi uffici e in abito civile. Essi, comunque, non possono prestare servizio nell'ambito della circoscrizione nella quale si sono presentati come candidati alle elezioni, per un periodo di tre anni dalla data delle elezioni stesse*».

La disciplina è estensibile, a tutti gli addetti alle Forze di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, polizia penitenziaria, guardie forestali dello Stato), ma — a nostro avviso — è applicabile ai soli addetti non svolgenti funzioni dirigenziali, stante nei confronti di quest'ultimi il divieto sancito dall'art. 60, comma 1, n. 2, che qui si annota; pertanto, essi, una volta che abbiano accettato la candidatura, a qualsiasi tipo di elezione, debbono essere posti in aspettativa con assegni, con preclusione, per un periodo di tre anni, della possibilità di prestare servizio nella circoscrizione in cui hanno presentato la loro candidatura (23).

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio, nel quale esercitano il comando, degli ufficiali generali, degli ammiragli e degli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato (art. 60, comma 1, n. 3).

Si tratta di una ineleggibilità relativa, la quale, tuttavia, si trasforma in assoluta nei confronti degli ufficiali di Stato maggiore, la cui attività si estende su tutto il territorio nazionale.

Al pari delle ineleggibilità sin qui esaminate, anche questa in esame risponde all'esigenza di evitare l'esercizio di una *captatio benevolentiae,* da parte delle persone che, ricoprendo alte cariche militari, possono esercitare sui subordinati gerarchici un'indebita coazione sulla loro volontà elettorale.

È stato esattamente rilevato che la mancanza di una norma analoga a quella relativa ai funzionari di pubblica sicurezza, comporta l'eleggibilità, nel territorio nel cui ambito svolgono le loro funzioni, degli altri dipendenti delle Forze armate, i quali, ancorchè non ufficiali, generali o superiori, svolgano incarichi di comando di particolare rilevanza (per esempio: Capitanerie di porto, Compagnie e Tenenze dei Carabinieri);

tutto ciò «induce a pensare che nei casi finora incontrati, fondamento della causa di ineleggibilità sia, più che la libertà del voto minacciata dalla capacità di influenzare gli elettori connessa alle suddette pubbliche funzioni, una specie di incompatibilità a candidarsi che le funzioni comporterebbero (24)».

I *militari di carriera* che hanno titolo a candidarsi — in quanto non rivestenti il grado di ufficiali generali o superiori o perchè, pur rivestendolo, si candidano in una circoscrizione territoriale diversa da quella nella quale esercitano il comando — sono posti in licenza speciale per la durata della campagna elettorale.

I *militari di leva* ovvero quelli che svolgono *servizio civile,* potevano fruire di licenza speciale per la campagna elettorale, periodo, però, che non era computabile ai fini dell'assolvimento dell'obbligo (art. 2, della legge 19 marzo 1990, n. 50).

---

20) Conformi, LEVANTE-MELCHIORRE-STRANGES, *Ineleggibilità e incompatibilità alle cariche amministrative locali,* in «La voce delle autonomie», 1982, pag. 66; ritiene, invece, che debbano ricomprendersi anche i vice prefetti «ispettori», PRINCIVALLE, *Gli organi elettivi,* vol. I. *cit.,* pag. 84.

21) Parere Consiglio di Stato, 25 luglio 1876, in «Riv. amm.», 1876, pag. 53.

22) LEVANTE-MELCHIORRE-STRANGES, *op. cit.,* pag. 68.

23) Consiglio di Stato, III, 4 maggio 1993, n. 351/93, in «Cons. di St.», 1994, I, pag. 660; T.A.R. Veneto 16 febbraio 1995, n. 294, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 1684.

24) LEVANTE-MELCHIORRE-STRANGES, *op. cit.,* pag. 68).

Le disposizioni relative ai militari di leva debbono essere riferite, a seguito della sospensione del servizio militare obbligatorio, a coloro che svolgono il *servizio militare volontario*.
La materia è stata disciplinata anche dal codice dell'ordinamento militare (D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) il quale dispone, all'art. 1487, che non sono eleggibili a Sindaco, Presidente della provincia, *consigliere comunale*, provinciale e circoscrizionale, nel territorio nel quale esercitano il comando, gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato.
La causa di ineleggibilità non ha effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non retribuita, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature.
Si applica, per quanto non previsto, il D.Lgs. 267 del 2000, compatibilmente con lo stato di militare.
Il precedente art. 1484 precisa che i militari candidati a elezioni per il Parlamento europeo, a elezioni politiche o *amministrative* possono svolgere liberamente attività politica e di propaganda al di fuori dell'ambiente militare e in abito civile. Essi sono posti in *licenza speciale* per la durata della campagna elettorale.

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio, nel quale esercitano il loro ufficio, degli ecclesiastici e dei ministri di culto, che hanno giurisdizione e cura di anime e di coloro che ne fanno ordinariamente le veci (art. 60, comma 1, n. 4).

La ragione dell'ineleggibilità è da ricercare nell'esigenza di impedire che il candidato, avvalendosi delle sue elevate funzioni spirituali, possa esercitare un'illegittima influenza sugli elettori, in ordine alla libera scelta dei consiglieri (25).
Generalmente, si ritiene che con l'espressione *ecclesiastici* la norma si riferisca ai ministri della Chiesa cattolica, mentre con quella di *ministri di culto* alle confessioni acattoliche.
L'ineleggibilità colpisce gli ecclesiastici ed i ministri di culto che hanno giurisdizione e cura di anime.
Per *giurisdizione* s'intende quella potestà ed autorità che la Chiesa affida ad alcuno dei suoi ministri di dirigere i fedeli nell'ordine spirituale, di reggere e governare le cose sacre, di custodire i riti e la disciplina ecclesiastica. Tale potestà risiede negli arcivescovi, nei vescovi, vicari generali, arcipreti e parroci.
S'intende, poi, *per cura di anime,* il complesso degli uffici parrocchiali, quali l'obbligo della residenza, l'amministrazione dei sacramenti, l'assistenza agli infermi nella parrocchia, la celebrazione della messa *pro populo,* le processioni religiose nei giorni festivi, la spiegazione del Vangelo e l'insegnamento della dottrina cristiana (26).
Si annoverano, in quest'ultima categoria, gli ordinari, i parroci, i curati, i rabbini ed i pastori protestanti, i cappellani dei luoghi di cura, di pena e detenzione e degli ordini religiosi femminili, il direttore e l'economo dei seminari; ne sarebbero esclusi i confessori, i predicatori, gli insegnanti di religione (27), i diaconi ed i suddiaconi, le cui mansioni sono meramente liturgiche e non importano alcun compito di governo dei fedeli, ed infine, coloro che hanno ricevuto soltanto gli ordini minori, i semplici tonsurati ed i seminaristi (28).
In ordine alla disputa relativa alla necessità che le due attività canoniche, giurisdizione e cura di anime, debbano essere esercitate congiuntamente ovvero separatamente, si rileva che non si deve escludere l'ineleggibilità del candidato il quale sia investito non già della pienezza delle funzioni di ministro del culto, ma solo dell'esercizio di talune di esse, come, ad esempio, la predicazione e la spiegazione del Vangelo; infatti, tale funzione, costituendo un compito spirituale elevatissimo, è esercitabile solo da chi si trovi in una

25) Così, Cass. civ., I, 27 giugno 1975, n. 2514, in «Cons. di St.», 1975, II, pag. 1157 e, con le stesse motivazioni, Corte Costituzionale, sent. n. 58 del 1972; ved., inoltre, Cass. civ., 27 giugno 1968, n. 2172, in «Mass. Giust. civ.», 1968, pag. 1112. Per la dottrina, cfr. PRINCIVALLE, *Gli organi elett., cit.,* vol. I, pag. 85; SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *Elezioni reg. ed amm., cit.,* pag. 40; DI STILO-MAGGIORA, *Elezioni degli organi comunali,* Rimini, 1990, pag. 55.

26) SAREDO, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale,* Torino, vol. II, 1889, pag. 633.

27) TROVATO, *I requisiti positivi e le situazioni ostative dell'eleggibilità,* in «Nuova Rass.», 1976, pag. 1150.

28) SPADACCINI, *Ineleggibilità, cit.,* pag. 126.

posizione di sicura preminenza nell'ambito della comunità religiosa e, quindi, di indubbia autorità e superiorità nei confronti dei propri fedeli (29).
L'ineleggibilità colpisce anche coloro che «*ne fanno ordinariamente le veci*» (vicari e sostituti), ancorchè non siano canonicamente investiti delle funzioni vicarie, nè formalmente delegati, bastando il fatto materiale ovvero l'esercizio di fatto delle mansioni (30).

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dei titolari di organi individuali e dei componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione del Comune, nonchè dei dipendenti che dirigono o coordinano i rispettivi uffici (art. 60, comma 1, n. 5).

La *ratio* della causa di ineleggibilità si fonderebbe sulla necessità di evitare il conflitto di competenza che deriverebbe dal cumulare nella stessa persona la doppia funzione di sorvegliante e di sorvegliato (31);
caratteri questi propri, più che della ineleggibilità, della causa di incompatibilità, nella quale dovrebbe essere ricompresa la fattispecie qui in esame.
Pur nel silenzio della legge, deve ritenersi che si tratti di una causa di ineleggibilità relativa, operante nei soli confronti dell'ente sul quale si esercita il controllo.
Passando, ora, all'individuazione degli «organi» individuali e collegiali che esercitano, a vario livello, sui Comuni, i controlli previsti dalle leggi, elenchiamo i seguenti:
— *Prefetto,* che esercita il controllo sugli organi, ai sensi degli artt. 141 e 142 D.Lgs. 267 del 2000, nei confronti del quale è già prevista la causa ostativa di cui all'art. 60, comma 1, n. 2 (ved. *retro*);
— *organo monocratico o collegiale, previsto dallo statuto,* che esercita il controllo sostitutivo su Comuni e Province, ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. 267;
— *revisori dei conti,* i quali collaborando, ai sensi degli artt. 234 e 239 D.Lgs. 267, con il Consiglio nella sua funzione di controllo e di indirizzo, esercitano la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente ed attestano la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione;
attività che comportano l'esercizio di poteri di vigilanza o controllo, con carattere continuativo (32);
— *Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali,* prevista come «Commissione centrale per la finanza locale» dagli artt. 329 e segg. del t.u. com. e prov. 1934 e disciplinata dall'art. 45, D.Lgs. 504 del 1992 e dal D.P.R. 13 settembre 1999, n. 420.
Sono pure ineleggibili i magistrati della *Corte dei Conti,* addetti al controllo dei conti consuntivi degli enti locali, compresi quelli addetti alle delegazioni regionali ed esercitanti funzioni di giurisdizione contabile, ma limitatamente alla Regione in cui prestano servizio (33) (sulla cui ineleggibilità si rinvia alla causa ostativa che segue).
L'ineleggibilità trova applicazione nei confronti dei componenti della *Commissione elettorale circondariale,* perchè tale Commissione, in quanto competente anche a decidere sui reclami contro le operazioni della Commissione elettorale comunale, esercita, a norma di legge, un permanente e predeterminato controllo su di un'attività di carattere amministrativo, rientrante nelle attribuzioni del Comune, sicchè il componente della Commissione, potendo influire sull'elettore per la funzione esercitata, si trova in posizione di potenziale disuguaglianza e preminenza nel concorso alla competizione elettorale rispetto a qualsiasi cittadino del Comune (34).

---

29) Cass. civ., I, 27 giugno 1975, n. 2514, in «Cons. di St.», 1975, II, pag. 1157, che ha dichiarato ineleggibile un pastore della Chiesa battista.

30) SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *Elezioni reg. ed amm., cit.,* pag. 40.

31) SAREDO, *op. cit.,* vol. II, pag. 644.

32) Cass. civ., I, 22 marzo 1996, n. 2478, in «Cons. di St.», 1996, II, pag. 1352.

33) PRINCIVALLE, *Gli organi elettivi, cit.,* vol. I, pag. 89, con riferimento alle delegazioni operanti nelle Regioni a statuto speciale, ma il discorso è ora, da estendere a tutte le Regioni.

34) SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *Elezioni reg. ed amm., cit.,* pag. 49, i quali citano la sentenza della Corte di Cassazione 14 dicembre 1988, n. 6802.

L'ineleggibilità colpisce i titolari degli organi, individuali e collegiali, «*nonchè i dipendenti che dirigono o coordinano i rispettivi uffici*». Secondo la lettera della legge, sono ineleggibili non tutti gli addetti o impiegati dell'ufficio che esplica il controllo (com'era nella previgente normativa), ma soltanto i dirigenti o coordinatori degli uffici, ossia coloro che concorrono, con i titolari degli organi, all'esercizio di «poteri di controllo».
Deve ritenersi, tuttora, eleggibile, sulla scorta della giurisprudenza acquisita sotto la previgente normativa, il *Commissario prefettizio* nominato per reggere temporaneamente un Comune, in quanto lo stesso non è incaricato di esercitare un controllo sul Comune e gli emolumenti da lui percepiti non possono essere assimilati a stipendi (35).

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale, nel territorio nel quale esercitano le loro funzioni, dei magistrati addetti alle Corti d'Appello, ai Tribunali, ai Tribunali amministrativi regionali, alle sezioni regionali della Corte dei Conti, sia con funzioni giurisdizionali che di controllo, ivi compresi quelli designati ai sensi dell'art. 7, comma 9, della legge 131 del 2003, nonchè dei giudici di pace (art. 60, comma 1, n. 6).

La formulazione della norma tiene conto dell'entrata in vigore del D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, che ha istituito l'ufficio del giudice unico, con soppressione delle Preture, nonchè della novella recata dall'art. 7, comma 9, della legge 131 del 2003, per cui si fa riferimento ai magistrati della *Corte dei Conti,* compresi quelli designati dal Consiglio regionale o dal Consiglio delle autonomie locali ovvero dal Presidente del Consiglio regionale, nel caso in cui tale organo non sia stato istituito.
La *ratio* di questa causa ostativa trova fondamento nell'esigenza di evitare che i giudici, per ragione del loro ufficio, possano esercitare un'indebita *captatio benevolentiae,* influenzando il risultato elettorale. Ma si tratta, pur tuttavia, di una ineleggibilità relativa, limitata, cioè, al territorio nel quale i magistrati esercitano le loro funzioni e che costituisce, perciò, deroga all'art. 16 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (disciplina dell'ordinamento giudiziario), norma che vieta ai magistrati di assumere pubblici o privati impieghi o uffici, all'infuori di quelli di deputato, senatore ed amministratore a titolo gratuito di pubbliche istituzioni di beneficenza (36).
I giudici ordinari della *Corte di Cassazione* sono eleggibili alle cariche di consigliere comunale e circoscrizionale, tranne che siano addetti a Corti di Appello o a Tribunali, nei quali casi l'ineleggibilità relativa, di cui si discute in questa sede, trova applicazione.
Parimenti eleggibili sono i magistrati del *Consiglio di Stato,* a meno che non siano addetti ai Tribunali amministrativi regionali, poichè, allora, diventano ineleggibili.
I giudici del *Tribunale superiore delle acque,* della *Corte dei Conti* (ad eccezione di quelli addetti alle sezioni regionale e che esercitano funzioni giurisdizionali e di controllo sugli enti locali) ed i componenti del Consiglio superiore della magistratura sono eleggibili alle cariche amministrative elettive.
Sono altresì ineleggibili i *magistrati onorari* addetti ai Tribunali ordinari, ai sensi dell'art. 42-*bis* aggiunto al R.D. 12 del 1941, dall'art. 8 del D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 (37).
I *componenti delle Commissioni tributarie* provinciali e regionali non possono ricoprire tale incarico se esercitano l'ufficio di consigliere provinciale o di amministratore di altri enti che applicano tributi o hanno partecipazione al gettito dei tributi percepiti dall'ente.
La *rimozione* dell'incompatibilità opera in questo modo: all'atto dell'elezione, i componenti della Commissione sono sospesi dall'incarico di componente la Commissione fino alla data di cessazione della causa ostativa (fine del mandato elettivo, dimissioni, dichiarazione di decadenza, ecc.), che determina la riassunzione delle funzioni, anche in soprannumero, presso la Commissione tributaria di appartenenza.

---

35) Cass. civ., 27 luglio 1964, in «Mass. Giust. civ.», 1964, pag. 969.

36) Così, MILITERNI-SAPORITO, *La nuova legge. elett., cit.,* pag. 32.

37) Cass. civ., Sez. I, 14 febbraio 2003, n. 2195, in «Cons. St.», 2003, II, pag. 769.

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dei dipendenti del Comune, per i rispettivi Consigli (art. 60, comma 1, n. 7).

Per antica tradizione, la causa di ineleggibilità dei dipendenti dell'ente trae fondamento dal «principio generale delle assemblee parlamentari inglesi, secondo cui, in omaggio alla regola della rigida separazione dei poteri, i dipendenti del potere esecutivo e giudiziario non potevano far parte del Parlamento nazionale anche allo scopo di evitare i pericoli di corruzione dissimulati sotto l'offerta di cariche remunerative ed onorifiche ai deputati» (38).

Con la legge 154 del 1981 si è collocata la candidatura del dipendente degli enti territoriali tra le cause di ineleggibilità, suscitando vive perplessità. È stata, infatti, rilevata (39) l'estrema difficoltà di giustificare la scelta legislativa, in quanto più correttamente dovrebbe parlarsi di una causa di incompatibilità, più che di ineleggibilità.

Infatti, si è piuttosto in presenza di un conflitto di interessi, che si concreta soltanto con l'elezione, mentre «fino a tale momento esso rimane allo stato potenziale, o meglio, è inesistente, ed è dunque insuscettibile di arrecare alcun danno al buon funzionamento dell'ufficio».

L'ineleggibilità concerne i *dipendenti degli enti locali* per i rispettivi Consigli, superando, quindi, le precedenti incertezze relative all'ineleggibilità a consigliere provinciale dei dipendenti dei Comuni compresi nella circoscrizione della Provincia.

Tra i dipendenti, nei confronti dei quali opera questa causa di ineleggibilità, sono da annoverare i *Segretari generali, «dirigenti o funzionari pubblici dipendenti da apposita Agenzia»,* ma nominati dal capo dell'amministrazione, dal quale dipendono funzionalmente, scegliendoli tra gli iscritti in apposito albo. È parimenti ineleggibile il segretario *reggente* che esercita le funzioni del segretario nel caso di sede di segreteria vacante. Pure ineleggibile deve ritenersi il *segretario consorziale* in tutti gli enti che fanno parte del consorzio.

La formula usata dal legislatore consente di considerare ineleggibili anche coloro che sono assunti a tempo determinato come è desumibile dall'ottavo comma dello stesso art. 60, il quale, a proposito dei mezzi per far cessare gli effetti delle cause di ineleggibilità prescrive che «*non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti assunti a tempo determinato»;* con il che vengono qualificati «dipendenti» anche quelli a tempo determinato.

In questa categoria di dipendenti legati all'ente da un rapporto di precarietà sono da annoverare i dirigenti assunti a tempo determinato, ed il *direttore generale,* ove istituito, dipendenti che debbono considerarsi ineleggibili, al pari di tutti gli altri dipendenti provinciali e comunali.

È stato ritenuto non ricorrere la causa di ineleggibilità qui in esame nei confronti: di consiglieri comunali, iscritti nelle liste di mobilità, avviati al lavoro, in attuazione del progetto dei lavori socialmente utili presso il Comune e di consiglieri che vengono occupati in qualità di allievi e/o operai in cantieri comunali (40).

Nella passata legislazione, il richiamo allo «stipendio o salario» dava luogo ad una interpretazione molto ampia della disposizione, che includeva nella causa ostativa non solo il rapporto di pubblico impiego, ma altresì qualsiasi rapporto giuridico a carattere continuativo, per il quale il cittadino era tenuto a determinate prestazioni, con correlativo diritto ad un corrispettivo, ossia doveva ricomprendersi qualsiasi compenso avente il carattere della continuità e per ciò stesso determinativo di uno stato di soggezione nei confronti dell'ente (41).

---

38) PINTO, *Gli amministratori locali, cit.,* pag. 27. Osservava il SAREDO (*op. cit.,* 1889, vol. II, pag. 652) che «lo stipendio distruggerebbe l'indipendenza del consigliere, il quale in molte deliberazioni potrebbe essere inspirato, più che dal fine di promuovere il vantaggio del Comune, da quello di conservare o migliorare la propria condizione. Tal ragione della ineleggibilità, insomma, sta nei rapporti di autorità e dipendenza, che, a ragione della qualità di stipendiato o salariato, vengono a stabilirsi tra l'impiegato ed il Comune».

39) MILITERNI-SAPORITO, *La nuova legge elett., cit.,* pag. 131.

40) Risposte a quesiti formulati dalla Direzione Gen. Amm. civ. del Ministero dell'Interno - Ufficio rapporti con gli amministratori di enti locali del 16 ottobre 1996 e 27 marzo 1997, in SARTI, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità, sospensione e decadenza negli enti locali,* Firenze, 1998, pagg. 39, 40 e 41.

41) BOSCIA, *L'ordinamento elettorale, cit.,* pag. 82.

Pertanto, l'ineleggibilità operava indipendentemente da ogni denominazione della retribuzione: «l'essenziale è — si sosteneva — che il Comune eroghi una somma con una certa periodicità (anche annuale) per servizi che creano rapporti di soggezione, indipendentemente dall'ammontare della somma erogata (che può essere, quindi, anche di esiguo importo), dall'esistenza di un formale atto di nomina del percipiente, dalla eventuale iscrizione della somma in bilancio, nello specifico articolo del servizio per il quale viene erogata (che altrimenti sarebbe troppo agevole eludere il fine che il legislatore si è proposto), ed indipendentemente, infine, dall'esistenza di un regolare rapporto di servizio fra il Comune ed il dipendente, o di un contratto formale, onde è sufficiente a generare l'ineleggibilità la mera percezione del compenso» (42).
Per tali motivi furono ritenuti ineleggibili: il medico delle carceri mandamentali, per il solo fatto che il Comune fissasse uno stipendio, sia pure con il concorso dello Stato e lo pagasse al professionista, anche a titolo di anticipazione; il medico condotto, il quale, benchè nell'esercizio delle sue funzioni fosse sottoposto alla vigilanza del medico provinciale, era pur sempre un dipendente del Comune ed era da questo stipendiato.
Per contro, fu esclusa l'esistenza di una causa di ineleggibilità nel caso di *modeste prestazioni d'opera artigiana,* di limitato contenuto economico tra colui che l'effettua e l'ente che le riceve (43); come pure nel caso di quei professionisti che, senza vincolo determinato da apposito capitolato e, senza diritto ad un assegno predeterminato e continuativo, prestano all'occorrenza la loro opera all'ente locale, ricevendone la corrispondente remunerazione (44).
La nuova formulazione della causa ostativa, ha il pregio di eliminare le incongruenze e le incertezze interpretative cui dava origine la previgente normativa. Ora, ciò che rileva è esclusivamente il rapporto organico che lega i dipendenti con l'ente, situazione che dà vita ad un rapporto d'impiego avente carattere continuativo (servizio di ruolo) o provvisorio (avventizi e dipendenti fuori ruolo). Di conseguenza, le sopra esaminate fattispecie, derivanti da un rapporto professionale, anche a carattere continuativo con l'ente, danno luogo ad una semplice causa di incompatibilità, disciplinata dall'art. 63, comma primo, n. 2 (45).

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale del direttore generale e del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (art. 60, comma 1, n. 8).

È noto che uno dei motivi più rilevanti, per addivenire alla razionalizzazione del sistema delle ineleggibilità ed incompatibilità, fu l'emanazione della legge di riforma sanitaria 833 del 1978, che rendeva indilazionabile disciplinare la posizione degli addetti al servizio sanitario nazionale nei confronti degli enti locali.
Con la legge 154 del 1981 il legislatore ha creato le seguenti fattispecie:
1) di *ineleggibilità:*
— nei confronti dei dipendenti dell'Unità sanitaria locale, facenti parte dell'ufficio di direzione e dei coordinatori dello stesso ufficio (art. 2, n. 8). Poichè l'ineleggibilità era limitata alla carica di consigliere comunale soltanto con riguardo ai Comuni il cui territorio coincideva con il territorio dell'USL (c.d. USL monocomunale) o lo ricomprendeva (USL subcomunale), la Corte Costituzionale, con sent. n. 43 del 1987, estese l'ineleggibilità anche con riguardo ai Comuni che concorrevano a formare il territorio dell'USL (USL pluricomunale);
— nei confronti dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle strutture convenzionate con l'Unità sanitaria locale (art. 2, n. 9, su cui ved. *infra,* al numero che segue);
2) di *incompatibilità:*
— dei dipendenti delle USL nonchè dei professionisti con esse convenzionati a ricoprire la carica di Presidente e di componente del Comitato di gestione (poi, dei garanti) e Presidente dell'Assemblea generale delle USL locali da cui dipendono o sono convenzionate (art. 8, n. 1);

---

42) SPADACCINI, *Ineleggibilità amm., cit.,* pag. 133.

43) DAVOLI, *Elezioni amm., cit.,* pag. 50.

44) GHIORZO, *Commento alla legge comunale e provinciale,* Milano, 1914, pag. 60.

45) Cfr. Cass. civ., I, 15 settembre 1995, n. 9762, in «Cons. di St.», 1996, II, pag. 260, che esclude il rapporto di subordinazione nei confronti delle prestazioni di lavoro autonomo.

— dei dipendenti delle USL, nonchè dei professionisti con esse convenzionate a ricoprire la carica di Sindaco o assessore del Comune il cui territorio coincide con il territorio dell'USL da cui dipendono o lo ricomprende o con cui sono convenzionati, nonchè di Sindaco o di assessore di Comune con popolazione superiore ai 30.000 abitanti che concorre a costituire l'USL da cui dipendono o con cui sono convenzionati (art. 8, n. 2);
— dei dipendenti delle USL nonchè dei professionisti con esse convenzionati a ricoprire la carica di Presidente o componente della Giunta della Comunità montana nel caso previsto dall'art. 15, nono comma, della legge 833 del 1978 (art. 8, n. 3);
— dei dipendenti delle USL nonchè dei professionisti con esse convenzionati a ricoprire la carica di componente del Consiglio circoscrizionale nel caso in cui a detto Consiglio siano attribuiti i poteri di cui all'art. 15, comma quarto, della legge 833 (art. 8, n. 4).
Questo sistema delle cause ostative era incentrato sullo stretto rapporto esistente tra Comuni e Servizio sanitario locale, di cui le Unità sanitarie locali costituivano l'organismo essenziale della gestione dell'intero servizio; di qui la previsione dell'ineleggibilità alla sola carica di consigliere comunale e circoscrizionale, nonostante la rubrica della norma comprendesse anche le cariche di consigliere regionale e provinciale, non esercitando la Regione e la Provincia compiti di amministrazione sanitaria.
Peraltro, la ineleggibilità non concerneva tutti i dipendenti dell'USL, ma soltanto i dirigenti facenti parte dell'ufficio di direzione ed i coordinatori dello stesso.
Organi dell'USL erano l'assemblea generale (poi soppressa con l'istituzione di un commissario straordinario dall'articolo unico della legge 15 gennaio 1986, n. 4), il comitato di gestione, con il suo presidente sostituiti con il comitato dei garanti, con l'art. 1 del D.L. 35 del 1991), il collegio dei revisori (istituito con l'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181).
La farraginosità del sistema disciplinato dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale e, parzialmente, riformato con la normativa sopra citata, subì una profonda modificazione con il *riordino* disposto dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1992, n. 421 ed attuato con il D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dal D.Lgs. 7 dicembre 1993, n. 517.
Dei precedenti organi dell'Unità sanitaria locale, permane il solo *collegio dei revisori* dei conti, in quanto tutti i poteri gestionali sono concentrati nel direttore generale, che nomina (ossia, assume con provvedimento motivato) il direttore amministrativo ed il direttore sanitario (art. 4, comma 7, D.Lgs. 502).
La nuova normativa ha, quindi, ridisciplinato la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità, ferme restando le cause di incandidabilità, come regolamentate dall'art. 15, della legge 55 del 1990 e successive modificazioni (ora, art. 58 del D.Lgs. 267 del 2000), laddove contiene il riferimento ai componenti «*degli organi comunque denominati delle Unità sanitarie locali e ospedaliere*».
La disciplina dettata dal D.Lgs. 502 del 1992 (art. 3, come sostituito dall'art. 4, comma 1, D.Lgs. 517 del 1993) è riprodotta nel presente art. 60, comma 1, n. 8, che esamineremo nel dettaglio.
È prevista una *causa di ineleggibilità* del direttore generale e dei direttori amministrativi e sanitari a ricoprire le cariche di
— Sindaco;
— Presidente della Provincia;
— consigliere comunale, provinciale.
Per potersi candidare i suindicati dirigenti debbono osservare le seguenti prescrizioni:
— debbono cessare dalle loro funzioni almeno 180 giorni prima della data di scadenza dei predetti organi, a meno che non si verifichi uno scioglimento anticipato, nel quale caso è sufficiente cessare dalle funzioni entro i sette giorni successivi alla data del provvedimento di scioglimento (art. 60, comma 2, primo periodo);
— non possono candidarsi in collegi elettorali nei quali sia ricompreso, in tutto o in parte, il territorio dell'Azienda sanitaria locale o ospedaliera presso la quale abbiano esercitato le loro funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura (art. 60, comma 2, secondo periodo).

È inoltre previsto che in caso di mancata elezione, i direttori non possano esercitare per un periodo di cinque anni le loro funzioni in Aziende sanitarie locali o ospedaliere comprese, in tutto o in parte, nel collegio elettorale, nel cui ambito si sono svolte le elezioni (art. 60, comma 2, terzo periodo). La norma, che ricalca fedelmente la disposizione di cui all'art. 8, comma secondo, del D.P.R. 361 del 1957 e che concerne l'elezione alla Camera dei deputati dei magistrati, assume nei riguardi degli organi direttivi delle Aziende sanitarie un carattere punitivo e fortemente lesivo del diritto di elettorato passivo.
Infatti, mentre i magistrati possono essere trasferiti in altra circoscrizione giudiziaria, conservando il posto di lavoro, non così accade per i direttori delle Aziende sanitarie locali o ospedaliere, i quali sono nominati per ricoprire l'apposito ufficio, con contratto di diritto privato, di durata quinquennale, rinnovabile.
La disposizione ha carattere di deterrente, ma è in contrasto con l'art. 51, comma terzo, Cost. che garantisce agli eletti alle cariche elettive la conservazione del posto di lavoro, evenienza che non è in questo caso prevista, con sospetto, non infondato, di illegittimità costituzionale della normativa.
Mentre la causa di ineleggibilità è prevista per il direttore generale ed i direttori amministrativo e sanitario che intendono candidarsi alle cariche pubbliche elettive, la *causa di incompatibilità* è stabilita nei confronti di coloro che, ricoprendo determinate cariche pubbliche, intendono essere nominati all'ufficio di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario nelle ASL (art. 66).
Pertanto, non possono essere nominati a tale incarico:
— i consiglieri provinciali;
— i Sindaci;
— gli assessori comunali;
— i Presidenti e gli assessori (ossia, i componenti della Giunta esecutiva) delle Comunità montane.
L'incompatibilità cessa con la cessazione dalla carica o dall'ufficio che dà luogo all'incompatibilità.
Eleggibili debbono considerarsi, anche con la nuova disciplina, i dirigenti capo-servizio, nei cui confronti la Corte di Cassazione (46) aveva affermato non ricorrere l'ineleggibilità, qualora risultasse che questi non potevano considerarsi membri dell'ufficio di direzione, pur essendo chiamati occasionalmente ad intervenire in veste di consulenti, perchè forniti di qualifica inferiore a quella richiesta per la partecipazione all'organo.
Parimenti debbono considerarsi eleggibili e compatibili, il Sindaco e l'assessore dipendenti della locale Azienda sanitaria locale se ricoprono l'ufficio di *primari ospedalieri,* come ha affermato la Corte Costituzionale, con la sent. n. 220 del 2003.

Ineleggibilità alla carica di Sindaco e di consigliere comunale dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle strutture convenzionate per i Consigli dei Comuni il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate o lo ricomprende ovvero dei Comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate (art. 60, comma 1, n. 9).

Richiamate le considerazioni svolte al numero che precede, circa le vicende che hanno interessato gli organismi locali del Servizio sanitario nazionale, trasformati da «strutture operative» dei Comuni, singoli o associati in enti strumentali della Regione, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale (art. 3, comma 1, D.Lgs. 502, come sostituito dal D.Lgs. 517 del 1993), si rileva, innanzitutto, che la ineleggibilità alla carica di Sindaco e di consigliere comunale, qui disciplinata, trova applicazione anche con la nuova disciplina, che non ha innovato in ordine alla ineleggibilità dei *legali rappresentanti* e dei *dirigenti* delle strutture convenzionate con l'Azienda sanitaria locale o ospedaliera (47).
Abbiamo omesso il riferimento al Presidente della Provincia, nonchè al consigliere provinciale, in quanto il comma 9 dello stesso art. 60 dispone che questa causa ostativa non si applica alla carica di consigliere provinciale. La disposizione riproduce la precedente (art. 2, comma 9, della legge 154), quando il Presidentedella Provincia era scelto dal Consiglio tra i consiglieri e quindi ne omette la menzione, lacuna che non è stata colmata dal testo unico 267 del 2000.

---

46) Cass. civ., I, 27 marzo 1993, n. 3721, in «Cons. St.», 1993, II, pag. 1487.

47) Cass. civ., I, 6 febbraio 1996, n. 957, in «Cons. di St.», 1996, II, p. 1001.

Ineleggibilità alla carica di Presidente della Provincia, Sindaco metropolitano, consigliere provinciale e metropolitano dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle società per azioni con capitale superiore al 50 per cento rispettivamente della Provincia e della Città metropolitana (art. 60, comma primo, n. 10).

La *ratio* di questa causa di ineleggibilità è da ricercare nell'esigenza di eliminare il conflitto di interessi, anche solo eventuale, che si determinerebbe, nel caso in cui una stessa persona rivestisse contemporaneamente la qualità di amministratore dell'ente controllante e di quello controllato; ma allora, potrebbe trattarsi, più che di una causa di ineleggibilità, di una vera e propria causa di incompatibilità.

Il legislatore ha fatto concreta applicazione dell'orientamento giurisprudenziale, affermatosi sotto la vigenza dell'abrogata normativa, secondo il quale solo la partecipazione azionaria di *maggioranza* poteva dare luogo «per tutte le facoltà attribuite dalla legge alla maggioranza assembleare in tal modo precostituita, ad un potere di vigilanza, nel senso di controllo, cioè di ingerenza amministrativa, nell'attività spiegata dall'ente controllato» (48).

Per contro, non rileva ai fini dell'ineleggibilità, una partecipazione minoritaria, anche se essa può consentire, nell'evenienza, un controllo di fatto sulla società, come potrebbe verificarsi in un'assemblea di seconda convocazione, disertata dalla quasi totalità degli azionisti.

A precisare tale concetto è stato disposto, con l'art. 14-*decies* del D.L. 30 giugno 2005, n. 115, che la presenza del capitale maggioritario dell'ente locale debba essere *superiore al 50%*.

Dal punto di vista soggettivo, l'ineleggibilità opera soltanto nei confronti dei «legali rappresentanti» e dei «dirigenti».

Per *legali rappresentanti* debbono intendersi coloro che, nell'ambito degli amministratori della società, hanno la rappresentanza della stessa (art. 2328 codice civile); è, quindi, da ritenere che l'ineleggibilità colpisca non tutti i componenti del consiglio di amministrazione (come era nel previgente sistema, che parlava genericamente di «amministratori»), ma soltanto quegli tra gli amministratori che sono muniti del potere di compiere tutti gli atti che rientrano nell'oggetto sociale, salve le limitazioni risultanti dalla legge e dall'atto costitutivo (art. 2384 cod. civ., nel testo modificato dall'art. 5 del D.P.R. 29 dicembre 1969, n. 1127).

Sempre dal punto di vista soggettivo, la limitazione della causa ostativa ai *dirigenti,* ossia a coloro che concorrono alla formazione ed esternazione della volontà degli organi societari, comporta la eleggibilità a consigliere provinciale, metropolitano di tutti gli altri dipendenti della società.

Sono eleggibili anche i Sindaci della società, non esercitando poteri tali da determinare un conflitto di interessi tra ente e società.

Sull'applicabilità dell'art. 67 del D.Lgs. 267 del 2000 (già art. 5 della legge 154), che non prevede il concretizzarsi della causa ostativa, qualora le funzioni siano conferite ad amministratori della Provincia o della Città metropolitana, in virtù di una norma di legge, statuto o regolamento, è da rilevare che tale evenienza si realizzi quando, ai sensi degli artt. 2449 e 2450 cod. civ., gli enti locali abbiano il potere di nominare uno o più amministratori e Sindaci della società in mano pubblica.

È stato rilevato che l'ineleggibilità non è esclusa dal fatto che lo statuto della società consenta di nominare consiglieri di amministrazione della stessa i consiglieri comunali, atteso che l'eccezione in proposito, prevista dell'art. 5 della legge 154, per un cumulo di cariche derivante, tra l'altro, da norma di «statuto», è riferibile solo alle disposizioni dello statuto dell'ente pubblico territoriale, non già a quelle dello statuto di un ente diverso, anche se approvato dall'ente territoriale (49).

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale degli amministratori e dei dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente dal Comune (art. 60, comma 1, n. 11).

Siamo in presenza di una causa di ineleggibilità che colpisce coloro che, in qualità di:

---

48) Così, Cass. civ., I, 8 luglio 1974, n. 1987, in «Giust. civ.», 1974, I, pag. 1363; Id. 29 maggio 1972, n. 1679, in «Mass. giust. civ.», 1972, pag. 935.

49) Cass. civ., I, 4 maggio 1993, n. 5179, *cit.*

— *amministratori* o
— *dipendenti* con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o di coordinamento del personale;
sono preposti a: *istituti; consorzi; aziende,*
dipendenti dal Comune.
Con il termine di *istituto* il legislatore deve aver inteso comprendere quelle entità, diverse dal consorzio e dall'azienda, che si trovano in rapporto di dipendenza dal Comune, creando, in tal modo, una categoria residuale, comprensiva della «vasta gamma di quelle persone di fatto e di diritto, nascenti per il soddisfacimento di talune esigenze delle collettività locali» (quali: musei, biblioteche, enti lirici, teatri stabili, ecc.), con o senza personalità giuridica, gestiti con propri bilanci e risorse, pur essendo subordinati all'ente, sia per disposizione statutaria o delle tavole di fondazione, sia per norma di legge (50).
In questa categoria rientravano le istituzioni, di cui all'art. 114 (51) (già art. 23 della legge 142), facoltativamente create dagli enti locali per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza economica) e gli enti comunali di consumo (D.Lgs. 13 settembre 1947, n. 90), enti economici con funzione calmieratrice, che hanno il compito di provvedere all'approvvigionamento di prodotti e derrate di largo consumo ed alla loro più rapida ed economica distribuzione, senza finalità di lucro.
Con la locuzione *consorzi* si intendono le unioni volontarie, obbligatorie o coattive di più Comuni, da soli o con la Provincia o altri enti pubblici, comprese le Comunità montane, con lo scopo di provvedere a determinati servizi, od opere di comune interesse, o per l'esercizio di funzioni con il concorso anche finanziario, di tutti gli enti consorziati, da determinarsi o in ragione della popolazione di ciascun ente ovvero in rapporto all'interesse dei singoli enti consorziati (art. 31, D.Lgs. 267 del 2000).
Una volta costituito, il consorzio è configurabile come un *ente autonomo* e distinto dagli enti che concorrono alla sua costituzione, per cui non sembra che nei confronti degli amministratori, ossia di coloro che vengono nominati dai singoli enti a far parte degli organi amministrativi del consorzio, possa ravvisarsi un conflitto anche potenziale, nè con gli interessi dell'ente territoriale e tanto meno con quelli del consorzio che amministrano, anzi, essendo portatori dell'interesse dell'ente che li ha nominati, porterebbero nell'amministrazione del consorzio l'identità dell'interesse collettivo che il consorzio persegue.
Questa tesi trova conferma, attualmente, dalla normativa dettata dall'art. 31, il quale dispone che dell'assemblea del consorzio, fanno parte, di diritto, il Presidente della Provincia o il Sindaco o un loro delegato, per cui non può più parlarsi di ineleggibilità, trovandoci in presenza di una norma di legge che, ai sensi dell'art. 67 del D.Lgs. 267 del 2000 conferisce detto incarico.
Per i dipendenti, invece, valgono le considerazioni sopra formulate in ordine alla loro ineleggibilità. Nel termine *aziende* si fa esplicito riferimento alle aziende municipalizzate che i Comuni, nella loro autonomia organizzativa, potevano costituire, sia ai sensi del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, per l'esercizio dei servizi pubblici a carattere prevalentemente industriale (acqua, luce, gas, trasporti, servizi pubblici in genere), sia ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. 267 del 2000. Attualmente, la loro importanza è decisamente ridimensionata, in quanto esse possono essere costituite esclusivamente per la gestione di servizi *privi di rilevanza economica*.
Per quanto concerne l'eleggibilità degli amministratori delle aziende è necessario tenere conto dell'art. 16 del D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 (che approva il nuovo regolamento delle aziende di servizi degli enti locali), il quale sancisce l'obbligo per il Consiglio di scegliere i componenti della Commissione amministratrice «*fuori del proprio seno*». Ma c'è da chiedersi come possa una norma regolamentare abrogare una disposizione di legge, quale quella di cui all'art. 5 del R.D. 2578 del 1925 il che è da dubitare. Qualora, quindi, quest'ul
timo articolo fosse ancora in vigore ci si troverebbe in presenza di una «*norma di legge*» che rende, tuttavia, applicabile l'art. 67, con esclusione dell'ineleggibilità.
L'ineleggibilità è limitata agli «*amministratori*» (ossia, a tutti gli amministratori, non solo quelli muniti di

50) GIOVENCO-ROMANO, *L'ordinamento com., cit.,* p. 478.
51) L'art. 114 del D.Lgs. 267 del 2000 è stato dichiarato incostituzionale con la sent. 13.27 luglio 2004, n. 272.

rappresentanza) ed ai «*dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale*».
Tutti gli altri dipendenti, che non svolgono le su indicate funzioni sono, pertanto, eleggibili.

Ineleggibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dei consiglieri comunali e circoscrizionali in carica, rispettivamente in altro Comune o Circoscrizione (art. 60, comma 1, n. 12).

Occorre precisare che l'ineleggibilità opera esclusivamente nei confronti dei consiglieri in carica in un determinato Consiglio, i quali, svolgendosi le elezioni *in epoche diverse,* non possono candidarsi in altro Consiglio, a meno che non provvedano a rimuovere l'ineleggibilità con le dimissioni, ai sensi dell'art. 60, comma 3, D.Lgs. 267 del 2000 (su cui, ved. *infra*).
Se, invece, le elezioni si svolgono *contemporaneamente* non sussiste alcuna causa di ineleggibilità, ma la sola preclusione a presentarsi candidato in più di due Comuni o in più di due Circoscrizioni (art. 56, comma 1, D.Lgs. 267).
Diverso è il caso di chi sia eletto in due Comuni o in due Circoscrizioni, o in un Comune ed in una Circoscrizione dello stesso Comune, poichè in tale ipotesi si verifica una mera incompatibilità (ai sensi dell'art. 57, comma 1 ed art. 65, comma 3, D.Lgs. 267), rimuovibile con la procedura prevista dall'art. 57, citato).
Come è dato rilevare, si tratta di una «ineleggibilità orizzontale», che si concreta nei riguardi di enti dello stesso tipo, non nei confronti di enti diversi, per cui un cittadino può legittimamente ricoprire la carica di consigliere regionale, di consigliere provinciale, di consigliere comunale e di consigliere circoscrizionale (purchè in altro Comune, stante la citata incompatibilità di cui all'art. 65, comma 3).
Invece, per la carica di *Sindaco* si dispone l'impossibilità di presentare contemporaneamente la candidatura in due Comuni, in quanto avverandosi l'elezione in detti enti, si dovrebbe procedere alla rimozione in uno di essi ed indire le elezioni in quello rimasto vacante della carica (art. 56, comma 2).
La precedente legislazione prevedeva la rimozione della causa ostativa per chi, già consigliere intendeva candidarsi ad altro Consiglio, esclusivamente con le *dimissioni* dalla carica (art. 2, comma terzo, della legge 154). Ora, il testo unico estende anche a questa causa di ineleggibilità gli stessi rimedi previsti per tutte le altre cause (collocamento in aspettativa, trasferimento, revoca del comando o dell'incarico), ma esse non possono trovare applicazione, per cui è da ritenere che anche nella vigenza della nuova normativa l'unico rimedio sia quello delle dimissioni.

3.5. | *La rimozione delle cause di ineleggibilità.*

3.5.1. | *Premessa.*

È merito della legge 154 del 1981 l'aver chiaramente indicato i modi di *rimozione* delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, sia originarie, sia sopravvenute, materia che nell'abrogata normativa non era espressamente disciplinata.
Ai fini della rimozione delle cause di *ineleggibilità originarie,* quelle preesistenti alle elezioni sono stati posti i seguenti principi:
1) le cause ostative debbono essere rimosse con la *cessazione dalle funzioni* (o dalla carica di consigliere, nell'ipotesi di cui all'art. 60, comma 1, n. 12, D.Lgs. 267, già art. 2, comma primo, n. 12, legge 154), «*non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature*», che è — secondo l'interpretazione corrente data dalla dottrina — l'ultimo giorno utile per la presentazione delle liste dei candidati (ossia il venticinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni);
2) gli istituti individuati dalla legge e con i quali si può addivenire alla rimozione delle cause di ineleggibilità sono: le dimissioni, il trasferimento, la revoca dell'incarico o del comando, il collocamento in aspettativa; essi trovano alternativamente applicazione per tutte le cause ostative ad eccezione:
— di quella prevista dal n. 8, riguardante gli organi direttivi delle aziende sanitarie locali o ospedaliere, nei confronti dei quali si applica la speciale procedura dettata dal comma 2 dell'art. 60;

— di quella indicata al n. 12 relativa al Sindaco ed ai consiglieri già in carica, per i quali la rimozione dalla causa ostativa può addivenire soltanto con le dimissioni, non potendo trovare applicazione gli altri rimedi; 3) la pubblica amministrazione, cui sono indirizzate le domande di dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa, deve adottare il provvedimento richiesto entro *cinque giorni;* tuttavia, mentre per i provvedimenti di trasferimento e di revoca dell'incarico o del comando sembra necessario esplicito atto di assenso da parte dell'ente, qualora, invece, si tratti di domanda di dimissioni o di aspettativa, è previsto il *silenzio-accoglimento,* nel senso che, trascorsi cinque giorni dalla presentazione dell'istanza, accompagnata dalla effettiva cessazione delle funzioni (cioè effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito), senza che l'amministrazione provveda in merito, la domanda si ha per accolta (art. 60, comma 5) (52).
Esaminiamo, ora, i singoli istituti previsti per la rimozione delle cause di ineleggibilità.

3.5.2. | *Dimissioni.*

Con l'istituto delle *dimissioni* l'interessato formula una formale dichiarazione di volontà di voler cessare dal rapporto giuridico che lo lega all'ente, cui appartiene, per nomina o per elezione; infatti, può trattarsi di un rapporto di impiego o soltanto di servizio, come è quello che intercorre tra l'eletto e la Regione, la Provincia o il Comune o tra un amministratore ed un ente.
Le dimissioni, di norma, sono presentate per iscritto, ma non si esclude che possano essere presentate *oralmente,* come avviene nell'ipotesi in cui l'amministratore, nella seduta del consiglio di amministrazione, dichiari e faccia constare a verbale le sue dimissioni dall'incarico, al fine di potersi candidare.
Come regola di carattere generale, le dimissioni possono essere *ritirate* fino a quando non vengono accettate. Nei riguardi dell'accettazione o presa d'atto delle dimissioni, è da rilevare che, siccome nel diritto elettorale sono state previste le dimissioni tacite o per *facta concludentia* (ved., *retro,* 3.5.1. n. 3), le quali conseguono al decorso di cinque giorni dalla presentazione della domanda, accompagnata dall'effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio, ne consegue che, trascorsi i predetti cinque giorni, non è più possibile il ritiro delle dimissioni.
Trattandosi di consiglieri comunali e provinciali in carica, che intendono candidarsi in altro Comune o Provincia, può sorgere il dubbio se, nella fattispecie, trovi applicazione la normativa speciale dettata in materia elettorale e che abbiamo sopra illustrato o se debba applicarsi la procedura generale prevista dall'art. 38, comma 8, del D.Lgs. 267 del 2000 (già art. 31, comma 2-*bis,* della legge 142 del 1990, aggiunto dall'art. 7 della legge 415 del 1993 e sostituito dall'art. 5, comma 1, della legge 127 del 1997 e da ultimo modificato dall'art. 3 del D.L. 80 del 2004) (53).
Detta procedura stabilisce che le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo Consiglio, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione, conchè esse sono da ritenersi irrevocabili, senza che sia necessaria presa d'atto, stante la loro immediata efficacia; inoltre, il Consiglio deve procedere, entro dieci giorni, alla surroga dei consiglieri dimissionari con separate deliberazioni.
È da ritenere che quest'ultima normativa *non trovi applicazione* in tema di accettazione delle candidature, anche al fine di evitare disparità di trattamento nei confronti del Sindaco o del Presidente della Provincia, al

52) Cfr. Cass. civ., I, 28 settembre 1994, n. 7886, in «Cons. di St.», 1995, II, pag. 79; Id. 15 maggio 1996, n. 4512, *ivi*, 1996, I, pag. 1733.

53) Il comma 8 dell'art. 38 citato così dispone: «*Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo. Non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del consiglio a norma dell'art. 141*».

quale non è applicabile la più rigorosa disciplina delle dimissioni disposta per i consiglieri (54), per cui deve ritenersi riferibile anche ai consiglieri la disposizione di cui all'art. 60, comma 5, con possibilità, quindi, di *revoca delle dimissioni,* prima della scadenza del termine dei cinque giorni e senza che la pubblica amministrazione ne abbia preso atto.
L'istituto delle dimissioni è, di norma, utilizzato da coloro che non hanno un rapporto di lavoro, come nel caso di chi ricopre la carica di amministratore in istituti, consorzi, aziende dipendenti dalla Provincia o dal Comune od in società a partecipazione maggioritaria dei predetti enti territoriali.

3.5.3. | *Trasferimento.*

Il trasferimento è un tipico istituto del pubblico impiego, che consiste nell'assegnazione ad *altra sede* di un impiegato: esso può essere disposto a domanda o d'ufficio per motivate esigenze di servizio.
In merito, ci si chiede se la pubblica amministrazione, di fronte ad una domanda di trasferimento per motivi elettorali *ex* art. 60, comma 3, debba obbligatoriamente darvi corso oppure rigettarla per comprovati motivi di funzionamento dell'ufficio.
Alcuni autori hanno rilevato che anche in tale caso la pubblica amministrazione non perde il potere discrezionale di trasferire di sede i suoi dipendenti e che essa può anche non accogliere la domanda di trasferimento, con la conseguenza che «se rigettata nel termine di cinque giorni, può essere tramutata dall'interessato in domanda di dimissioni o di aspettativa, sempre che non sia trascorso il giorno fissato per la presentazione delle candidature; infatti, per il "trasferimento" non vige il principio del tacito assenso di cui al quinto comma, dell'art. 60 citato, riservato esclusivamente alle domande per dimissioni o aspettativa» (55).
Tuttavia, riteniamo che questa soluzione (consistente nella possibilità di riproposizione di una domanda di dimissioni o di aspettativa) susseguente all'atteggiamento passivo dell'amministrazione o all'esplicita negazione del trasferimento, anche se conforme al dettato normativo, susciti non poche perplessità, in quanto in tale modo si verrebbero a limitare fortemente la libertà di scelta del candidato tra le varie possibilità di rimozione o, addirittura, la possibilità di poter esercitare il diritto di elettorato passivo, qualora il diniego avvenga oltre il su indicato termine. Il problema è quello di conciliare l'esercizio di due principi, costituzionalmente garantiti: da un lato, quello di assicurare a tutti i cittadini il libero accesso alle cariche elettive (art. 51) e, dall'altro lato, quello di garantire il «buon andamento» della pubblica amministrazione (art. 97), dilemma che il legislatore non è riuscito a comporre con l'attuale disciplina e che rimane, pertanto, insoluto.

3.5.4. | *Revoca dell'incarico o del comando.*

La causa di ineleggibilità può essere, altresì, rimossa con la domanda di *revoca dell'incarico o del comando,* qualora l'ufficio dia origine a situazioni di ineleggibilità alla carica di Sindaco o Presidente della Provincia o di consigliere del Comune o della Provincia, presso i quali si esercitano le predette cariche.
Con l'*affidamento dell'incarico* sono temporaneamente conferite funzioni connesse a cariche pubbliche, in mancanza o in assenza o a fianco dei titolari (reggenza, supplenza, ecc.); con il *comando* l'impiegato è destinato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso enti pubblici.
Pertanto, deliberando la revoca dell'incarico o del comando si eliminano le cause ostative all'assunzione della carica elettiva.

---

54) Infatti, per le dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia, trova applicazione l'art. 53, comma 3, del D.Lgs. 27, il quale dispone che: «*Le dimissioni presentate dal Sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario*».

55) ROMANO, in GIOVENCO-ROMANO, *L'ordinamento com. cit.,* pag. 482-483, il quale rileva che nell'ambito dell'impiego presso gli enti locali è prevista la «mobilità» del personale tra enti, con la quale si ottiene il passaggio dell'interessato da un ente locale ad un altro, con contemporanea cessazione del rapporto di impiego con l'ente di provenienza e l'instaurazione di detto rapporto con l'ente di destinazione.

Si ritiene, opportunamente, che nel caso in cui la pubblica amministrazione non provveda nei cinque giorni dalla domanda, secondo quanto dispone l'art. 60, comma 5, del D.Lgs. 267 del 2000, la domanda debba considerarsi accolta, «perchè la richiesta di revoca delle situazioni di cui trattasi sostanzialmente corrisponde alla domanda di dimissioni relativamente al rapporto di servizio, fermo restando il rapporto organico dell'impiego (56)».

3.5.5. | *Collocamento in aspettativa.*

La rimozione della causa di ineleggibilità può, infine, concretizzarsi con il *collocamento in aspettativa,* mediante il quale si ha una temporanea sospensione degli obblighi di servizio, determinata da particolari contingenze (di servizio militare, di salute, familiari, sindacali, politiche). Esso non può essere concesso ai dipendenti assunti a tempo determinato (art. 60, comma 8, D.Lgs. 267 del 2000).
È da rilevare che la normativa, con un lavoro di massima esemplificazione, ha stabilito che le dimissioni, il trasferimento, la revoca dell'incarico o del comando ed il collocamento in aspettativa sono rimedi applicabili a tutte le cause di ineleggibilità (art. 60, comma 3), compresa quella che colpisce i dipendenti comunali, che si candidano al Consiglio dell'ente nel quale prestano servizio, ad eccezione della ineleggibilità relativa ai consiglieri in carica che intendono candidarsi in altro ente dello stesso tipo, per i quali la rimozione è possibile — a nostro avviso, anche con il nuovo ordinamento — soltanto con le dimissioni.
Tuttavia, vi sono situazioni che non consentono di scegliere indifferentemente tra i rimedi previsti, ma rendono impraticabile il ricorso ad uno o più strumenti di rimozione, oppure comportano la scelta preferenziale di uno degli istituti indicati.
Il direttore generale ed i direttori amministrativi e sanitari dell'*Azienda sanitaria locale,* rimuovono la causa ostativa soltanto con la cessazione delle funzioni almeno centottanta giorni prima della data di scadenza dei periodi di durata dei Consigli ai quali aspirano a far parte, ovvero, in caso di scioglimento anticipato, entro sette giorni successivi alla data del provvedimento di scioglimento (secondo quanto dispone l'art. 60, comma 2, del D.Lgs. 267).
I *legali rappresentanti* (art. 60, nn. 9 e 10) e gli *amministratori* (n. 11) degli enti, istituti, aziende ivi individuati, potranno rimuovere la causa ostativa con le dimissioni o con la richiesta di revoca dell'incarico, non trovando applicazione il trasferimento od il collocamento in aspettativa.
Nei confronti dei «dipendenti» dello Stato o degli enti pubblici (art. 60, nn. 1, 2, 3 e 6) è ben vero che possono applicarsi tutti e quanti i rimedi previsti dalla legge, ma non è necessario che essi ricorrano all'istituto delle dimissioni potendo alternativamente chiedere il trasferimento o la revoca dell'incarico o del comando o il collocamento in aspettativa.
È stato rilevato che l'effettiva presentazione dell'istanza per il collocamento in aspettativa in tempo utile, documentata da apposita ricevuta dell'ufficio competente a riceverla, è condizione sufficiente per far produrre gli effetti previsti dalla legge alla domanda, a nulla rilevando il fatto che materialmente l'ufficio l'abbia protocollata (assegnandogli una data di ricezione) in epoca successiva a quella di effettiva consegna a mano (57).
Se l'eletto non provvede ad eliminare, nei modi sopra elencati, prima delle elezioni, le cause di ineleggibilità, il *Consiglio,* già nella prima seduta, quella c.d. di convalida degli eletti, procede a dichiarare senz'altro l'ineleggibilità e procede alle sostituzioni.

3.6. | *Ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Sindaco di Presidente della Provincia.*

Con l'art. 61 D.Lgs. 267 del 2000, come modificato ed integrato dall'art. 7 del D.L. 29 marzo 2004, n. 80, si dispone che è *ineleggibile* alla carica di Sindaco o di Presidente della Provincia:

1) il *ministro di un culto.*

Gli ecclesiastici ed i ministri di culto, che non abbiano giurisdizione e cura di anime, possono essere eletti

56) GIOVENCO-ROMANO, *op. cit.,* pag. 484.
57) Consiglio di Stato, V, 15 febbraio 2002, n. 908, in «Cons. di St.», 2002, I, pag. 325.

alla carica di consigliere provinciale e metropolitano, ma non possono essere in alcun modo eletti alla carica di Sindaco o di Presidente della Provincia;
2) *coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di segretario comunale* (58).
Si tratta di persone che, legate da vincoli familiari con il Sindaco od il Presidente della Provincia, hanno con l'ente rapporti di ufficio o di interessi che li mettono sotto la sorveglianza del Sindaco o del Presidente della Provincia.
Costituisce un mera causa di *incompatibilità* alla carica di Presidente della Provincia e di Sindaco l'avere ascendenti, discendenti, parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità (59) di *appaltatore di lavori o di servizi comunali o in qualunque modo sia fideiussore* (art. 61, comma 1-*bis,* aggiunto dall'art. 7 del D.L. 80 del 2004).
Nella figura del fideiussore deve comprendersi anche colui che presta cauzione, considerata la formula legislativa «in qualunque modo», che al pari del primo, ha interesse alla liberazione del garantito.
Tra le cause ostative alla carica di Sindaco e di Presidente della Provincia è da ricomprendersi anche quella prevista dall'art. 51, comma 2, D.Lgs. 267, il quale dispone che «*chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Sindaco e di Presidente della Provincia non è allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche*».
L'art. 62, D.Lgs. 267 del 2000, riproduce l'art. 7, lett. *b)* e *c)* del D.P.R. 361 del 1957, relativo alla elezione della Camera dei deputati, secondo il quale l'accettazione della candidatura a deputato comporta la decadenza dalle cariche dei Presidenti della Provincia nonchè dei Sindaci dei Comuni con più di 20.000 abitanti.
La causa ostativa non ha effetto se le funzioni di Sindaco o di Presidente della Provincia siano cessate almeno centottanta giorni prima della scadenza del quinquennio di durata delle Camere, salvo che si sia verificato lo scioglimento anticipato delle Camere, nel quale caso le dimissioni dalla carica debbono essere presentate entro il termine di 7 giorni dalla pubblicazione nella «Gazzetta Ufficiale» del decreto di scioglimento.
La stessa normativa trova applicazione per la carica di senatore, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533.
Nel caso in cui sia eletto alla carica di Presidente della Provincia o di Sindaco un deputato o un senatore, spetta alle Camere deliberare sulla causa di decadenza, di regola, assegnando un congruo termine, entro il quale l'interessato deve optare per uno dei due uffici (ved. il regolamento della Giunta delle elezioni presso la Camera dei deputati, pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» n. 246 del 21 ottobre 1998).
Se l'interessato non decide in merito, viene dichiarata la decadenza dalla carica di parlamentare, e se la Camera non provvede, il Consiglio può instaurare, già in sede di convalida, la procedura per poter addivenire alla dichiarazione di decadenza della carica di Sindaco metropolitano o di Presidente della Provincia.

---

58) L'originario testo considerava ineleggibile alla carica di Sindaco coloro che avevano ascendenti o discendenti o affini fino al secondo grado del Sindaco, che erano appaltatori di lavori o di servizi comunali o in qualunque modo fideiussori, disposizione che doveva essere considerata non come una causa di ineleggibilità, ma di sola incompatibilità, in conformità alla sent. 450 del 2000 della Corte Costituzionale.
Infatti, mentre la situazione di chi ha parte in appalti, in qualità di titolare, è configurata come semplice causa di incompatibilità, ai sensi dell'art. 63, comma 1, costituiva una vera e propria anomalia ritenere che costituisse — come faceva il testo originario della disposizione — una causa di ineleggibilità la circostanza analoga, ma meno grave consistente nell'essere prossimo congiunto di chi abbia parte in un appalto del Comune. Tale anomalia è stata eliminata con l'art. 7 del D.L. 80 del 2004, che ha configurato tale fattispecie come incompatibilità (ved, *infra* nel testo).

59) La nuova formulazione della causa ostativa ripropone la precedente formulazione usata per la causa di ineleggibilità che considerava anche il segretario e parlava di coloro «che coprano il posto», perifrasi che non si addice agli appaltatori, che non coprono alcun posto nell'organico dell'ente, ma semplicemente rivestono la qualità o la qualifica di appaltatore.

Sezione III
Le cause di incompatibilità

3.6-*bis*. | *Natura giuridica.*

Le cause di incompatibilità alla carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere, provinciale, comunale e circoscrizionale sono disciplinate dagli artt. 63 e 65 del nuovo testo unico delle autonomie locali (D.Lgs. 267 del 2000), che riproducono gli artt. 3 e 4 della legge 154 del 1981.
Rientrano nelle previsioni legislative sia le cause ostative derivanti dal ricoprire cariche od uffici che possono creare situazioni di *conflitto di interesse* tra ente ed eletto, il quale verrebbe a trovarsi nella posizione di vigilante e di vigilato, di sovvenzionante e di sovvenzionato (art. 63, nn. 1, 2 e 3), sia determinate situazioni che potrebbero pregiudicare gli interessi dell'ente, in quanto il consigliere, profittando della carica, potrebbe coagire, in qualche modo, sulla volontà dell'amministrazione elettiva (come nell'ipotesi di lite pendente, di cui all'art. 63, n. 4).
La causa di incompatibilità di cui al n. 5 dell'art. 63 si prefigge lo scopo di impedire che una persona, dimostratasi incapace di gestire la cosa pubblica, possa accedere ad una carica elettiva; così, pure, non appare conveniente che si instauri un rapporto tra l'ente (creditore) ed il consigliere (debitore) (art. 63, n. 6).
Con la fattispecie di cui al n. 7 dell'art. 63, si disciplina il caso di chi, nel corso del mandato, viene a trovarsi in una situazione di ineleggibilità e si dispone con la previsione di una semplice incompatibilità.
Le disposizioni dell'art. 65 tendono ad evitare la *contemporanea titolarità* di due cariche:
— di Sindaco ed assessore con quella di consigliere regionale;
— di consigliere comunale in altro Comune e di consigliere circoscrizionale in altra Circoscrizione;
— di consigliere comunale e di consigliere circoscrizionale dello stesso Comune.
Finalità delle cause di incompatibilità è quella impedire che l'eletto possa trovarsi in conflitto con l'ente, in quanto portatore di interessi propri o di congiunti, che contrastano con quelli della pubblica amministrazione in cui si svolge il mandato.
Esse, che sorgono solo a seguito dell'elezione, determinano l'impossibilità giuridica di conservare un ufficio o una carica, ai quali si è stati validamente eletti e, pertanto debbono essere rimosse, anche in sede di convalida, con le modalità esaminate al paragrafo 3.8).

3.7. | *Le singole fattispecie.*

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale dell'amministratore o del dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza in cui vi sia almeno il 20 per cento di partecipazione rispettivamente da parte del Comune o che dallo stesso riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente (art. 63, comma 1, n. 1).

Delimitazione della fattispecie.

L'art. 63, comma 1, n. 1, del D.Lgs. 267 del 2000, sancisce l'incompatibilità dell'amministratore o del dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti alla vigilanza rispettivamente da parte del Comune o che dallo stesso riceva, in via continuativa, una sovvenzione, in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente.
Con l'art. 14-*decies* del D.L. 30 giugno 2005, n. 115 si è stabilito il limite oltre il quale la partecipazione acquista rilevanza, nel senso che essa deve raggiungere almeno il *20 per cento,* limite che è calcolabile sulle quote di partecipazione dell'ente. Come è dato rilevare, la presente causa di incompatibilità configura due distinte ipotesi, e precisamente:

— l'incompatibilità dell'amministratore o del dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti alla vigilanza in cui vi sia almeno il *20 per cento* di partecipazione del Comune;
— l'incompatibilità dell'amministratore o del dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda che riceve dal Comune, in via continuativa, una sovvenzione, in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il *dieci per cento* delle entrate dell'ente, istituto, azienda.
Nella formula ente, istituto, azienda che ricalca quella di «*istituto, consorzio o azienda*» (di cui all'art. 60, n. 11, con la sola sostituzione della parola «consorzio» con quella di «ente», sono ricompresi tutti quegli organismi, muniti o meno di personalità giuridica, che sono sottoposti a vigilanza dell'ente locale oppure ricevono dallo stesso una sovvenzione (con le caratteristiche che più oltre esamineremo).
Unica differenza tra le due formule è che nella dizione «istituto, consorzio o azienda» sono compresi solo quegli enti che sono legati al Comune da un rapporto di dipendenza e che sono, quindi, istituiti o che alla loro costituzione hanno concorso gli enti locali.
Invece, con la formula «ente, istituto, azienda» si indicano anche organismi che non traggono la loro origine da un atto formale di costituzione da parte del Comune, ma che sono, tuttavia, sottoposti ad un potere di ingerenza da parte dello stesso, per svolgere attività di rilevante interesse per l'ente locale.
Passando, ora, all'esame dei concetti differenziali delle due fattispecie, che si concretizzano, sostanzialmente,
nei termini «vigilanza» e «sovvenzione», prenderemo le mosse dagli orientamenti giurisprudenziali, manifestatisi sotto la vigenza dell'abrogata legislazione.

Concetto di vigilanza.

Costituisce *vigilanza* qualsiasi forma di ingerenza dell'ente controllante nell'attività dell'ente controllato, derivante da qualunque fonte legislativa o anche convenzionale (60).
Ciò che rileva, ai fini della presente indagine, non è la vigilanza esercitabile occasionalmente e *de facto* (come potrebbe essere quella svolta negli organi amministrativi dell'ente da parte di rappresentanti nominati dal Comune), ma quella che si sostanzia in uno specifico potere giuridico di controllo (61).
In sostanza, la vigilanza si concretizza come potere di ingerenza del Comune sul funzionamento dell'ente, istituto o azienda (come, ad esempio, il potere di concorrere alla nomina degli organi, la facoltà di approvare i bilanci consuntivi ed i regolamenti), ingerenza che può spaziare su tutta o parte dell'attività dell'ente vigilato (62) e che deve essere prevista da apposita disposizione convenzionale o di legge (63).
Il concetto di vigilanza è riscontrabile anche quando il rapporto tra ente locale ed ente vigilato risulti tale da consentire un'ingerenza diretta dell'ente territoriale sugli atti o sui comportamenti di quell'ente (64). Un potere di vigilanza è esercitato dall'ente locale territoriale nei confronti del *servizio di tesoreria,* stante l'obbligo dei revisori dei conti di verificare, con cadenza trimestrale, la situazione di cassa e la gestione del servizio e di quello degli altri agenti contabili (art. 223, D.Lgs. 267).
La vigilanza può scaturire — come detto — oltre che per disposizione di legge, anche per contratto, come nel caso in cui il Comune, per provvedere all'illuminazione pubblica, stipuli con l'E.N.E.L. un contratto di

60) Cass. civ., S.U., 15 giugno 1967, n. 1372, in «Nuova Rass.», 1969, pag. 357: Id. 10 giugno 1968, *ivi,* 1969, pag. 2130.

61) Cass. civ., 10 settembre 1968, n. 2918, in «Nuova rass.», 1969, pag. 2490.

62) Cass. civ., I, 30 dicembre 1954, n. 4639, in «Riv. amm.», 1955, pag. 547.

63) GIOVENCO-ROMANO, *L'ordinamento com., cit.,* pag. 488.

64) Cass. civ., I, 11 aprile 1995, n. 4168, in «Cons. St.», 1995, II, pag. 1759, che ha ritenuto sussistente l'incompatibilità tra la carica di Sindaco, cui è applicabile la normativa, e quella di amministratore di una società consortile a responsabilità limitata, della quale il Comune sia socio per avere sottoscritto una quota anche minoritaria del capitale sociale (nella specie il 3%), quando sia accertato che il capitale è frazionato tra i soci in modo tale da rendere possibile che il socio titolare della minor quota sia in grado di esprimere un voto determinante in assemblea.

somministrazione o di appalto; in tal caso, si viene ad instaurare un rapporto contrattuale, nel quale il Comune, nella qualità di utente o committente, svolge nei confronti dell'E.N.E.L. una funzione di controllo sulla regolarità della fornitura e della gestione del servizio, in base al principio dell'assoggettamento dei servizi pubblici al controllo ed alla direzione del pubblico potere; sorge, allora il problema dell'eleggibilità dei dipendenti dell'E.N.E.L. nei Comuni in cui l'ente fornisce il suddetto servizio (65).
La giurisprudenza, al riguardo, aveva affermato che bisogna distinguere tra dipendenti che, ancorchè salariati, abbiano in un determinato settore, compiti di responsabilità e dipendenti che di tali compiti siano sforniti e siano gerarchicamente soggetti a funzionari che sono responsabili dell'attività gestoria.
Ora, l'art. 63, n. 1, ha cura di specificare che soltanto i dipendenti con *poteri di rappresentanza o di coordinamento* versano in una causa ostativa e precisamente in una causa di incompatibilità.

Concetto di sovvenzione.

Per quanto concerne il concetto di sovvenzione, è da rilevare che il legislatore del 1981 ha fatto puntuale applicazione delle conclusioni cui era pervenuta la giurisprudenza, sotto la vigenza dell'art. 15, n. 3, del D.P.R. 570 del 1960 (66).
È, infatti, giurisprudenza pacifica che la sovvenzione, la quale può estrinsecarsi sia nell'erogazione di somme di denaro, sia nella somministrazione di beni e servizi (67), deve consistere in una erogazione continuativa *a titolo gratuito* rivolta a consentire all'ente sovvenzionato di raggiungere, con l'integrazione del proprio bilancio, le finalità in vista delle quali è costituito.
Viene poi precisato che il versamento di somme o di beni e servizi non deve derivare da un obbligo di legge o avere carattere di corrispettivo, ma deve essere erogato discrezionalmente e con le eventuali variazioni di misura che il Comune o la Provincia intenda apportare a suo insindacabile giudizio (68).
Concludendo, l'art. 63, comma primo, n. 1, attribuisce alla sovvenzione i seguenti caratteri:
a) deve essere versata «in via continuativa» (per almeno due o più anni) e non *una tantum,* nel qual caso rivestirebbe il carattere di contributo, cioè di erogazione complementare *(cum tribuere)* o straordinaria;
b) deve essere «in tutto o in parte facoltativa»; tale formula va intesa in un duplice significato:
— nel senso che l'intervento finanziario dell'ente erogatore sia completamente facoltativo, non derivi, cioè da un obbligo di legge o convenzionale;
— nel senso che detto intervento possa essere parte obbligatorio e parte facoltativo;
c) la somma di denaro o il corrispettivo in beni o servizi erogati a titolo di sovvenzione non deve superare nell'anno, la quota riferita a titolo facoltativo (con che la parte eventualmente elargita a titolo obbligatorio non assume rilevanza) pari al 10 per cento del totale delle entrate dell'ente sovvenzionato (69).
È stato osservato che la percentuale su indicata va commisurata alle entrate di parte corrente, con esclusione delle entrate per movimento di capitali e per partite di giro (70); si può, tuttavia, osservare che il legislatore fa riferimento al totale delle entrate, senza ulteriori distinzioni circa la categoria delle stesse.

---

65) Cass. civ., I, 10 aprile 1973, n. 1018, in «Cons. St.», 1973, II, pag. 849.

66) Cfr. Di GIOVINE-MAGGIORA, *Guida alle elezioni reg. ed amm., cit.,* pag. 87, da cui abbiamo tratte le considerazioni che seguono.

67) Cass. civ., I, 8 ottobre 1974, n. 2675, in «Cons. di St.», 1974, II, pag. 1260.

68) Cass. civ., III, 10 dicembre 1971, n. 3578, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 102; Id., I, 16 maggio 1972, n. 1472, *ivi,* 1972, II, pag. 915; Id. 22 maggio 1972, n. 2068, *ivi,* 1972, II, pag. 1039; Id. 11 agosto 1977, n. 3707, *ivi,* 1978, II, pag. 172. Pertanto, non costituisce sovvenzione, non rivestendo i requisiti della continuità, il contributo che sia versato *una tantum* dal Comune o dalla Provincia a favore di altro ente, ancorchè il pagamento debba essere effettuato periodicamente in varie rate (Cass. civ., 10 settembre 1968, n. 2918, *cit.*); nè costituisce sovvenzione, per mancanza del requisito della discrezionalità, il versamento dei contributi che l'ente locale effettua a favore dell'INAM per l'assicurazione dei suoi dipendenti, sia perchè detti contributi costituiscono il corrispettivo dell'assicurazione e, mediamente, delle prestazioni che da questa derivano a carico dell'istituto, sia perchè, sotto il profilo soggettivo, il titolo dell'obbligazione contributiva risiede nella mera qualità di datore di lavoro che l'ente assume nel relativo rapporto (Cass. civ., I, 22 luglio 1968, n. 2426, in «Nuova Rass.», 1969, pag. 1123).

69) Cfr. Cass. civ., I, 18 febbraio 1982, n. 1015, in «Cons. di St.», 1982, II, pag. 697.

70) GIOVENCO-ROMANO, *L'ordinamento com., cit.,* pag. 489.

È appena il caso di rilevare che la predisposizione di una quota minima, oltre la quale la sovvenzione determina l'insorgere della causa di incompatibilità, se da un lato, appare opportuna, al fine di evitare una troppo eccessiva limitazione del diritto di elettorato passivo (sopperendo in tale modo agli inconvenienti che si verificarono nel passato), dall'altro lato, tuttavia, presta il fianco ad eventuali prevaricazioni, sol che si consideri che la causa di incompatibilità potrebbe insorgere all'improvviso, con la semplice deliberazione del Consiglio di elevare la quota di sovvenzione al di sopra della soglia del 10 per cento.
Un'*escamotage* per eliminare il suddetto pericolo di incorrere nell'incompatibilità, è stato suggerito dalla dottrina (71), pur con riferimento all'ipotesi di cui all'art. 63, comma primo, n. 2 (seconda parte, su cui ved. *infra*). È stato osservato che il consigliere, di fronte ad una tale proposta di deliberazione dovrebbe astenersi dal voto, facendo constare il proprio dissenso ed adoperarsi per far rifiutare, da parte degli organi dell'ente sovvenzionato, l'aumento della sovvenzione.
Enti nei confronti dei quali l'ente locale eroga sovvenzioni, per lo svolgimento di attività che rivestono particolare interesse per l'ente erogatore, possono considerarsi:
— le *Proloco*, associazioni privatistiche aventi per scopo lo sviluppo dell'attività turistica (72);
— le aziende di promozione turistica (che hanno preso il posto dei soppressi enti provinciali per il turismo e delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo). Nei riguardi di tale aziende è da rilevare che non costituiscono sovvenzione i conferimenti cui sono obbligatoriamente tenuti il Comune o la Provincia, ai sensi del R.D.L. 1425 del 1938 o delle successive leggi regionali, che hanno disciplinato la materia; resta ferma la condizione del non superamento della quota del dieci per cento delle entrate per l'eventuale erogazione facoltativa;
— le società sportive, cui il Comune o la Provincia l'uso di attrezzature ed impianti di loro proprietà, per il miglioramento fisico e per l'educazione sportiva della cittadinanza (73).
Si rammenta, infine, che una speciale causa di incompatibilità è disciplinata dal successivo art. 63, comma primo, n. 3, nei riguardi del consulente, che presta la propria opera negli enti, istituti o aziende vigilati o sovvenzionati dal Comune o dalla Provincia.

Incompatibilità alla carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale di colui che come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, rispettivamente, nell'interesse del Comune o della Provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto dei privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione fatta eccezione per i Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti qualora la partecipazione dell'ente locale di appartenenza sia inferiore al 3 per cento e fermo restando quanto disposto dall'art. 1, comma 718 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 63, comma primo, n. 2).

Questa causa di incompatibilità prevede due distinte fattispecie, e cioè:
a) l'incompatibilità del titolare, amministratore e dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento, che hanno parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti nell'interesse del Comune;
b) l'incompatibilità del titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento
che hanno parte, direttamente o indirettamente, in *società volte al profitto* dei privati, sovvenzionate dal Comune in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione.

---

71) MILITERNI-SAPORITO, *op. cit.,* pag. 128.

72) Cass. civ., I, 17 luglio 1986, n. 4260, in «Cons. di St.», 1986, II, pag. 1500.

73) Cass. civ., I, 19 aprile 1979, n. 2201, in «Mass. Giust. civ.», 1979, pag. 973.

Per «titolare» deve intendersi il proprietario della ditta individuale, mentre con il termine «amministratore » si fa riferimento a coloro che, nell'ambito delle persone giuridiche o delle associazioni non riconosciute, svolgono funzioni di amministrazione attiva (cfr. la definizione data alla causa di incompatibilità che precede); circa la individuazione dei «dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento», si rinvia *infra,* dove la materia trova ampia trattazione: in definitiva, l'incompatibilità non colpisce tutti i dipendenti, ma soltanto i dirigenti, aventi poteri rappresentativi e di coordinamento.
Nel termine *servizi* vi si ricomprende «qualsiasi rapporto intercorrente con l'ente locale, che, a causa della sua durata e della costanza delle prestazioni effettuate, sia in grado di determinare conflitto di interessi », ossia ogni attività che il Comune assume per raggiungere i propri scopi istituzionali, o comunque per realizzare con maggiore efficacia una qualsiasi utilità sociale (74).

L'incompatibilità di chi ha parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti.

Sono riconducibili in questa categoria e, quindi, incompatibili:
a) gli *appaltatori* o concessionari o gestori, anche di fatto del servizio di trasporti pubblici: alunni, infermi, funebri, ecc.;
b) i *professionisti* che svolgono, con continuità, attività per conto del Comune;
c) il presidente dell'Istituto autonomo per le case popolari (IACP), al quale l'ente locale abbia conferito, con convenzione, la gestione e l'amministrazione dei propri alloggi;
d) l'incaricato del servizio di manutenzione dell'impianto di pubblica illuminazione e dell'acquedotto del Comune, poichè l'esercizio di fatto di mansioni espletate, anche se con prestazioni a carattere saltuario e non continuativo, concreta quella situazione di contrasto di interesse, anche solo potenziale, che è causa ostativa all'assunzione della carica di consigliere.
Nell'*esazione di diritti,* si ricomprendono tutti coloro che partecipano alla riscossione di imposte, tasse ed altri tributi degli enti locali (esattori, riscuotitori dei diritti di pubbliche affissioni, dei pesi e misure, della tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche, ecc.). A ben vedere, anche l'esazione dei diritti — che comunemente è qualificato come servizio di esattoria — è riconducibile alla categoria dei servizi, di cui costituisce una sottospecie, ma è stata autonomamente messa in evidenza, dal legislatore, per la sua rilevanza.
Questa specifica causa ostativa è stata successivamente ribadita dall'art. 31, comma 3, lett. *b),* del D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, ed ora dall'art. 2 del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, il quale, regola *ex novo* la materia.
La citata disposizione, nel disciplinare il servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, prescrive che non possono essere rappresentanti legali, amministratori o Sindaci delle società ed istituti di credito che gestiscono il suddetto servizio, i membri dei Consigli o Giunte provinciali e comunali e dei relativi organi di controllo.
Secondo la previgente normativa, a richiesta degli enti locali interessati, il concessionario del servizio di riscossione assumeva anche il servizio di tesoreria, comprendente sia le entrate diverse da quelle oggetto della concessione di esattoria ed il pagamento delle spese, nonchè le altre incombenze demandate al tesoriere da norme legislative e regolamentari (art. 32, comma 5, D.P.R. 43 del 1988). La materia è stata ridisciplinata dal D.Lgs. 77 del 1995, il quale, superando la segnalata separazione tra servizio di esattoria e di tesoreria, dispone che Comuni e Province hanno un servizio di tesoreria, che compie le operazioni finanziarie dell'ente locale e finalizzate in particolare alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, alla custodia dei titoli e valori e agli adempimenti connessi previsti dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti dell'ente e dalla norme pattizie. Il servizio può essere affidato ad una banca o ad una società per azioni avente per oggetto la gestione del servizio, mediante le procedure ad evidenza pubblica, stabilite nel regolamento di contabilità (artt. 208, 209 e 210 D.Lgs. 267 del 2000).
Pertanto, i tesorieri (ovvero gli amministratori ed i dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordina-

74) SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *Elezioni reg. ed amm., cit.,* pag. 115.

mento degli istituti abilitati al servizio di riscossione e pagamento) rientrano nella previsione normativa qui in esame, poichè essi sono abilitati a svolgere quella specifica attività, che concreta la fattispecie «esazione dei diritti», oggetto di impedimento all'assunzione della carica di Sindaco e di consigliere, e nella quale sono da ricomprendersi sia la riscossione delle entrate, sia il pagamento delle spese dell'ente locale.
In materia, sono stati dichiarati incompatibili (prima ineleggibili):
— il socio consigliere di amministrazione di una società a responsabilità limitata, incaricata del servizio di tesoreria (75);
— i soci di cassa rurale ed artigiana, assuntrice del servizio di tesoreria comunale, in quanto, pur non partecipando direttamente alla gestione, hanno interesse a «che la gestione della tesoreria sia attiva nel bilancio dell'ente, anche se economicamente onerosa per il Comune, laddove il Comune ha l'interesse contrario, del pari evidente, che la gestione della tesoreria pesi il meno possibile sul bilancio comunale» (76).
Con il termine appalti, il legislatore fa riferimento alla nozione delineata dall'art. 1655 cod. civ., che li definisce come quei contratti nei quali «una parte assume, con l'organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro». Il conflitto di interesse tra l'ente e l'appaltatore è riscontrabile anche nel caso in cui l'opera è finanziata ed appaltata dallo Stato o dalla Regione, ma è a beneficio del Comune o della Provincia (77).
È incompatibile, non solo chi gestisce l'appalto, ma altresì chi lo gestisce attraverso interposta persona, a seguito di cessione del contratto, senza essersi però liberato dalle obbligazioni assunte verso l'ente appaltante (78).
Come è stato rilevato (79), l'incompatibilità sorge con l'aggiudicazione dei lavori (80) e cessa con l'ultimazione dei lavori e specificatamente con il collaudo, dato che solo la *probatio operis* con cui il committente constata che l'opera è stata compiuta a regola d'arte esonera l'appaltatore da responsabilità (81).
La disputa circa l'ineleggibilità del coniuge dell'appaltatore è venuta meno, poichè incompatibilità opera esclusivamente nei confronti dei titolari, amministratori e dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento.
Per *somministrazioni* debbono intendersi le prestazioni periodiche o continuative di cose, verso un corrispettivo del prezzo (art. 1559 cod. civ.). Non ha rilievo, invece, ai fini del radicarsi della causa ostativa, l'effettuazione di forniture occasionali, come l'acquisto da parte dell'ente di materiale di cancelleria o simili dal consigliere, titolare della ditta che effettua la prestazione. In tale caso, sorgeva — nel passato — l'obbligo per il consigliere di astenersi dal prendere parte alle deliberazioni di impegno e di liquidazione, provvedimenti che non sono più di competenza del Consiglio.

---

75) Cass. civ., III, 5 dicembre 1962, n. 3275, in «Nuova Rass.», 1963, pag. 958.

76) Cass. civ., I, 10 ottobre 1958, n. 3139, in «Foro it.», 1958, I, c. 1411.

77) Cfr., *in terminis,* Cass. civ. 19 luglio 1948, n. 1167, in «Riv. amm.», 1949, pag. 91; Id., 10 novembre 1961, n. 2617, in «Cons. di St.», 1961, II, pag. 511, relativamente ai lavori appaltati e pagati dallo Stato, ma che realizzavano un'opera di cui l'ente locale sarebbe divenuto beneficiario).

78) Corte d'Appello Brescia, 20 agosto 1954, in «Giur. it.», 1955, I, 2, c. 1000; Cass. civ., I, 11 marzo 1980, n. 1622, in «Foro it.», 1980, I, c. 1664.

79) SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *Elezioni reg. ed amm., cit.,* pag. 118.

80) Cass. civ. I, 31 gennaio 1969, n. 288, in «Mass. giust. civ.», 1969, pag. 149.

81) Cass. civ., I, 10 ottobre 1958, n. 3193, in «Foro it.», 1950, I, col. 1411. Nè il collaudo può essere sostituito dal certificato di ultimazione dei lavori, rilasciato dal direttore dei lavori, in quanto tale certificato rappresenta solo uno degli atti inerenti al collaudo, che è procedimento ben più ampio e complesso (Cass. civ., 23 giugno 1972, n. 2092, citata da SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *op. loc. ult. cit.,* i quali sottolineano che non ha neppure rilievo il fatto che l'appaltatore si impegni formalmente a non muovere alcuna riserva all'atto del collaudo. Infatti, la rinuncia del solo appaltatore a far valere pretese nascenti dal rapporto non è idonea a definire il contratto di appalto, il quale essendo di natura sinallagmatica, comporta obblighi e diritti per entrambe le parti e, quindi, pretese che il Comune può far valere a sua volta nei confronti dell'appaltatore, con conseguente perdurare di una potenziale situazione di conflittualità; sul principio, cfr. Corte d'Appello di Catanzaro 23 febbraio 1959, in «Corr. amm.», 1959, I, pag. 382). I citati autori riportano una interessante sentenza del Tribunale di Foggia - 8 aprile 1984, in «Foro it.», 1984, I, c. 198 - secondo il quale la consegna delle opere senza riserve, anche se non conclude il rapporto di appalto, è comunque rilevante per fare cessare il limite dell'elettorato passivo, posto dalla norma che si commenta.

Si segnalano, infine, alcune fattispecie, che non concretano l'insorgenza di cause di ineleggibilità (ora, incompatibilità):
— contratto di acquisto di un taglio di bosco ceduo comunale, in quanto si è realizzato l'effetto traslativo della proprietà con il contratto di compravendita (82);
— contratto di concessione in affitto di una cava comunale, poichè le obbligazioni nascenti dal contratto ed in esso prestabilite escludono potenziali conflitti (83);
— contratto di locazione di immobile patrimoniale dell'ente, in quanto le relative obbligazioni stabilite sin dal momento del sorgere del rapporto, escludono da parte del Comune il controllo e la valutazione delle prestazioni (84).

L'incompatibilità di chi ha parte in società ed imprese sovvenzionate dall'ente territoriale.

Si tratta dell'incompatibilità dei titolari, degli amministratori e dei dipendenti con poteri di rappresentanza o di coordinamento delle società ed *imprese volte al profitto dei privati,* sovvenzionate dal Comune in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della Regione.
Con l'innovazione apportata con l'art. 2, comma 42 del D. L. dicembre 2010, n. 225 (convertito in legge 26 febbraio 2011, n. 10) mentre per i Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti si prescinde dall'entità della partecipazione, per i Comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti la causa ostativa opera soltanto qualora la partecipazione dell'Ente locale di appartenenza in società sia superiore al 3 per cento.
Resta fermo quanto disposto dall'art. 1, comma 718, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che così stabilisce: «*Fermo restando quanto disposto dagli artt. 60 e 63 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , e successive modificazioni, l'assunzione, da parte dell'amministratore di un ente locale, della carica di componente degli organi di amministrazione di società di capitali partecipate dallo stesso ente non dà titolo alla corresponsione di alcun emolumento a carico della società*».
Nell'espressione «società ed imprese volte al profitto dei privati» e sovvenzionate dal Comune, vi si ricomprendono solo le imprese e le società che ricevono periodicamente e con continuità elargizioni e contributi da parte dei predetti enti.
La periodicità o la continuità della sovvenzione comporta la congruità della stessa, nel senso che deve essere correlata alle esigenze dell'ente sovvenzionato e non risolversi in una contribuzione meramente simbolica.
Qui, a differenza della precedente causa ostativa, la quale pone il limite del 10 per cento del totale delle entrate dell'ente (art. 63, comma primo, n. 1), *non si specifica l'entità dell'elargizione,* ma tuttavia si deve ritenere che essa, per poter determinare la causa preclusiva, debba essere tale da incidere in modo significativo sull'attività dell'impresa o società.
Occorre, inoltre, precisare che si tratta di società ed imprese private, che perseguono scopi lucrativi, anche se svolgono attività a rilevanza pubblica (tipico è il caso delle aziende private di trasporto pubblico, sovvenzionate dagli enti locali). Tra esse è dato annoverare:
— le imprese teatrali, cinematografiche ed in generale di pubblico spettacolo;
— le società di calcio (85) e le società sportive in genere;
— le imprese operanti nel settore turistico.
È, infine, richiesto, per il radicarsi della causa di incompatibilità, che la sovvenzione abbia carattere discrezionale e facoltativo, non sia, cioè dovuta e, quindi, resa obbligatoria in base ad una legge dello Stato o della Regione.

---

82) Cass. civ., I, 11 dicembre 1971, n. 3599, in «Mass. cass. civ.», 1971, n. 355315.
83) Cass. civ., I, 11 agosto 1972, n. 2674, in «Cons. di St.», 1972, II, pag. 1284.
84) Corte d'Appello di Reggio Calabria, 23 gennaio 1958, in «Repertorio giust. civ.», 1959, pag. 958.
85) Cass. civ., I, 26 gennaio 1977, n. 382, in «Cons. di St.», 1977, II, pag. 242, la quale ha ritenuto che esse perseguono scopo di lucro, anche se sovvenzionate dal Comune.

Il comma 2 dell'art. 63 D.Lgs. 267 del 2000 dispone che l'incompatibilità «*non si applica a coloro che hanno parte in cooperative o consorzi di cooperative, iscritte regolarmente nei registri pubblici*». Questa disposizione trova la sua *ratio* nel fatto che dette società tendono a realizzare, diversamente dalle imprese a scopo di lucro, benefici comuni extracapitalistici (86). Si esclude, perciò, un conflitto di interessi tra cooperative ed enti locali, conflitto che è, ora, considerato eliminabile con il ricorso all'istituto dell'astensione (87).
Anche nei confronti della causa di incompatibilità, qui in esame, trova applicazione l'art. 67, che esclude l'incompatibilità quando gli incarichi e le funzioni siano conferiti ad amministratori in virtù di una norma di legge, statuto o regolamento, in connessione con il mandato elettivo.

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale del consulente legale, amministrativo e tecnico che presta opera in modo continuativo in favore delle imprese di cui ai precedenti numeri 1 e 2 dello stesso comma 1 dell'art. 63 (art. 63, comma 1, n. 3).

Questa causa di incompatibilità si applica, oltre che ai consulenti legali ed amministrativi, anche ai consulenti tecnici, con la precisazione che, nonostante la formula legislativa, parli di sole «imprese», senza menzionare gli «enti, istituti o aziende» di cui all'art. 63, n. 1, e le «società», di cui al n. 2 dell'art. 63, una tale interpretazione sia contraddetta dallo stesso legislatore che, con il richiamo ai precedenti nn. 1 e 2, ricomprende nel concetto di imprese tutti gli organismi sopra indicati.
Secondo un corretto orientamento giurisprudenziale, è da ritenere che la causa di incompatibilità operi, non solo, nei confronti del consulente di imprese vigilate o sovvenzionate dal Comune, ma altresì, *a fortiori,* nei riguardi del consulente del Comune (88).
La *ratio* della disposizione è da ricercare nell'intento di evitare un conflitto di interessi tra l'ente locale e «soggetti che possono autorevolmente influenzare l'operato di enti, istituti o aziende vigilati o sovvenzionati» (89) ovvero di società e imprese che svolgono servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti a favore del Comune ovvero che ricevono sovvenzioni in via continuativa dai predetti enti locali territoriali.
La legge richiede, ai fini dell'incompatibilità, che il consulente presti la propria opera «in modo continuativo » e non con carattere saltuario e occasionale. È questa una condizione di non facile determinazione e la cui indagine è demandata al giudice (90), in quanto la continuità della prestazione esclude i connotati della esclusività e della permanenza, propri del lavoro dipendente. Potrà trattarsi di una «serie di incarichi che si succedono in un ragionevole periodo di tempo, la cui durata sia proporzionale alla gravosità dell'incarico stesso, alla rilevanza esterna ed anche al potenziale contrasto di interessi» (91).

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che ha lite pendente in quanto parte, in un procedimento civile od amministrativo con il Comune (art. 63, comma 1, n. 4).

Delimitazione della fattispecie.

La normativa della legge 154 del 1981, è stata riprodotta dal testo unico degli enti locali, con l'esclusione del riferimento alla Regione, apportando le seguenti innovazioni:

---

86) Cass. civ., S.U., 8 giugno 1985, n. 3455, in «Cons. di St.», 1985, II, pag. 1551.

87) MILITERNI-SAPORITO, *La nuova legge elett., cit.,* pag. 163; per la giurisprudenza, cfr. Cass. civ., I, 7 aprile 1982, n. 2144, in «Cons. St.», 1982, II, pag. 1006, che ha ritenuto non ricorrere l'incompatibilità per i soci di cooperativa di credito incaricata del servizio di tesoreria comunale. Sotto la vigenza della abrogata normativa, si propendeva, invece, per la sussistenza di una causa ostativa: Id., 10 giugno 1958, n. 1918, in «Foro it.», 1958, I, c. 1097, con riguardo ad una cooperativa di lavoro.

88) Cass. civ., I, 21 novembre 1981, n. 6200, in «Giust. civ.», 1982, I, pag. 390.

89) MILITERNI-SAPORITO, *op. cit.,* pag. 131.

90) SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *op.cit.,* pag. 173.

91) SAPORITO-PISCIOTTA-ALBANESE, *op.cit.,* pag. 172.

a) la lite deve essere radicata e non solo eventuale;
b) la causa ostativa è degradata da causa di ineleggibilità a causa di incompatibilità;
In ordine all'innovazione, relativa al concetto di *lite pendente,* il legislatore — superando una pluridecennale elaborazione giurisprudenziale che aveva posto l'accento sull'aspetto sostanziale del contrasto reale, o anche potenziale, di interessi idonei a determinare una situazione di conflitto tra eletto ed ente pubblico, pur se non formalizzata in una contesa giudiziaria in atto — ha inteso dare rilievo determinante, se non esclusivo, proprio al dato formale della *pendenza attuale* di un'effettiva controversia giudiziaria, nella quale *l'eletto sia parte* contro l'ente, non a caso adoperando a tale fine il termine «procedimento» civile o amministrativo, che non si presta ad essere interpretato in senso più ampio di quello che risulta dal suo preciso significato tecnico-giuridico.
Per quanto concerne la tipologia delle liti la nuova norma ricollega la fattispecie di incompatibilità al duplice presupposto che sia stato iniziato un giudizio civile o amministrativo e che il Comune e l'eletto abbiano assunto la qualità di parti contrapposte (se mancasse la contrapposizione non vi sarebbe lite).
Da quanto detto, circa la limitazione della causa di incompatibilità soltanto alle liti «*civili ed amministrative*», consegue la non rilevanza della lite pendente in sede penale, che nel passato era considerata causa di ineleggibilità.
La scelta del legislatore sembra, perciò, opportuna, in quanto il giudizio penale è l'unico non rinunciabile dalla parte e, quindi, rappresenta un facile mezzo per rendere incompatibili.
Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, la causa di incompatibilità diveniva operante, qualora l'ente si costituisse *parte civile,* cumulandosi allora il procedimento civile con quello penale. Ma con l'innovazione apportata dalla legge 24 aprile 2002, n. 75, di conversione del D.L. 22 febbraio 2002, n. 12, la costituzione di parte civile nel procedimento penale non costituisce più causa di incompatibilità, anche con riguardo ai procedimenti in corso.
L'ipotesi della lite pendente ricorre, altresì, non soltanto quando la lite si sia formalizzata in una controversia giudiziaria in senso stretto (davanti ad un giudice civile e amministrativo), ma anche se sia pendente un procedimento in sede amministrativa contenziosa, come nel caso del *ricorso straordinario al Presidente della Repubblica* avverso procedimento dell'ente territoriale, poichè anche in tal caso esiste una contrapposizione di parti nell'ambito dell'apposito procedimento, instaurato al fine di risolvere una controversia tra pubblica amministrazione e privato ricorrente e tenuto conto, in particolare, per il ricorso straordinario, della sua alternatività giurisdizionale al giudizio amministrativo (92).
Con la citata legge 75 del 2002, si è altresì stabilito che non costituisce più causa ostativa la lite intentata con l'*azione popolare,* di cui all'art. 9 del presente testo unico, strumento di partecipazione popolare, che era sovente utilizzato al solo fine di rendere incompatibile un candidato o un eletto.
Sulla posizione di coloro che siano parte in un *giudizio di responsabilità contabile-amministrativa* esiste qualche perplessità di inquadramento della fattispecie. È stato rilevato che vige, durante il giudizio stesso l'incompatibilità *ex* art. 63, n. 4, del D.Lgs. 267 del 2000, mentre, quando il giudizio si conclude e vi è una condanna e un debito ancora da estinguere, scatta l'incompatibilità *ex* art. 63, n. 5.

La pendenza della lite.

Per il radicarsi della pendenza della lite, occorre che il rapporto processuale sia costituito fra le parti, il che avviene in base all'*atto di citazione,* regolarmente notificato alla controparte, i cui effetti si producono anche senza la costituzione e la comparsa in giudizio del convenuto (93).
L'interesse fatto valere in giudizio e che dà origine alla causa di incompatibilità deve essere, secondo i canoni della giustizia ordinaria ed amministrativa, attuale personale e diretto.

---

92) Cass. civ., I, 15 aprile 1982, n. 2262, in «Cons. di St.», 1982, II, pag. 1011.

93) Princivalle, *Gli organi elettivi del Com. e della Prov., cit.,* vol. I, pag. 105; Cass. civ., I, 29 luglio 1954, n. 2777, in «Repertorio Foro it.», voce Elezioni, 1954, m. 39.

Con riguardo al Comune, l'interesse in causa deve riguardare l'ente o una Circoscrizione, non anche gli istituti o aziende da essa dipendenti, in quanto in tale evenienza l'art. 78, comma 2 del D.Lgs. 267, fa obbligo al consigliere comunale di astenersi dal prendere parte alle relative deliberazioni (94).
Nei confronti del candidato, la causa di incompatibilità di cui trattasi deve riferirsi non ad un conflitto soltanto indiretto tra l'eletto e l'ente territoriale, ma esclusivamente ad un rapporto litigioso del quale sia parte l'eletto in persona propria. Pertanto, è stato ritenuto *non sussistere* la causa ostativa per lite pendente, nei confronti:
— dei soci e degli amministratori di una persona giuridica, allorchè sia quest'ultima, quale soggetto giuridico distinto ed autonomo dalle persone fisiche dei suoi soci ed amministratori, ad avere lite pendente con il Comune (95);
— del candidato che abbia promosso, quale rappresentante, nel nome e nell'interesse altrui, una lite contro l'ente locale (96);
— del candidato il cui padre abbia lite vertente con l'ente, a meno che alla di lui morte il figlio prosegua in qualità di erede, la lite (97);
— del condomino, che sia rimasto estraneo alla lite instaurata da altro condomino contro il Comune (98);
— dell'occupante abusivo di terreni di uso civico, anche qualora, al momento delle elezioni, sia in corso il procedimento amministrativo di liquidazione degli usi civici, mancando, nella fattispecie, un rapporto processuale contenzioso (99).
Deve, inoltre, ritenersi insussistente la lite pendente quando la lite appaia, anche ad un esame non approfondito, manifestamente ed *ictu oculi* infondata ed artificiosa.
Per lite *artificiosa* s'intende quella fatta sorgere mediante la trasformazione del vero e con la creazione di una situazione particolarmente vessatoria per l'eletto, in modo da costringerlo a proporre giudizio davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria o davanti ad un giudice amministrativo o con l'addebitare all'eletto un comportamento inesistente, prospettato in maniera tale da far apparire legittima la lite proposta dall'ente locale.
Lite manifestamente *infondata* è quella in cui si faccia valere una pretesa che, anche ad un esame superficiale, appaia priva del benchè minimo fondamento o per la inesistenza o impossibilità del *petitum* o per la mancanza della *causa petendi* (100).

La cessazione della causa ostativa.

Si ha cessazione della pendenza della lite, quando si verificano alcuni dei seguenti fatti:
— sia emanata una *sentenza di primo grado,* anche non passata in giudicato;
— si manifesti l'intenzione di *abbandonare la lite*. L'abbandono della lite, anche se non risultante da atti formali, deve determinare, incontrovertibilmente, il concreto venir meno del conflitto di interessi, come quando il comportamento delle parti, anche se successivo alle elezioni, sia indicativo della volontà di non proseguire la lite;

---

94) SPADACCINI, *Ineleggibilità, cit.,* pag. 162.
95) Cass. civ., I, 29 maggio 1972, n. 1685, in «Cons. di St.», 1972, II, pag. 989: nella specie, il giudizio pendeva tra il Comune ed una Cassa rurale avente natura giuridica di società cooperativa a responsabilità limitata.
96) Cass. civ., I, 11 aprile 1972, n. 1102, *ivi,* 1972, II, p, 881: nella fattispecie, si controverteva se poteva considerarsi ineleggibile il procuratore di chi aveva lite pendente con il Comune; i giudici di merito avevano escluso la causa di ineleggibilità (ora, di incompatibilità), esclusione confermata dalla Corte di Cassazione.
97) MAZZOCCOLO, *La nuova legge com e prov., cit.,* pag. 86; Cass. civ., I, 8 maggio 1987, n. 4243, in «Cons. di St.», 1987, II, pag. 1936. Viceversa, è stata ritenuta esistente lite pendente tra il Comune e la madre dell'eligendo, in ordine ad un terreno da costei donato successivamente al figlio, con riserva di usufrutto, in quanto gli effetti della vicenda processuale vengono a prodursi direttamente nella sfera dell'eligendo (Cass. civ., I, 26 ottobre 1977, n. 4593, *ivi,* 1977, II, pag. 328).
98) Cass. civ., I, 26 giugno 1971, n. 2024, in «Foro amm.», 1972, I, pag. 298.
99) MILITERNI-SAPORITO, *op. cit.,* pag. 139.
100) Cass. civ., I, 14 gennaio 1958, n. 76, in «Nuova Rass.», 1958, pag. 1690; Id., 9 novembre 1968, n. 3710, *ivi,* 1969, pag. 1860; Id., III, 10 dicembre 1971, n. 3579, in «Cons. di St.», 1972, II, pag. 102; Id., 17 aprile 1992, n. 4724, *ivi,* 1992, II, pag. 1477.

— *si transiga* tra le parti la lite. La transazione è efficace a condizione che sia accettata, con apposito provvedimento deliberativo (o determinazione dirigenziale) dell'ente territoriale;
— si abbia *rinuncia* alla lite. La rinuncia può essere proposta sia in sede civile, sia in sede amministrativa. Essa si concreta nella notificazione all'ente della volontà di rinunciare agli atti del giudizio ed a tutte le pretese introdotte con l'atto di citazione ed è operativa anche senza l'accettazione della controparte (101);
— l'interessato faccia atto di *cessione della lite*, purchè non sia simulata, sia notificata all'ente e da questi accettata;
— il consigliere presenti le *dimissioni* dalla carica. Con la nuova procedura dell'istituto non è più richiesta, per l'operatività delle dimissioni, l'accettazione delle stesse, mediante la presa d'atto.

La pendenza delle liti tributarie.

Sotto la vigenza dell'abrogata normativa che, originariamente, prevedeva l'ineleggibilità per tutti coloro che avessero lite pendente con il Comune o la Provincia, costituiva fonte di gravi incertezze interpretative la pendenza della lite tributaria.
Si trattava, il più delle volte, di accertamenti tributari per imposte e tasse comunali, artatamente elevati in modo da costringere il contribuente ad interporre ricorso e porsi, così, automaticamente, sia come candidato sia come eletto, in una situazione di ineleggibilità.
Per quanto concerne le liti tributarie con il Comune fu dettata apposita normativa con l'articolo unico della legge 25 febbraio 1971, n. 67, riprodotto nel testo unico a completamento della causa ostativa.
Tale normativa, tuttavia, deve ritenersi non più applicabile, in base al nuovo ordinamento del contenzioso tributario, che prevede Commissioni tributarie provinciali, in primo grado, sedenti nel capoluogo di ogni Provincia e Commissioni tributarie regionali, in secondo grado, presso ogni capoluogo di Regione, istituite con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con i Ministri del Tesoro e di Grazia e Giustizia.

L'esimente per fatto connesso con l'esercizio del mandato.

L'ultimo comma dell'art. 63 del D.Lgs. 267 del 2000 stabilisce che l'incompatibilità prevista per coloro che hanno lite pendente «*in quanto parte in un procedimento civile od amministrativo*» non si applica «*agli amministratori*», se la lite è conseguenza di «*fatto commesso con l'esercizio del mandato*».
La *ratio* di questa specifica esimente di incompatibilità per gli amministratori degli enti locali è quella di evitare che una censura, anche infondata, sull'operato di queste persone determini il loro allontanamento dalla carica, anche se non è ancora accertata la loro responsabilità; deve, però, trattarsi di «fatto connesso all'esercizio del mandato», perchè, nel caso contrario, si avrebbe incompatibilità.
Pertanto, durante la pendenza della lite, compresa quella penale, con costituzione di parte civile da parte dell'amministrazione, opera l'esimente di cui sopra, a condizione che il fatto oggetto di contestazione risulti *connesso con l'esercizio del mandato,* nel senso che deve trattarsi di fatti strettamente legati ai compiti istituzionali del consigliere, tra i quali sono da ricomprendersi quelli che sono diretti a tutelare gli interessi della collettività.
In questa direzione, è stato riconosciuto il carattere di fatto connesso al mandato al ricorso straordinario proposto al Capo dello Stato da un consigliere avverso alcune deliberazioni consiliari assunte in ordine alla rideterminazione della pianta organica (102).
Parimenti, è stata esclusa la causa ostativa nel caso in cui il consigliere impugni davanti al Tribunale amministrativo regionale una deliberazione di approvazione di un progetto edificatorio, ove risulti che l'impugna-

---

101) Cfr., Cass. civ., II, 13 settembre 1996, n. 8271, in «Cons. di St.», 1997, II, pag. 242, che ha ritenuto operante la rinuncia presentata, nella seduta di convalida, senza necessità del compimento delle formalità necessarie per la dichiarazione di estinzione del processo; Id., I, 30 aprile 1992, n. 516, *ivi,* 1992, II, pag. 1491.

102) Risposta a quesito formulato dalla Dir. Gen. dell'Amm. Civ. dell'interno - Ufficio Rapporti con le autonomie, in data 11 aprile 1997, riportata da SARTI, *Incandidabilità, cit.,* pag. 108.

zione medesima sia proposta a tutela esclusivamente di interessi generali, quali quelli attinenti al diritto alla salute ed all'integrità dell'ambiente (103).
Deve, altresì, ritenersi sussistente l'esimente in parola, nell'ipotesi in cui, l'amministratore, chiamato in giudizio per la restituzione di somme relative all'indennità di carica, che si presumono indebitamente riscosse, controdeduca di trovarsi in presenza di un fatto connesso all'esercizio del mandato.

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che, per fatti compiuti allorchè era amministratore o impiegato del Comune, ovvero di istituto o azienda da esso dipendenti o vigilati è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto o azienda e non ha ancora estinto il debito (art. 63, comma 1, n. 5).

La *ratio* della norma è da ricercare nel fatto che la posizione di debitore rispetto all'ente produce un conflitto di interessi, per cui è naturale che non possa continuare a far parte dell'ente chi incorre nella responsabilità civile o amministrativa (104). Da altri, la ragione è stata rinvenuta nell'opportunità di impedire che un amministratore, dimostratosi incapace di gestire la cosa pubblica, possa accedere, di nuovo, alla carica di cui si è dimostrato incapace (105).
Per quanto concerne l'individuazione delle aziende ed istituti, sottoposti alla dipendenze o alla vigilanza del Comune, si rileva che qui il legislatore ripete locuzioni già in precedenza richiamate, e precisamente nelle cause ostative di cui all'art. 60, n. 11 ed all'art. 63, n. 1 (ved. *retro*).
Da esse si è osservato che con il termine *istituto,* la normativa comprende quelle entità, diverse dal consorzio e dall'azienda, che si trovano in rapporto di dipendenza dal Comune, creando, in tal modo, una categoria residuale, comprensiva della vasta gamma di quelle persone di fatto, nascenti per il soddisfacimento di talune esigenze delle collettività locali, quali le istituzioni di cui all'art. 114 D.Lgs. 267 del 2000 (già art. 23, legge 142).
Con la locuzione *aziende* il legislatore intende chiaramente riferirsi alle aziende speciali che i Comuni, nella loro autonoma organizzazione, potevano nel passato costituire per l'esercizio dei servizi pubblici a prevalente carattere industriale (trasporti, acqua, luce, gas, servizi pubblici in genere); ora, le aziende speciali svolgono un ruolo più modesto, ossia quello di gestire servizi privi di rilevanza economica (art. 113-*bis,* del D.Lgs. 267).
La causa ostativa opera soltanto per l'ente territoriale, nei confronti del quale si è stati dichiarati responsabili (nella specie, il Comune), non nei confronti degli altri enti locali; di tal che se la sentenza colpisce un impiegato o un amministratore del Comune, questi può candidarsi ed essere eletto alla Regione ed alla Provincia e così via.
Come rilevato, la causa di incompatibilità si radica, non in virtù della semplice dichiarazione di responsabilità (come era nel passato), ma soltanto a seguito di apposita *sentenza passata in giudicato,* che dichiari la responsabilità dell'amministratore o dell'impiegato verso il Comune o verso gli istituti o le aziende da esso dipendenti o vigilati.
Dal che consegue che:
— con la dizione «sentenza passata in giudicato» il legislatore ha inteso riferirsi alla responsabilità civile o contabile, di competenza, rispettivamente, del giudice ordinario e di quello contabile (Corte dei Conti);
— la semplice dichiarazione di responsabilità, che instaura il giudizio, potrà dar luogo alla incompatibilità per lite pendente, di cui al precedente n. 4, dell'art. 63;
— non ha rilevanza l'eventuale giudizio per revocazione, che pende contro una sentenza definitiva (106); ha, invece, rilievo il giudizio per cassazione, instaurato ai sensi dell'art. 111 Cost. (107);
— l'incompatibilità opera anche nell'ipotesi in cui l'amministratore o l'impiegato siano stati dichiarati re-

103) Cass. civ., I, 22 giugno 1985, n. 3576, in «Cons. di St.», 1985, II, pag. 1516.

105) MILITERNI-SAPORITO, *La nuova legge elett., cit.,* pag. 153.

106) Consiglio di Stato, I, 7 maggio 1957, n. 737, in «Cons. di St.», 1958, I, pag. 239.

107) Consiglio di Stato, Ad. plen., 23 marzo 1979, n. 12, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 321.

sponsabili, con sentenza passata in giudicato, in qualità di contabili di fatto, per indebito maneggio del denaro di pertinenza del Comune o degli istituti o aziende da esso dipendenti o vigilati (108).
La *rimozione* di questa causa ostativa a ricoprire una carica elettiva negli enti locali territoriali, avviene esclusivamente con l'*estinzione del debito,* come dispone esplicitamente il legislatore, il quale commina l'incompatibilità all'amministratore o impiegato che «*non ha ancora estinto il debito*», per cui sono state superate le dispute, in precedenza sostenute, circa la perpetuità o la temporaneità dell'efficacia dell'incompatibilità.
Qualora nascano difficoltà per l'estinzione del debito, in quanto l'ente creditore frapponga ostacoli al pagamento, occorre fare ricorso alla procedura prevista dal codice civile per la mora del credito; trattandosi di obbligazioni aventi ad oggetto denaro, sarà necessario procedere alla cosiddetta offerta reale, ai sensi dell'art. 1209 del codice civile, e degli artt. 73, comma primo e 74 del R.D. 30 marzo 1942, n. 318, recante disposizioni per l'attuazione del codice civile. Se l'ente rifiuta l'offerta, il debitore può eseguire il deposito, con i requisiti di cui all'art. 1212 cod. civ.

Incompatibilità alla carica Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che, avendo un debito liquido ed esigibile verso il Comune ovvero verso istituto o azienda da esso dipendenti è stato legalmente messo in mora ovvero avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei riguardi di detti enti, abbia ricevuto invano notificazione dell'avviso di cui all'art. 46 del D.P.R. 20 settembre 1973, n. 602 (art. 63, comma 1, n. 6).

Incompatibilità per debito di qualsiasi natura.

Sono previste due distinte fattispecie: quella del debito per qualsiasi natura e quella del debito per imposte, tasse e tributi, che esamineremo separatamente.
Iniziando dalla prima, si rileva che, quantunque la *ratio* dell'incompatibilità sia quella di evitare un conflitto di interessi, che si presume possa sussistere o venire in rilievo, tra l'eletto e l'ente, perchè si concretizzi la causa ostativa non è sufficiente la verifica dell'esistenza di un debito nei confronti dell'ente, ma è necessario che il debito sia liquido ed esigibile e che il debitore sia stato legalmente messo in mora.
Il debito è *liquido* quando è determinato nel suo ammontare (ovvero è determinabile con semplice calcolo aritmetico) ed il debitore sia esattamente individuato.
Il debito è *esigibile* quando è già maturato e non è sottoposto a termine od a condizione.
Circa il *quantum,* ovvero l'ammontare del debito, è stato precisato che anche un debito di esiguo ammontare è idoneo e sufficiente a determinare l'applicazione della sanzione; infatti, è stato deciso che, se anche un debito di scarsissima entità non determini un «serio conflitto di interessi, tuttavia non facendo la legge alcuna distinzione, non è dato all'interprete di fissare limiti quantitativi, per cui anche se il debito è di somma minima l'ineleggibilità (ora, incompatibilità) si applica egualmente» (109).
Oltre alla liquidità ed esigibilità del debito, occorre — come sopra rilevato — la *messa in mora* del debitore, consistente nella «intimazione o richiesta per iscritto» di adempiere all'obbligazione, ai sensi dell'art. 1219 del codice civile.
La costituzione in mora *non è necessaria* e si verifica di per se stessa, nelle seguenti fattispecie:
— quando il debito deriva da fatto illecito;
— quando il debitore ha dichiarato per iscritto di volere eseguire l'obbligazione;
— quando è scaduto il termine, se la prestazione deve essere eseguita al domicilio del creditore.
La richiesta fatta per iscritto dal Comune al titolare di concessione edilizia per il pagamento di una somma a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione, con l'avvertenza che, in caso di mancato pagamento, si sarebbe proceduto al recupero della somma, ai sensi dell'art. 16 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è

---

108) Consiglio di Stato, I, 8 gennaio 1957, n. 2206, in «Cons. St.», 1957, I, pag. 1035.

104) SAREDO, *La nuova legge sull'ammin. comunale e prov., cit.,* Appendice, Torino, 1894, pag. 271.

109) DAVOLI, *Le nuove norme, cit.,* pag. 107, che cita Corte d'Appello di Roma, 10 marzo-23 aprile 1966.

sufficiente per costituire in mora il debitore, ai sensi dell'art. 1219 cod. civ., e, quindi, per determinare situazione di incompatibilità con la carica di Sindaco e di consigliere comunale o circoscrizionale, ai sensi dell'art. 63, n. 6.

Incompatibilità per debito tributario.

Con quest'ultima disposizione (relativa alla messa in mora del debitore per tributi regionali, provinciali e comunali) introdotta — come rilevato — dalla legge 280 del 1971, si è risolta una annosa questione, quale era quella relativa alla sussistenza della causa di ineleggibilità del debitore per imposta.
Secondo quanto disposto dalla nuova normativa, la costituzione in mora dei debitori per tributi avviene con la notificazione, da parte dell'esattore, di un avviso contenente l'indicazione del debito, distintamente per imposta, indennità di mora e spese e l'invito ad adempiere entro il termine di cinque giorni (art. 46, comma primo, del D.P.R. 602 del 1973). L'avviso di mora permane anche nel nuovo regime di riscossione mediante ruolo (D.P.R. 28 giugno 1988, n. 43, artt. 63 segg. ed ora art. 17 segg. D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46).
La riforma tributaria del 1971 ha notevolmente ridotto la capacità impositiva degli enti locali, dimodochè questa causa ostativa, relativamente al debito di imposta, ha scarsa applicazione, anche se è in previsione l'ampliamento della sfera impositiva degli enti locali.
È evidente, quindi, che ampliando tale principio alle imposte erariali, nelle quali l'ente locale ha ora compartecipazione ovvero partecipa al loro accertamento, la categoria dell'incompatibilità per debito tributario verrebbe notevolmente estesa.
Nei riguardi dei tributi o dei crediti che venivano riscossi con liste di carico, elenchi e reversali, trova applicazione la procedura generale, secondo la quale, anche per la riscossione delle entrate diverse dalle tasse e dalle imposte indirette, il concessionario del servizio si serve del ruolo, per la cui formazione e riscossione delle somme iscritte si applicano le disposizioni generali, vigenti in materia, con conseguente messa in mora, con le modalità sopra illustrate.
Questa causa di incompatibilità è rimossa, al pari di quella esaminata al paragrafo che precede, con il *pagamento del debito*.
In merito, è stato deciso che ai particolari fini della tempestiva eliminazione della causa ostativa derivante da una situazione debitoria verso l'ente, non può aversi riguardo *sic et simpliciter* alla stretta e rigorosa osservanza delle norme che disciplinano, sul piano civilistico, il perfezionamento della fattispecie estintiva dell'obbligazione di pagamento, essendo invece necessaria, di volta in volta, un'indagine concreta, diretta ad accertare se la situazione debitoria possa, o meno, ritenersi sostanzialmente ancora esistente al momento della convalida degli eletti (110).
Nella fattispecie, la causa estintiva è stata ritenuta perfetta con la spedizione entro il giorno della convalida, di un vaglia per l'importo del debito, ancorchè il pagamento come atto solutorio, si fosse perfezionato il giorno successivo a quello predetto; con riferimento a detta ipotesi, si è precisato altresì che se l'interessato avesse esercitato la facoltà di revoca dopo il momento della convalida e fosse riuscito ad impedire la consegna del vaglia alla tesoreria comunale, la sua posizione debitoria sarebbe riemersa, trasformandosi in causa di decadenza dall'ufficio di consigliere comunale.

Incompatibilità alla carica di Sindaco, di consigliere comunale e circoscrizionale di colui che, nel corso del mandato, viene a trovarsi in una condizione di ineleggibilità (art. 63, comma 1, n. 7).

Le cause di ineleggibilità che *sopravvengono* successivamente alle elezioni, cioè nel corso del mandato, degradano a cause di incompatibilità e ricevono lo stesso trattamento giuridico di queste ultime; ai fini della rimozione, si ha pertanto, la trasformazione delle cause di ineleggibilità in cause di incompatibilità.
La *trasformazione delle ineleggibilità sopravvenute in incompatibilità* è prassi ormai consolidata del Parla-

110) Cass. civ., I, 22 luglio 1977, in «Giur. it.», 1979, I, 1, c. 197.

mento, specie con riguardo ai parlamentari che vengono eletti alle cariche di Sindaco, nei Comuni con oltre 20.000 abitanti, o di Presidente della Provincia, ai quali è concesso un termine, di regola di quindici giorni, entro il quale possono esercitare la facoltà di opzione per una delle cariche.
La *ratio* della disposizione è molto chiara: poichè le cause di ineleggibilità mirano ad evitare che possano partecipare alla competizione elettorale candidati che possono influenzare la volontà del corpo elettorale, il successivo verificarsi di una di codeste cause, non comporta più alcun pericolo di turbativa.
Inoltre, considerato che le cause di ineleggibilità possono essere rimosse, con uno dei modi previsti dalla legge (dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa) soltanto prima delle elezioni (e precisamente, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature) se si verificano successivamente, sarebbe scaduto il termine per la loro rimozione.

Incompatibilità tra le cariche di consigliere e assessore (art. 64, comma 1).

L'art. 64, comma 1, D.Lgs. 267 del 2000, dispone l'incompatibilità tra la carica di assessore e di consigliere comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle Province e regola, al successivo comma 2, le modalità di rimozione della causa ostativa.
La segnalata causa ostativa tra la carica di consigliere e di assessore comporta la conseguenza che se alla carica di assessore è chiamato un consigliere, questi *decade* dalla carica di componete del Consiglio e viene surrogato dall'avente diritto.
Questa disposizione produce una grave incongruenza ed è questa: se l'assessore, già consigliere, è successivamente revocato dal Sindaco o si dimette dalla carica di assessore, egli non viene più ripristinato nella carica di consigliere in precedenza ricoperta.
Questa anomalia la si sarebbe potuta evitare se il legislatore avesse fatto ricorso all'istituto della supplenza, introdotto dall'art. 21 della legge 81 del 1993 (ora, art. 45, comma 2), consentendo al consigliere nominato assessore di essere sospeso dal seggio di consigliere e di entrarne nuovamente in possesso, alla cessazione della causa di sospensione.
Si discute se la incompatibilità tra le cariche di consigliere e di assessore operi soltanto nei confronti di un medesimo ente oppure anche tra enti diversi, ossia tra consigliere in un Comune e di assessore comunale in altro Comune, questione che assume, ora, particolare rilievo, in presenza della nuova disposizione del T.U., il quale nella rubrica del citato art. 64 parla di incompatibilità che si verificano «nella rispettiva Giunta».
È da ritenere, tuttavia, stante la identità della formulazione normativa, rispetto alla precedente, che la incompatibilità, qui stabilita, valga anche per quest'ultima ipotesi, in virtù della incompatibilità generale stabilita, sia pure con riguardo alla carica di consigliere, dall'art. 65, comma 2, che sancisce l'impossibilità di ricoprire la stessa carica di consigliere in enti dello stesso genere (111).
Non esiste, invece, incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e di assessore provinciale e viceversa, ossia di assessore comunale e di consigliere provinciale, non prevedendo la legge alcuna causa ostativa a ricoprire in enti di diverso livello locale, cariche diverse; infatti, la norma che stabiliva l'incompatibilità tra la carica di consigliere provinciale con quella di Sindaco o di assessore di un Comune della Provincia, è stata abrogata dall'art. 10 della legge 154 del 1981.
Parimenti è compatibile la carica di assessore provinciale con quella di Sindaco, a seguito dell'espressa abrogazione della previsione contenuta nell'art. 6 D.P.R. 570, ad opera dell'art. 21 della legge 265 del 1999.

Incompatibilità tra componenti della stessa Giunta (art. 64, comma 4).

Il comma 4 dell'art. 64 del D.Lgs. 267 del 2000 contempla una causa di incompatibilità, oggetto della presente indagine, ed un divieto, che esamineremo al paragrafo che segue.
In base al primo divieto, non è consentito di far parte della stessa Giunta:

111) Così, Risoluzione del Ministero dell'Interno, Direzione centrale delle Autonomie, 9 maggio 1995, n. 15.000-*bis*/20102, in «Il Sole 24 Ore», 17 giugno 1996, *L'esperto risponde,* n. 48, pag. 1101.

— al coniuge;
— agli ascendenti;
— ai parenti;
— agli affini fino al terzo grado con il Sindaco.
Si tratta di una causa ostativa *sui generis,* non riconducibile alla categoria delle ineleggibilità, nè a quella delle incompatibilità, che sono sempre sanabili, sia pure con diverse modalità, poichè si tratta di una relazione fra congiunti, finalizzata non già ad eliminare un conflitto di interessi tra ente ed eletto o ad evitare la *captatio benevolentiae,* ma ad evitare, specie nei piccoli Comuni, che la Giunta diventi un organismo a prevalente carattere familiare.

Incompatibilità con la carica di consigliere regionale (art. 65, comma 1).

Il primo comma dell'art. 65, D.Lgs. 267 del 2000 sancisce la semplice incompatibilità tra la carica di Sindaco o di assessore comunale con la carica di *consigliere regionale*.
Pertanto, trattandosi di incompatibilità che viene ad esistenza soltanto al momento dell'elezione, gli amministratori che ricoprano le su indicate cariche e che si candidano alla carica di consigliere regionale, continuano ad esercitare il loro ufficio sino alla proclamazione degli eletti, giorno dal quale decorrono i dieci giorni entro i quali debbono cessare dalle funzioni, ossia con la presentazione delle dimissioni (art. 68, comma 4).
Mentre nei riguardi del Sindaco e degli assessori comunali la causa di incompatibilità ha carattere assoluto, nel senso che ha rilevanza nei confronti di tutte le Regioni, per il Sindaco e l'assessore comunale si tratta di incompatibilità relative, che trovano applicazione soltanto nella Regione, nella quale i candidati alla carica di consigliere regionale ricoprono l'ufficio in Comuni compresi nel territorio della Regione; costoro non incorrono nella incompatibilità, se si candidano alla carica di consigliere in altra Regione.

Incompatibilità alla carica di consigliere comunale e circoscrizionale con quella di consigliere di comunale di altro Comune, di consigliere circoscrizionale di altra Circoscrizione (art. 65, comma 2).

Trattando della ineleggibilità di cui all'art. 60, comma 1, n. 12 (ved. *retro*), abbiamo rilevato che, con riguardo al divieto di ricoprire la medesima carica in due enti della stessa natura, occorre distinguere tra l'ipotesi in cui le elezioni avvengano in epoche diverse oppure si svolgano contemporaneamente.
Se si svolgono in *epoche diverse,* si verifica una vera e propria ineleggibilità, quella di cui al citato art. 60, n. 12, sanabile con le sole dimissioni dalla carica.
Se le elezioni si svolgono *contemporaneamente,* è previsto che ci si possa candidare in non più di due Comuni o di due Circoscrizioni (art. 56, comma 1, già art. 7, comma primo, della legge 154), ma se si verifica l'elezione in entrambi gli enti dello stesso tipo, si concreta una causa di incompatibilità, prevista dall'art. 65, comma 2, qui in esame e per ridondanza dalla seconda parte dell'art. 56, citato.
Per la rimozione della causa di incompatibilità è prevista una speciale procedura, disciplinata dall'art. 57 del D.Lgs. 267 [già art. 7, comma 2, della legge 154 (ved., *infra*)].

Incompatibilità della carica di consigliere comunale con quella di consigliere di una Circoscrizione del Comune (art. 65, comma 3).

Questa causa di incompatibilità era prevista dall'abrogato art. 7, ultimo comma, della legge 8 aprile 1976, n. 278, che così disponeva: «*la carica di consigliere circoscrizionale è incompatibile con la carica di consigliere comunale*». Poichè sussistevano dubbi se l'incompatibilità si riferisse al possesso delle due cariche nello stesso Comune oppure anche in Comuni diversi, con la norma qui in commento — mutuata dall'art. 4, comma terzo, della legge 154 del 1981 — che stabilisce l'incompatibilità della carica di consigliere comunale con quella di consigliere di una Circoscrizione del Comune, si è accolta l'interpretazione più favorevole al candidato.
Pertanto, è possibile *cumulare* la carica di consigliere comunale con quella di consigliere circoscrizionale di

altra Circoscrizione appartenente a diverso Comune; resta sempre, ovviamente, la preclusione, ai sensi dell'art. 60, n. 12 - di ricoprire la carica di consigliere circoscrizionale in due Circoscrizioni.
Per la rimozione di questa causa ostativa, ved. *infra* al paragrafo che segue.

3.8. | *La rimozione delle cause di incompatibilità.*

Le cause di incompatibilità non inficiano l'atto elettivo, che è validamente venuto in essere, ma determinano l'impossibilità per l'eletto di ricoprire l'ufficio di consigliere provinciale, comunale e circoscrizionale, a meno che non provveda, nei termini prescritti, alla *rimozione* della causa determinatrice dell'incompatibilità, con le modalità indicate negli artt. 68 e 69 del D.Lgs. 267 del 2000, già artt. 6 e 7 della legge 154.
Premesso che la causa di incompatibilità viene ad esistenza soltanto con l'elezione, in quanto proprio da quel momento si concretizza quella situazione di conflitto di interessi tra l'ente e l'eletto, il legislatore stabilisce che:
— le cause di *incompatibilità,* sia che esistano al momento dell'elezione, sia che sopravvengano e;
— le cause di *ineleggibilità sopravvenute* (le quali sono equiparate alle cause di incompatibilità: ved. *retro,* art. 63, comma 1, n. 7)
debbono essere rimosse — al fine di evitare la decadenza dalla carica — con le modalità stabilite per la rimozione delle cause di ineleggibilità preesistenti alle elezioni (art. 68, commi 3 e 4, del D.Lgs. 267, già art. 6, commi secondo e terzo, legge 154).
In merito, è da precisare che i rimedi stabiliti per la rimozione delle cause di ineleggibilità — che sono: dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa — non sono applicabili a tutte le cause di incompatibilità.
Infatti, l'incompatibilità per lite pendente (art. 63, comma 1, n. 4) si rimuove a seguito di sentenza, anche solo di primo grado, con la rinuncia alla lite, la transazione, ecc.; quella per debito verso il Comune o istituto o azienda dipendente dallo stesso (art. 63, nn. 5 e 6) si rimuove con il pagamento.
Pertanto, i su indicati rimedi (dimissioni, trasferimento, revoca del comando o dell'incarico, aspettativa) trovano applicazione soltanto per le cause di incompatibilità di cui ai nn. 1, 2 e 3 dell'art. 63, in quanto, in queste fattispecie, ci si trova in presenza di uffici (carica di amministratore, dipendente, socio, consulente di determinati enti, istituti, aziende, imprese) che, qualora siano assunti da persona che ricopre anche la carica di Sindaco o di consigliere, determinano l'insorgere di una contaminazione di interessi con il Comune e gli enti, istituti, aziende.
L'ultimo comma dell'art. 68 del D.Lgs. 267 del 2000, specifica che la cessazione dalle funzioni deve avere luogo entro *dieci giorni* dalla data in cui è venuta a concretizzarsi la causa ostativa. In merito, occorre rilevare che questa modalità (cessazione dalle funzioni) è applicabile soltanto per le cause di incompatibilità da ultimo esaminate (quelle di cui all'art. 63, nn. 1, 2 e 3), non certamente per quelle prima considerate (per lite pendente, debito).
Al riguardo, c'è da chiedersi se anche nei confronti di queste ultime cause ostative debba tenersi conto del limite temporale dei *dieci giorni,* decorrenti dal giorno dell'insorgenza della causa ostativa (che è l'elezione), in cui deve farsi cessare l'impedimento (ossia procedere all'estinzione del debito, far cessare la lite). Riteniamo che alla domanda debba darsi risposta positiva, per cui il termine di dieci giorni deve trovare applicazione generalizzata.
Inoltre, è necessario stabilire, sia che la causa di incompatibilità sia coesistente o preesistente alle elezioni, sia che l'incompatibilità sorga con l'elezione, da quale momento decorrano i dieci giorni, se da quello della proclamazione degli eletti (112) ovvero da quello della *convalida degli eletti,* momento quest'ultimo che è da ritenersi accoglibile, ai fini della decorrenza del termine (113).
Qualora l'eletto non provveda ad eliminare, nei modi su indicati e nel termine di dieci giorni dalla convalida la causa di incompatibilità (preesistente od originaria) o la causa di ineleggibilità sopravvenuta, trova appli-

112) Come sostiene ROMANO in GIOVENCO-ROMANO, *L'ordinamento com., cit.,* pag. 499.

113) Come sostiene la Corte di cass. civ., I, 28 novembre 1981, n. 6337, in «Giust. civ.», 1982, I, pag. 395.

cazione il procedimento disciplinato dall'art. 69 del D.Lgs. 267 del 2000, e predisposto per poter addivenire alla eventuale dichiarazione di decadenza dalla carica di consigliere.
Del tutto particolare è la rimozione della causa di incompatibilità di colui che è *eletto in due Comuni e in due Circoscrizioni,* quando le elezioni si tengono nello stesso giorno, rimozione che deve avvenire con la procedura di cui all'art. 57 del D.Lgs. 267, ossia con l'*opzione* per una delle due cariche, entro il termine di cinque giorni dall'ultima deliberazione di convalida. Nel caso di mancata opzione, l'interessato rimane eletto nell'ente in cui ha riportato il maggior numero di voti in percentuale, rispetto ai votanti ed è surrogato nell'altro Consiglio (114).
Dubbi ed incertezze sussistono per la rimozione della *incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e di consigliere di una Circoscrizione del Comune* (ved. *retro*), non avendo il legislatore stabilito, al riguardo, alcuna modalità. È da ritenere, per analogia, che sia applicabile la su indicata procedura: opzione, entro cinque giorni o, in mancanza, elezione nel Consiglio in cui l'eletto ha riportato il maggior numero di voti in percentuale rispetto ai votanti.
Anche nei confronti delle causa di incompatibilità trova applicazione l'esimente stabilita dall'art. 67 del D.Lgs. 267 del 2000, il quale dispone che «*non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferite ad amministratori del Comune, della Provincia e della Circoscrizione in virtù di una norma di legge, statuto o regolamento in ragione del mandato elettivo*».
È necessaria una fonte normativa (legge statale o regionale, statuto, regolamento) che stabilisca, in modo inequivocabile, che amministratore dell'ente dipendente, vigilato, sovvenzionato dal Comune o dalla Circoscrizione deve (o può) essere un consigliere. Non è sufficiente, ad escludere la causa ostativa, il richiamo generico ad «un rappresentante» della Comune o della Circoscrizione, ma occorre un'esplicita norma che consenta il conferimento dell'incarico o della funzione ad un consigliere.
È stato deciso che per escludere la causa ostativa non è sufficiente che lo statuto della società o dell'ente consenta di nominare consiglieri di amministrazione della stessa consiglieri comunali, atteso che l'eccezione n proposito prevista dall'art. 5 della legge 154 (ora, art. 67), per un cumulo di cariche, derivante tra l'altro da «norma di statuto», è riferibile solo alle disposizioni dello statuto dell'ente pubblico territoriale, non già a quelle dello statuto di un ente diverso, anche se approvato dall'ente pubblico medesimo (115).

CAPITOLO IV
LA CONVOCAZIONE DEI COMIZI ELETTORALI

4.1. | *La fissazione della data delle elezioni.*

Per antica tradizione, ogni Consiglio aveva scadenza automatica, nel senso che le elezioni per il rinnovo dovevano aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio di durata del Consiglio (art. 8, comma secondo, D.P.R. 570 del 1960, nel testo sostituito dall'art. 2 della legge 663 del 1964).
La data per le elezioni era fissata dal *Prefetto,* che emanava il decreto di convocazione dei comizi, previa intesa con il Presidente della Corte d'Appello, in considerazione dei delicati compiti affidati, nell'occasione, alla Magistratura (art. 18, comma 1, D.P.R. 570).
Il Prefetto era, altresì, competente nelle ipotesi in cui le elezioni dovevano tenersi per *motivi diversi dalla scadenza normale* del Consiglio, come nei casi di scioglimento, rinvio delle elezioni per insufficienza delle candidature, per annullamento delle elezioni, per variazioni territoriali, elezioni che dovevano aver luogo entro i termini fissati dal legislatore che, di regola, non superavano i tre mesi dal giorno in cui si era verificato il fatto che comportava la necessità di ricorrere alle urne.

---

114) Per una esemplificazione, cfr. MAGGIORA, *Il funzionamento del Consiglio comunale e provinciale,* Milano, 2000, pag. 79.
115) Cass. civ., 4 maggio 1993, n. 5179, in «Cons. di St.», 1993, II, pag. 1704).

La materia subì profonde modificazioni ad opera di successivi interventi legislativi (116), sino alla legge 30 aprile 1999, n. 120, che ha recato ulteriori innovazioni.
In precedenza, però, con la legge 3 gennaio 1978, n. 3 si affida al *Ministro dell'Interno* il compito di fissare la data delle elezioni, che viene partecipata al Prefetto, il quale provvede a convocare i comizi.
Attualmente, è confermata la competenza del Ministro, il quale deve procedervi cinquantacinque giorni prima della data fissata (art. 8, comma 2, della legge 120), la quale è partecipata ai Prefetti, che adottano il decreto di indizione dei comizi elettorali, da comunicarsi ai Sindaci che ne danno notizia agli elettori quarantacinque giorni prima di tale data.

4.2. | *Unico turno annuale per il rinnovo del Consiglio.*

Ad opera della citata legge 3 del 1978 si procedette a stabilire un turno unico, in cui si dovevano tenere le elezioni per i rinnovi normali dei Consigli, ferma restando la previgente normativa per le elezioni determinate da motivi diversi dalla scadenza normale.
Con la legge 7 giugno 1991, n. 182 si affiancarono al turno annuale (che si teneva in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno) *quattro turni,* a cadenza trimestrale, in cui dovevano aver luogo le elezioni determinate da motivi diversi dal compimento del quinquennio.
Questo procedimento venne semplificato stabilendo *due turni* annuali, nei quali dovevano effettuarsi tutti i rinnovi dei Consigli, indipendentemente dal fatto che la scadenza fosse normale o causata da eventi diversi (D.L. 25 febbraio 1993, n. 42 ed artt. 4 e 34, comma 4, della legge 23 febbraio 1995, n. 43).
Un'ulteriore riduzione si è operata con la citata legge 120 del 1999, che ha stabilito *un turno unico annuale* da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno, se il mandato normale scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre (art. 8, comma 1, legge 120).
Innovativamente, si prescrive un unico turno annuale anche per i Consigli che debbono essere rinnovati *per motivi diversi* dalla scadenza normale, stabilendo che le elezioni debbono svolgersi nella stessa giornata di domenica fissata tra il 15 aprile ed il 15 giugno per il turno normale, se le condizioni che rendono necessario il rinnovo si sono verificate entro il 24 febbraio ovvero nello stesso periodo (15 aprile-15 giugno) dell'anno successivo, se le condizioni si sono verificate oltre il 24 febbraio (art. 8, comma 2).
Con quest'ultima normativa — come è dato rilevare — qualora si debba addivenire alla nomina del commissario governativo, che gestisce l'ente sino alle elezioni — si verifica una gestione straordinaria che si prolunga per più di un anno (come nell'ipotesi di un Consiglio che è sciolto il 25 febbraio, dovendosi le elezioni tenere tra il 15 aprile ed il 15 giugno dell'anno successivo.
In merito, abbiamo più volte osservato (117) che la nuova normativa costituisce una grave anomalia, in quanto si protrae arbitrariamente il periodo di gestione commissariale e si limita fortemente la sfera di autonomia degli enti locali, i quali debbono essere posti in condizione di poter al più presto ricostituire gli organi di governo dell'ente e concludevamo avanzando seri dubbi sulla legittimità costituzionale della normativa, per violazione degli artt. 5 e 114 Cost.
Premesso che la illustrata legislazione trova applicazione nelle sole Regioni a statuto ordinario, si auspica che il legislatore ponga rimedio a tale situazione, stabilendo un congruo, ma comunque ridotto periodo di gestione commissariale, periodo che, secondo la tradizione del nostro ordinamento, si può commisurare in tre mesi (art. 323 t.u. l. com. prov. 1915; art. 85 D.P.R. 570; art. 39, comma 4, della legge 142, nel testo originario).
In materia, occorre tenere conto di talune fattispecie di rinnovi dei Consigli *per motivi diversi dalla scaden-*

---

116) Per un breve *excursus,* cfr. MAGGIORA, in A.V., *Le nuove leggi elettorali e i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia,* Milano, 1999, pag. 365 segg.

117) MAGGIORA, *La fissazione della data delle elezioni amministrative,* in questa «Rivista», 1995, pag. 457; Id., in A.V., *Le nuove leggi elettorali, cit.,* pag. 381.

za normale, disciplinati dal D.P.R. 570, nei cui confronti occorre verificare se ad essi sia applicabile la disciplina generale stabilita dalla legge 182 del 1991 oppure quella derogatoria prescritta dallo stesso D.P.R. 570.

Si tratta delle seguenti ipotesi:

— *rinvio delle elezioni*. L'art. 18, commi terzo, quarto e quinto del D.P.R. 570 del 1960 dispongono che qualora per sopraggiunte cause di forza maggiore (come nell'eventualità in cui si verifichi una pubblica calamità o si accerti la presenza di errori tipografici tali da determinare la necessità di procedere alla ristampa del manifesto dei candidati o delle schede di votazione) non possa farsi luogo alle elezioni per la data fissata dal decreto di convocazione dei comizi, il Prefetto può disporne il rinvio con proprio decreto, da rendersi noto con manifesto del Sindaco. Detto rinvio non può superare il termine di *sessanta giorni,* fermi restando, in ogni caso, i termini per l'attuazione delle operazioni non ancora compiute e fermo restando che quelle già compiute rimangono valide, eccettuate quelle successive all'insediamento del seggio.

Dispone la normativa che la nuova data delle elezioni viene fissata dal Prefetto d'intesa con il Presidente della Corte d'Appello e viene portata a conoscenza degli elettori con manifesto del Sindaco.

È da ritenere che questa ipotesi non rientri tra quelle che richiedono l'osservanza del rispetto del turno unico, trattandosi di una fattispecie particolare ed eccezionale e che, quindi, le votazioni seguano nel più breve tempo possibile;

— *rinnovo del Consiglio per variazione territoriale*. L'art. 8, comma secondo, lett. *a),* del D.P.R. 570 dispone che si procede alla rinnovazione integrale del Consiglio quando, in conseguenza di una modificazione territoriale, si sia verificata una variazione di almeno un quarto della popolazione del Comune.

Il successivo comma aggiunge che le elezioni si effettuano entro tre mesi dal compimento delle operazioni prescritte dall'art. 38 della legge 1058 del 1947 (ossia, di quelle disciplinate, ora, dall'art. 48 del D.P.R. 223 del 1967). Questa norma prescrive che, qualora per effetto delle variazioni intervenute nelle circoscrizioni comunali, occorra procedere alla compilazione delle liste elettorali (sia del nuovo Comune, sia di una o più frazioni o borgate che si distacchino da un Comune per essere aggregate ad un altro), il Comune è tenuto a provvedere a detta compilazione, non oltre novanta giorni dalla pubblicazione, nel Bollettino Ufficiale della Regione, della legge regionale che dispone l'erezione del nuovo Comune o il distacco delle frazioni.

Per stabilire la data delle elezioni, è da ritenere che non trovi applicazione il termine previsto dalla legge, che è di tre mesi, decorrenti dalla data finale di compilazione delle liste elettorali, ma che occorra verificare in quale periodo vengano ultimate le operazioni di compilazione, per procedere all'elezione nel primo turno utile;

— *rinnovo parziale delle elezioni*. Gli artt. 77 e 79 del D.P.R. 570 dispongono che, qualora sia mancata (per eventi eccezionali) la partecipazione alle urne o sia stata annullata (a seguito di provvedimento giurisdizionale) l'elezione in alcune sezioni, le nuove consultazioni hanno luogo *entro due mesi* dalla data in cui la constatazione della mancata elezione o la decisione di annullamento è divenuta operativa.

È da ritenere che in tale ipotesi di rinnovo parziale delle elezioni (in quanto le votazioni si ripetono solo nelle sezioni interessate dai fatti che determinano la mancanza o l'annullamento delle elezioni), trovi applicazione la speciale disciplina abbreviata stabilita dalla legge (rinnovo entro due mesi), trattandosi non di un rinnovo totale del Consiglio, ma di elezione parziale.

Occorre precisare che, per valutare se sia necessario procedere alla votazione, si deve verificare se la mancata o annullata elezione influisce sul risultato complessivo delle elezioni, ossia procedere alla c.d. *prova di resistenza,* consistente nel rifare i calcoli per l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista, tante volte quante sono le liste in competizione, provando ad aggiungere, successivamente alla cifra di lista gli ipotetici voti di tutti gli elettori della sezione (o delle sezioni); se dopo tali operazioni il numero dei seggi attribuiti a ciascuna lista non muta, non occorre rifare le elezioni;

— *rinnovo totale delle elezioni*. L'art. 85 del D.P.R. 570 stabilisce che nel caso in cui sia stata pronunciata decisione di *annullamento totale* delle elezioni, il Prefetto provvede all'amministrazione del Comune a mezzo di commissario, sino a quando non venga sospesa o il Consiglio comunale non sia riconfermato con decisione definitiva oppure sino a quando il Consiglio medesimo non sia rinnovato con altra elezione.

Le elezioni saranno rinnovate entro *tre mesi* dalla data in cui la decisione di annullamento è divenuta definitiva.
A questa fattispecie, il secondo comma dell'art. 85 accomuna alcune ipotesi in cui le elezioni non possono avvenire o per mancanza delle candidature ovvero perchè il numero complessivo dei candidati compresi delle liste non è superiore alla metà dei consiglieri di eleggere (art. 36, ora abrogato, ma ciò non esclude che tali circostanze possano verificarsi) ovvero le elezioni sono risultate nulle per non essersi verificate le condizioni previste dall'art. 60 (quando sia stata votata una sola lista ed essa abbia riportato un numero di voti validi inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti sia stato inferiore al 30 per cento degli elettori).
In tutte queste ipotesi l'annullamento o la mancanza delle elezioni acquista rilevanza in tutte le sezioni del Comune, per cui occorre procedere al rinnovo totale delle elezioni, con il ricorso alla *procedura generale* stabilita per i rinnovi delle elezioni.

4.3. | *Il decreto di convocazione dei comizi elettorali.*

Come abbiamo visto, dopo che il Ministro dell'Interno ha fissato la data delle elezioni e l'ha comunicata ai Prefetti, questi procedono all'emanazione del *decreto di convocazione dei comizi* che partecipano ai Sindaci interessati alle elezioni.
Il decreto prefettizio è adottato dopo il cinquantacinquesimo giorno antecedente le votazioni (che è il termine entro il quale il Ministro fissa la data) e prima del quarantacinquesimo giorno dalle stesse, in quanto entro questo termine i Sindaci debbono darne avviso agli elettori.
Il decreto deve rispondere ai seguenti *requisiti.*
Innanzitutto deve distinguersi tra decreto, adottato a seguito della fissazione della data delle elezioni nel giorno fissato dal Ministro e decreto assunto autonomamente dal Prefetto, a seguito di rinvio delle elezioni «*per sopravvenute cause di forza maggiore*» (di cui ai commi terzo quarto e quinto dell'art. 18 e di cui agli artt. 77, 79 D.P.R. 570) (118).
Nel primo caso il decreto del Prefetto è un tipico atto amministrativo a contenuto predeterminato e *vincolato,* in base al quale il Prefetto, fatto riferimento alla comunicazione del Ministro, convoca i comizi elettorali per la data fissata.
Per contro, negli altri casi, il decreto assume la configurazione di un *atto discrezionale,* il quale anche se non può avere la natura di atto politico, consente al Prefetto di valutare autonomamente le ragioni politiche, amministrative e di ordine pubblico relative alla fissazione della votazione (119), data che deve essere fissata d'intesa con il Presidente della Corte d'Appello.
Controversa è la *natura dell'intesa* con il Presidente della Corte d'Appello: escluso che si tratti di concorso che dia al provvedimento prefettizio la connotazione dell'atto complesso (tanto e vero che il Presidente della Corte d'Appello non lo controfirma), sembra corretto considerarlo un *parere,* relativo al miglior modo di organizzare la sequenza delle operazioni elettorali (120).
Per quanto concerne il decreto per l'indizione dei comizi per il *turno unico annuale,* la legge continua ad affermare che deve essere assunto d'intesa con il Presidente della Corte d'Appello (art. 18 D.P.R. 570), ma l'adempimento oggi non è più rilevante, in quanto la fissazione di tale data è stata sottratta al Prefetto, il quale dovrà limitarsi a partecipare al Presidente della Corte d'Appello la data delle votazioni, come stabilita dal Ministro dell'Interno.

---

118) È stato deciso che l'esclusione di una lista in dipendenza dell'accoglimento, da parte del giudice amministrativo, della richiesta incidentale di sospensione della sua ammissione, proposta da altra lista, non configura una «sopravvenuta causa di forza maggiore», tale da giustificare l'esercizio del potere (discrezionale) del Prefetto di rinvio delle elezioni, ai sensi dell'art. 18, comma 3, D.P.R. 570 (T.A.R. Campania, Napoli, II. 18 novembre 2004, n. 16879, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3435).

119) DE FINA, *Diritto elettorale, cit.,* pag. 198; SPADACCINI, *Ineleggibilità amm., cit.,* pag. 21; Consiglio di Stato, Ad. pl., 10 dicembre 1953, n. 19, in «Cons. di St.», 1953, I, pag. 2001.

120) DE FINA, *op. cit.,* pag. 158.

In tale direzione, ritiene, correttamente, che la prima parte del primo comma dell'art. 18 *(«Il Prefetto, d'intesa col Presidente della Corte d'Appello, fissa la data delle elezione per ciascun Comune»)* debba intendersi abrogata dall'art. 3 della legge 182 del 1991, il Consiglio di Stato (121), decisione condivisibile, per le considerazioni sopra svolte.
Sulla delicata questione si rileva che sarebbe stato opportuno stabilire un'intesa tra il Ministro dell'Interno e quello di Grazia e Giustizia, nella fissazione della data di cui sopra, in considerazione degli adempimenti che la legge elettorale conferisce all'ordine giudiziario, ma, di regola, la decisione è assunta dopo intesa conseguita in seduta del Consiglio dei Ministri.
Qualunque sia il contenuto del decreto prefettizio, esso è qualificabile come *atto amministrativo,* suscettibile di impugnazione autonoma, con ricorso al Tribunale amministrativo o con ricorso straordinario al Capo dello Stato.
È stata infatti superata la disputa, prima esistente, circa la delimitazione delle operazioni elettorali (nel senso che era dubbio se dovesse comprendersi in esse anche il decreto di convocazione dei comizi), poichè con la legge 23 marzo 1956, n. 136, si è precisato che oggetto del ricorso avanti alla giurisdizione amministrativa possono essere tutte «*le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive al decreto di convocazione dei comizi*» (ved., ora, art. 83/11 del D.P.R. 570, aggiunto dall'art. 1 della legge 1147 del 1966). Ne consegue che queste ultime sono impugnabili soltanto nel termine di *trenta giorni* dalla proclamazione degli eletti, mentre il decreto prefettizio di convocazione dei comizi è soggetto *immediatamente* ad impugnativa (122). Inoltre, non rivestendo il citato decreto la natura di operazione elettorale, contro di esso non sono esperibili le azioni popolari previste dal contenzioso elettorale (123).
Legittimato attivo e passivo avverso il decreto prefettizio in questione è il *Comune,* cui non può negarsi l'interesse alla legittima costituzione dei propri organi; legittimo contraddittore dei ricorrenti, che abbiano impugnato il suddetto decreto che indice le elezioni, è lo stesso *Prefetto* (124).
Anche se non è richiesto dalla legge, la quale dispone che il Prefetto indichi nel decreto la sola data delle elezioni, per consuetudine, i decreti di convocazione contengono anche altre indicazioni, come il numero dei consiglieri assegnati al Comune.
A questo proposito, è da rilevare che un errore nelle indicazioni sul numero dei consiglieri, contenuto nel decreto, giustificherebbe l'immediata impugnativa del decreto stesso (125).
In merito, sarebbe auspicabile un intervento, in sede di autotutela, dello stesso Prefetto, che annullasse il precedente decreto e provvedesse alle opportune correzioni, stabilendo, se del caso, una nuova data per le elezioni, qualora le operazioni elettorali già compiute richiedessero tale provvedimento (si pensi, ad esempio, al caso in cui fossero già trascorsi i termini per la presentazione delle candidature, che sono state definite tenendo presente, ovviamente, il numero dei consiglieri erroneamente assegnati).
Il comma 2 dell'art. 18 dispone che il decreto di convocazione dei comizi è comunicato, oltre che ai *Sindaci,* anche al Presidente della Commissione elettorale circondariale, il quale entro l'ottavo giorno antecedente la data delle elezioni, deve trasmettere al Sindaco un esemplare delle liste di sezione. Ora la trasmissione di tale decreto non è più dovuta, in quanto il Prefetto presiede la Commissione in parola.

4.4. | *La pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi.*

L'art. 18, comma primo, del D.P.R. 570 stabilisce, nella seconda parte, ancora in vigore, che la data di

---

121) Sez. V, 19 maggio 1998, n. 635, in «Cons. di St.», 1998, I, pag. 886.

122) Cfr. Consiglio di Stato, Ad. pl., 10 dicembre 1953, n. 19, *cit.;* Id., V, 3 aprile 1990, n. 322, in «Cons. di St.», 1990, I, pag. 553; T.A.R. Puglia, Bari, II, 25 ottobre 1997, n. 817, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 4531, secondo il quale l'annullamento del decreto prefettizio di convocazione dei comizi ha effetto caducante sulle operazioni elettorali, ivi compreso l'atto di proclamazione degli eletti.

123) T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 22 gennaio 1983, n. 7, in «I T.A.R.», 1983, I, pag. 954.

124) SPADACCINI, *op. cit.,* pag. 214.

125) Cons. giust. amm. sic., 9 febbraio 1953, n. 43, in «Cons. di St.», 1953, I, pag. 151; Id., 15 giugno 1955, n. 106, *ivi,* 1955, I, pag. 819, relativa ad una ipotesi di mancata indicazione della votazione separata per frazioni.

fissazione delle elezioni è partecipata al Sindaco, il quale con *manifesto* da pubblicarsi quarantacinque giorni prima di tale data (ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge 120 del 1999), ne dà avviso agli elettori, indicando il giorno ed il luogo della riunione.
Occorre tenere presente che, nel computo dei quarantacinque giorni non si calcola il *dies ad quem,* quello per cui l'elezione viene indetta (di regola anche questa indicazione è contenuta nel decreto del Prefetto di convocazione dei comizi).
Il manifesto del Sindaco deve contenere i seguenti elementi:
— l'indicazione del *giorno* della votazione;
— l'indicazione delle *ore* destinate all'esercizio del diritto di voto;
— l'indicazione del *luogo* della riunione, cioè l'ubicazione delle singole sezioni in cui è ripartito il corpo elettorale con le rispettive ubicazioni.
L'affissione del manifesto è eseguita, secondo le indicazioni del Ministero dell'Interno, all'*albo pretorio* ed in *altri luoghi pubblici,* in un congruo numero, come definito dalle istruzioni ministeriali.
La prova dell'avvenuta pubblicazione del manifesto è data dal referto col quale il segretario comunale o il dirigente o funzionario responsabile delle pubblicazioni ne fa certificazione.
La più antica giurisprudenza ha ritenuto la nullità dell'elezione, nei casi in cui il manifesto non è stato pubblicato o affisso, se esso non è stato pubblicato all'albo pretorio quarantacinque giorni prima di quello fissato per l'elezione (è stato cioè pubblicato in ritardo, mentre non ha rilievo una pubblicazione anticipata) se manca l'indicazione del giorno e luogo della riunione.
Tale orientamento è stato, in seguito, attenuato, con l'osservare che, qualora non vi fosse reclamo e l'elezione si fosse svolta regolarmente, le nullità derivanti da tali trasgressioni non potessero essere pronunciate d'ufficio dal Governo (126).
Il manifesto del Sindaco è un atto che rientra nelle operazioni elettorali e, come tale, è soggetto alle normali impugnative del contenzioso elettorale (127).
È stato deciso che non invalida la procedura elettorale la circostanza che il manifesto rechi in modo errato il nome di battesimo di un candidato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale, ove sia documentato che i presidenti di seggio hanno provveduto alla correzione dell'errore mediante applicazione sui manifesti affissi nei seggi di fascette autoadesive recanti il nome corretto e che alla tornata elettorale non abbia partecipato altro candidato con eguale cognome (128).
Per contro, è stato rilevato che l'erronea indicazione del nominativo di un candidato nelle liste ammesse equivale, di fatto, ad una sua esclusione ed è quindi immediatamente e definitivamente lesiva del suo diritto a partecipare in tale qualità alla consultazione elettorale, sia del suo interesse, in qualità di elettore al corretto svolgimento della consultazione stessa; pertanto, l'atto va immediatamente impugnato entro il previsto termine di decadenza dalla sua pubblicazione che equivale, *ope legis* anche a sua piena conoscenza (129).

CAPITOLO V
COMPILAZIONE E CONSEGNA DELLE TESSERE ELETTORALI

5.1. | *Premessa.*

Come primo adempimento successivo alla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali, la legge poneva a carico del Sindaco, la compilazione e la distribuzione dei *certificati elettorali,* operazioni

126) MAZZOCCOLO, *La nuova legge comunale e provinciale, cit.,* pag. 169.
127) DE FINA, *op. cit*., pag. 200).
128) T.A.R. Puglia, Bari, I, 23 settembre 1999, n. 1785, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 355.
129) T.A.R. Marche, 20 gennaio 2005, n. 89, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 103.

che dovevano essere ultimate entro il quinto giorno antecedente la data delle elezioni (art. 19 D.P.R. 570 del 1960, abrogato dall'art. 15 del D.P.R. 299 del 2000).
L'art. 13 della legge 120 del 1999 ha istituito la *tessera elettorale,* a carattere permanente, destinata a svolgere, per tutte le consultazioni, la stessa funzione del certificato elettorale (130). Alla disposizione ha dato attuazione il D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299, che reca il regolamento sulle modalità del rilascio e del rinnovo della tessera elettorale (modificato dal D.M. 16 novembre 2000 e dal D.M. 23 luglio 2003).
La sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato (131), nel rendere il parere sullo schema di regolamento che assumerà la veste del D.P.R. 299 del 2000, ha raccomandato che la normativa deve prevedere la consegna della stessa al solo titolare, nonchè assicurare il rispetto dei principi generali in materia di tutela della riservatezza.
In merito a quest'ultima questione, il Garante per la tutela dei dati personali, in data 8 maggio 2001, ha rilevato, ribadendo quanto già manifestato, nel 1999, sullo schema di regolamento, che il nuovo modello di tessera elettorale potrebbe creare problemi sulla riservatezza dei cittadini, in quanto può rendere riconoscibili diverse informazioni di carattere anche sensibile. Infatti, la timbratura della tessera con il bollo della sezione può, in determinate circostanze (come per gli elettori degenti in case di cura o detenuti), rendere desumibili dati sensibili dell'elettore (132). Inoltre, considerato che la tessera ha validità per diciotto votazioni successive, consente di ricostruire la «storia» elettorale di un cittadino e desumerne l'orientamento politico in tutte quelle ipotesi in cui il fatto stesso di partecipare o non partecipare al voto assuma rilevanza in tal senso (ad esempio, *referendum,* ballottaggio).
Questi inconvenienti verranno superati con l'auspicabile adozione della tessera o della carta di identità elettronica, da utilizzane anche nelle consultazioni elettorali.
Nella descrizione della materia, che vede il certificato elettorale sostituito dalla introduzione della tessera elettorale, terremo conto delle indicazioni della giurisprudenza, formatasi nel settore, in quanto applicabili anche al nuovo istituto (ved. 5.3).
Il richiamo alla *responsabilità del Sindaco,* riferita alla compilazione dei certificati elettorali, che in materia riveste la qualifica di ufficiale del governo (*ex* artt. 14 e 54 del D.Lgs. 267 del 2000, già artt. 10 e 38 della legge 142 del 1990) va estesa anche nella nuova procedura, tenendo presente che tale responsabilità assume il significato di «sovrintendenza», come specificato dal citato art. 54, comma 1, che conferisce tale potere al Sindaco, nell'adempimento dei compiti demandategli dalle leggi nei servizi di competenza statale, tra i quali è annoverata la materia elettorale, per cui è alla responsabilità diretta del segretario comunale e degli addetti al servizio elettorale comunale, che è comminata la materiale attività di compilazione e consegna delle tessere elettorali.
Da ultimo, si richiama il disposto dell'art. 2, comma 30, della legge 244 del 2007, il quale individua il *responsabile dell'ufficio elettorale comunale,* come colui che compie tutte le funzioni già di spettanza della Commissione elettorale comunale, ad eccezione di quelle relative alla tenuta dell'albo degli scrutatori ed alla nomina degli stessi.
Premesso che la tessera elettorale sostituisce integralmente e svolge le medesime funzioni del certificato elettorale e considerata la rilevanza che rivestono le tessere elettorali, in qualità di documenti probatori dell'iscrizione del cittadino nelle liste elettorali del Comune, la legge stabilisce una precisa e dettagliata normativa sugli adempimenti relativi al loro contenuto ed alla successiva notificazione, nonchè alla compilazione dei duplicati delle tessere in parola (D.P.R. 299 citato).
Tutto ciò è dovuto al fatto che, oltre al carattere probatorio sopra rilevato, le tessere rispondono altresì allo scopo «di consentire al cittadino di fornire al giudice, in caso di azione popolare, la prova della sua legittimazione in causa come elettore» (133) e di attestare l'avvenuta espressione del voto, mediante l'apposizio-

130) Sul punto, cfr. MAGGIORA, in A.V., *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia, cit.,* pag. 406.
131) Parere dell'8 novembre 1999, n. 232/99, in «Cons. di St.», 2000, I, pag. 811.
132) Il Garante suggeriva di far sì che il timbro da apporre non renda identificabile la sezione elettorale presso cui si è votato.
133) DE FINA, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 206 e la giurisprudenza ivi citata.

ne, da parte di uno scrutatore, sull'apposito spazio della tessera elettorale, del timbro della sezione e della data di votazione (art. 12 D.P.R. 299).
Inoltre, il possesso della tessera elettorale conferisce all'elettore la facoltà di presenziare alle operazioni di scrutinio e di denunziare, seduta stante, i motivi di ineleggibilità che colpiscano alcuni dei candidati, come lo si deduce dall'art. 66 del D.P.R. 570 *(«il Presidente ... interpella gli elettori presenti ...»)* e dal successivo art. 73 *(«il Presidente ... dopo aver interpellato gli elettori presenti ...»)*.
Indipendentemente dal modo in cui avvenga la compilazione della tessera elettorale (in quanto è consentito di adattarla alle esigenze dei vari impianti meccanografici o elettronici in uso presso i Comuni) esse debbono essere contrassegnate da una serie e da un numero progressivo e contenere i seguenti dati relativi ai titolari:
— cognome e nome; per le donne coniugate può essere seguito da quello del marito;
— luogo e data di nascita;
— indirizzo;
— numero, sede ed indirizzo della sezione elettorale di assegnazione;
— collegio e circoscrizione o Regione nei quali può esprimere il diritto di voto in ciascun tipo di elezione (art. 2, comma 2, D.P.R. 299);
— data di rilascio;
— timbro del Comune e firma del Sindaco. Timbro del Comune e firma del Sindaco possono essere riprodotti tanto tipograficamente, quanto a stampigliatura; il timbro del Comune potrà essere apposto anche con timbro a secco, purchè si curi che l'impronta sia chiara e ben marcata (così, Circolare Ministero dell'Interno 14 aprile 1984, n. 2397/AR recante: *Istruzioni per lo svolgimento delle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali,* pag. 94, con riguardo alla compilazione dei certificati elettorali).
Sulla tessera debbono essere previsti appositi spazi, in numero non inferiore a diciotto, per la certificazione dell'avvenuta partecipazione alla votazione, che si effettua mediante apposizione, da parte di uno scrutatore, della data della elezione e del bollo della sezione (artt. 2, comma 3 e 12, comma 1, D.P.R. 299).

5.2. | *Istituzione della tessera elettorale.*

Abbiamo osservato che l'art. 13 della legge 30 aprile 1999, n. 120 dispone che, con uno o più regolamenti, da emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (termine ordinatorio) è istituita la *tessera elettorale,* a carattere permanente, destinata a svolgere, per tutte le consultazioni, elettorali e referendarie, la stessa funzione del certificato elettorale (134).
Come abbiamo avuto modo di rilevare (135), mediante la tessera elettorale s'intende procedere ad una sensibile *riduzione delle spese elettorali,* unitamente ad una significativa semplificazione del procedimento elettorale (come puntualizza la Circolare del Ministero dell'Interno D.G.A.C. 13 settembre 2000, n. 6/2000 U.A.R.A.L., prot. n. 159000/1052/1 *bis*-L. 14-90).
Ne consegue che sia stata superata la preoccupazione, non priva di fondamento, che con l'istituzione della tessera elettorale si correva il rischio di incrementare l'*assenteismo* dalle urne, in quanto la maggior parte dei cittadini riceveva notizia delle consultazioni elettorali solo con la materiale consegna del certificato elettorale.
È indubbio, comunque, che sussista la concreta possibilità che una parte non trascurabile di elettori, specie quelli che non avranno cura di conservare la tessera in luogo facilmente reperibile quando si verificherà la necessità di usarla, sarà invogliata a disertare le urne per l'incomodo di doversi procurare un duplicato del documento, operazione che richiede particolari adempimenti (ved. *infra*).
L'art. 13 citato dettava, anche, i seguenti principi e criteri direttivi, peraltro puntualmente recepiti dal regolamento di attuazione (art. 2, D.P.R. 299 del 2000):

---

134) Conforme, Consiglio di Stato, V, 23 marzo 2004, n. 1542, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 838, il quale afferma che la tessera elettorale costituisce un «titolo» (da esibire unitamente ad un documento di identificazione) per l'ammissione dell'elettore all'esercizio del diritto di voto in occasione di ogni consultazione e riflette l'iscrizione del cittadino nelle liste elettorali.

135) MAGGIORA, in A.V., *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia, cit.,* pag. 407.

a) ad ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali è rilasciata, a cura del Comune, una tessera elettorale personale, contrassegnata da una serie e da un numero;
b) la tessera elettorale contiene i dati anagrafici del titolare, il luogo di residenza, nonchè il numero e la sede della sezione alla quale l'elettore è assegnato;
c) eventuali variazioni dei dati di cui alla lett. *b)* sono tempestivamente riportate nella tessera a cura dei competenti uffici comunali;
d) la tessera è idonea a certificare l'avvenuta partecipazione al voto nelle singole consultazioni elettorali;
e) le modalità di rilascio e di eventuale rinnovo della tessera sono definiti in modo da garantire la consegna della stessa al solo titolare e il rispetto dei principi generali in materia di tutela della riservatezza personale.
Di notevole interesse sono le disposizioni contenute nell'art. 4 del D.P.R. 299, che disciplina l'aggiornamento e la sostituzione della tessera elettorale.
Qualora si verifichi il *trasferimento di residenza* di un elettore da un Comune ad un altro, il Comune di nuova iscrizione nelle proprie liste elettorali provvede a consegnare al titolare una nuova tessera elettorale, previo ritiro di quella rilasciata dal Comune di precedente residenza (comma 1). La legge non disciplina l'ipotesi in cui l'elettore non sia più in possesso della precedente tessera, per furto o smarrimento, ma è da ritenere che trovi applicazione la procedura disposta dal successivo comma 6, che prescrive l'esibizione della denuncia presentata ai competenti uffici di pubblica sicurezza.
Qualora si verifichino *variazioni dei dati* o delle indicazioni contenute nella tessera, conseguenti alle revisioni delle liste elettorali o di variazione dei dati relativi al collegio o circoscrizione nei quali l'elettore può esprimere il voto, l'ufficio elettorale comunale provvede a trasmettere per posta (ma non è escluso che vi provveda con messo) un tagliando di convalida adesivo, riportante i relativi aggiornamenti, che il titolare stesso incolla all'interno della tessera elettorale, nell'apposito spazio (comma 2).
Nella eventualità in cui il titolare *perda il diritto di voto,* deve essere disposto il ritiro della tessera, a cura del Comune, previa notifica all'interessato della relativa comunicazione contenente gli specifici motivi che ostano al godimento del diritto di elettorato attivo. È da ritenere che lo stesso messo che effettua la notificazione possa procedere al ritiro della tessera, che è conservata nel fascicolo personale del titolare (commi 3 e 4).
In caso di *deterioramento della tessera,* con conseguente sua inutilizzabilità, l'ufficio elettorale comunale rilascia al titolare un duplicato della stessa, previa presentazione da parte dell'interessato di apposita domanda e consegna dell'originale deteriorato (art. 5).
Deve procedersi ugualmente al rilascio di un duplicato della tessera nel caso in cui la stessa sia smarrita o rubata. Il rilascio è subordinato ad apposita domanda al Comune da parte del titolare, corredata dalla denuncia di smarrimento o di furto presentata ai competenti uffici di pubblica sicurezza (comma 6).
L'istanza al Comune e la denuncia all'Autorità di p.s. non sono soggette ad imposta di bollo, ai sensi dell'art. 1 della tabella, costituente l'Allegato B, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642.
Nel caso in cui la tessera elettorale non risulti più utilizzabile in seguito ad esaurimento degli spazi ivi contenuti per la certificazione dell'esercizio del diritto di voto, il comma 7 dell'art. 4, dispone che l'ufficio elettorale comunale procede al rinnovo della stessa, su domanda dell'interessato.
Al riguardo, si rileva che sarebbe sufficiente la semplice esibizione della tessera, che verrebbe allegata agli atti d'ufficio, per cui l'istanza dell'interessato ci sembra un inutile adempimento, che aggrava il procedimento amministrativo, in contrasto con l'art. 1, comma 2, della legge 241 del 1990.
Comunque, nell'eventualità in cui, in occasione di una *consultazione elettorale* o referendaria, non sia possibile, per qualsiasi motivo:
— il rilascio;
— la sostituzione;
— il rinnovo
della tessera o del duplicato, è consegnato all'elettore un *attestato del Sindaco,* sostitutivo della tessera, ma ai soli fini dell'esercizio del diritto di voto per quella consultazione (art. 7, D.P.R. 299).
Sempre in applicazione dell'art. 13 della legge 120 del 1999, il quale al secondo comma, secondo periodo,

prevede l'adozione, in via sperimentale, della tessera elettorale su supporto informatico, con l'utilizzo della *carta di identità elettronica,* si consente ai Comuni che introdurranno l'uso di tale strumento di procedere alla sperimentazione, previo esame del progetto da parte del Ministero dell'Interno, che ne valuta la compatibilità con quanto previsto dalla normativa elettorale vigente.
Conclusa la fase sperimentale, con decreto del Ministro dell'Interno, saranno fissate le modalità per l'adozione a regime della tessera elettorale su supporto informatico, utilizzando la carta di identità elettronica (art. 8, D.P.R. 299).
Infine, il regolamento di attuazione procede — agli artt. 9, 10, 11, 12, 13 e 15 — alla modificazione, integrazione ed abrogazione della normativa sulle consultazioni elettorali e referendarie, conseguenti alla istituzione della tessera elettorale, con l'avvertenza che quando le leggi o decreti aventi ad oggetto materia elettorale fanno riferimento al certificato elettorale, ovvero ai tagliandi dei medesimi certificati, il riferimento si intende, in quanto compatibile, rispettivamente alla tessera elettorale personale ovvero al registro contenente i numeri delle tessere elettorali dei votanti (art. 14).
È stato deciso che la finalità della tessera elettorale è solo quella di sostituire il certificato elettorale, per cui non sussiste alcuna ragione logico-giuridica per escludere l'operatività del metodo di identificazione dell'elettore, previsto dall'art. 48 del D.P.R. 570 (norma non abrogata), consistente nell'attestazione dell'identità dell'elettore da parte di uno dei membri dell'ufficio elettorale (136).

5.3. | *La consegna della tessera elettorale.*

5.3.1. | *Elettori domiciliati nel Comune.*

La consegna delle tessere elettorali agli elettori domiciliati nel Comune deve essere effettuata a cura del Comune stesso, all'indirizzo (cioè al domicilio) dell'elettore (art. 3, comma 1, D.P.R. 299).
Di regola, la consegna — che si sostanzia in una vera e propria *notificazione,* richiedendosi la firma per ricevuta del titolare e la constatazione della consegna stessa — deve essere effettuata dal *messo comunale,* anche se non si possono escludere altre forme, come la notificazione per mezzo del servizio postale.
Il rispetto del diritto alla *riservatezza* dei dati personali è garantita con la disposizione che impone l'obbligo di eseguire la consegna della tessera in plico chiuso (art. 3, comma 1, citato) e con quella che prescrive la custodia della tessera, qualora se ne debba disporre il ritiro, nel fascicolo personale, predisposto contemporaneamente alla impostazione delle schede generali degli iscrivendi nelle liste elettorali (Circolare Ministero Interno, 1 febbraio 1986, n. 2600/L, paragrafo 72).
Inoltre, si dispone che gli adempimenti relativi all'aggiornamento ed al ritiro della tessera, nonchè alla sua custodia, siano posti, in ogni Comune, sotto la diretta vigilanza del responsabile del trattamento dei dati personali, che cura, altresì, l'individuazione delle persone incaricate del trattamento (art. 5, comma 2, D.P.R. 299).
L'incaricato che effettua la consegna della tessera elettorale deve — come rilevato — far constare mediante ricevuta, firmata dall'intestatario e da persona con lui convivente, l'avvenuta consegna; tale attestazione, assume natura di atto pubblico e non di semplice certificato amministrativo (137).
Constatatasi l'assenza dell'intestatario, la notificazione può essere validamente fatta a persona *convivente,* con ciò escludendo, a differenza della precedente normativa, la consegna a persona addetta al suo servizio.
Qualora la persona, cui fu fatta la consegna, non possa o non voglia rilasciare ricevuta, l'addetto alla consegna la sostituisce con la sua dichiarazione (art. 3, secondo periodo, D.P.R. 299).
La chiara dizione legislativa che circoscrive la legittimità della consegna all'elettore, a persona della fami-

136) T.A.R. Campania, Salerno, I, 11 aprile 2003, n. 254, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1351.
137) Così, Cass. pen., V, 28 ottobre 1983 - 4 gennaio 1984, n. 1081, in «Cons. di St.», 1984, II, pag. 1222.

glia fa sì che sia illegittima la consegna delle tessere elettorali a persona diversa da quelle espressamente indicate (138).
In conformità all'abrogata normativa — che può trovare applicazione anche in vigenza dell'attuale — è stato deciso che la irritualità o la mancata consegna del certificato elettorale presso il domicilio dell'elettore non determina l'illegittimità del procedimento, in quanto il legislatore ha previsto un rimedio interno al procedimento, imponendo, da un lato, al Comune l'apertura degli uffici nell'imminenza o in concomitanza con la votazione, al fine di consentire il rilascio del certificato o del duplicato e, dall'altro, all'interessato l'onere di attivarsi per richiederli se non recapitati ovvero se smarriti o inservibili (139).
L'art. 19 del D.P.R. 570 disciplinava pure l'ipotesi in cui il certificato fosse andato smarrito o fosse divenuto inservibile e prevedeva, oltre al rilascio di un duplicato, *speciali orari* da osservarsi da parte degli uffici elettorali comunali.
La materia è, ora, disciplinata dall'art. 9 del D.P.R. 299, il quale dispone che in occasione di tutte le consultazioni elettorali o referendarie, allo scopo di rilasciare, previa annotazione in apposito registro, le tessere elettorali non consegnate o i duplicati delle tessere in caso di deterioramento, smarrimento o furto dell'originale, l'ufficio elettorale comunale resta aperto:
— nei cinque giorni antecedenti l'elezione (da martedì a sabato) dalle ore 9 alle ore 19;
— nel giorno della votazione per tutta la durata delle operazioni di voto, ossia dalle ore 8 alle ore 22 di domenica e dalle ore 7 alle ore 15 di lunedì.
Molto opportunamente l'art. 6 del D.P.R. 299 estende alle elezioni comunali il disposto dell'art. 28 del D.P.R. 361 del 1957, relativo alla elezione dei deputati, stabilendo che il Prefetto possa, previ sommari accertamenti, nominare un Commissario *ad hoc,* qualora le tessere elettorali non siano consegnate o siano consegnate irregolarmente.
In merito, si osserva che l'art. 28 citato attribuisce detto potere al Presidente della Commissione elettorale circondariale, mentre l'art. 6 conferisce, correttamente, detta competenza al Prefetto, in quanto spetta, ora, al Prefetto presiedere detta Commissione.

5.3.2. | *Elettori domiciliati fuori del Comune.*

Per gli elettori domiciliati *fuori del Comune* le tessere elettorali sono rimesse al Sindaco del Comune di domicilio, se conosciuto, il quale provvede alla notificazione, nei modi sopra descritti (art. 3 comma 2, D.P.R. 299).
I Comuni che ricevono le tessere elettorali debbono consegnarle — secondo le indicazioni del Ministero — nel più breve tempo possibile e nel caso in cui non possano consegnare la tessera elettorale perchè l'elettore si è trasferito altrove, debbono inviare subito la tessera medesima al Comune di nuova dimora, sempre che questa sia conosciuta, onde se ne possa effettuare la consegna, dandone, nel contempo, comunicazione al Comune di provenienza della tessera.
Il Comune che provvede alla consegna della tessera deve restituire il talloncino di ricevuta al Comune che ha compilato la tessera al più presto, mentre se l'elettore è irreperibile deve restituire la tessera al Comune che lo ha compilato, con la dichiarazione della accertata irreperibilità dell'elettore (art. 3, comma 4, D.P.R. 299).

5.3.3. | *Elettori detenuti o degenti in ospedali o case di cura.*

Non avendo gli Uffici elettorali del Comune conoscenza legale del fatto che qualche elettore sia detenuto o degente in ospedale o casa di cura, le tessere di tali elettori sono consegnate ai familiari conviventi.
Se, invece, gli interessati faranno pervenire espressa domanda, inoltrata per il tramite della Direzione del-

138) T.A.R. Sicilia, Catania, 2 aprile 1981, n. 205, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 1962.
139) Consiglio di Stato, V, 20 ottobre 1988, n. 588, in «Cons, di St.», 1988, I, pag. 1219.

l'istituto di detenzione o dell'ospedale o della casa di cura, i Sindaci dei Comuni eseguiranno la consegna della tessera elettorale alla Direzione stessa, con l'osservanza delle prescritte modalità, a seconda che il luogo di detenzione, l'ospedale o la casa di cura siano ubicati nel Comune o fuori di esso.

5.3.4. | *Elettori residenti all'estero.*

Per gli elettori residenti, temporaneamente o permanentemente, all'estero, la legge 7 febbraio 1979, n. 40 ha consacrato una prassi che era stata, nel passato, utilizzata dal Ministero dell'Interno e consistente nell'invio, in luogo del certificato elettorale, di una *cartolina-avviso,* contenente le indicazioni per la votazione (art. 6). Questa disposizione, che trova applicazione anche in occasione delle elezioni amministrative, stabilisce che *«entro il ventesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, a cura dei Comuni di iscrizione elettorale è spedita agli elettori residenti all'estero una cartolina avviso recante:*
— l'indicazione della data della votazione;
— l'avvertenza che il destinatario potrà ritirare il certificato elettorale (ora, tessera elettorale) presso il competente Ufficio comunale;
— l'avviso che l'esibizione della cartolina stessa dà diritto al titolare di usufruire delle facilitazioni di viaggio per recarsi a votare nel Comune di iscrizione elettorale. Le cartoline avviso devono essere spedite col mezzo postale più rapido».
Mentre nel passato, il mancato invio della cartolina avviso non costituiva violazione di legge, in quanto tale onere non era previsto da alcuna disposizione normativa (140), ora, a fronte della disposizione di cui all'art. 6, la sua inosservanza concreta una specifica causa di illegittimità, rilevante ai fini dell'esercizio del diritto di voto.
L'art. 3, comma 4, del D.P.R. 299 dispone che gli elettori residenti all'estero ritirano la tessera elettorale presso il Comune di iscrizione elettorale, in occasione della prima consultazione utile.

CAPITOLO VI
L'UFFICIO ELETTORALE DI SEZIONE

Sezione I
Composizione

6.1. | *Premessa.*

Per assicurare un ordinato e regolare funzionamento delle operazioni di votazione, il Comune è suddiviso in *sezioni elettorali,* in ciascuna delle quali è costituito un Ufficio elettorale, con le modalità di cui agli artt. 20, 23, 24 e 25 del D.P.R. 570, alla legge 8 marzo 1989, n. 95, alla legge 21 marzo 1990, n. 53 (artt. 1 e 2) e alla legge 30 aprile 1999, n. 120 (art. 9).
L'*Ufficio elettorale di sezione* non è un collegio perfetto, in quanto può legittimamente funzionare anche se non sono presenti tutti i suoi componenti, essendo sufficiente che alle «operazioni elettorali» siano presenti almeno tre membri, tra cui il Presidente o il vice presidente (art. 25).
Inoltre, l'Ufficio elettorale di sezione costituisce un *organo straordinario,* di carattere temporaneo, cui sono affidati importanti adempimenti nel procedimento elettorale, senza che per questo sia portatore di un distinto interesse in tale ambito, che comporti l'imputazione del provvedimento finale a se stesso, oltre che all'Amministrazione presso la quale è stato costituito, con la conseguenza che il contraddittorio, in sede giurisdizionale, deve ritenersi correttamente instaurato anche senza la notificazione del ricorso al Presidente del seggio (141).

---

140) Cfr., *in terminis,* T.A.R. Campania, 12 marzo 1975, n. 17, in «I T.A.R.», 1975, I, pag. 999.

141) Consiglio di Stato, VI, 14 luglio 1991, n. 433, in «Cons. di St.», 1991, I, pag. 880; T.A.R. Lazio, II, 31 gennaio 1996, n. 311, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 441.

Correttamente, il Ministero dell'Interno (in *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione. Elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale,* pubblicazione n. 16, 2007, in «www.interno.it») precisa che nella dizione «operazioni elettorali» rientrano tutti gli adempimenti che vengono compiuti dagli uffici elettorali di sezione, dal momento della loro costituzione, fino alla dichiarazione del risultato dello scrutinio e, nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, aventi una sola sezione, sino alla proclamazione degli eletti.
Con notevole carica innovativa, la legge 53 del 1990 (artt. 1 e 16), nel quadro di una sempre più accentuata valorizzazione delle autonomie locali, ha inteso riservare ai *soli elettori del Comune* la funzione di componenti dei seggi, ritenendo che la loro diretta partecipazione offra maggiori garanzie per il corretto svolgimento delle operazioni elettorali, atteso il preminente interesse dei cittadini a dotarsi di organi liberamente e democraticamente eletti nel rispetto della volontà popolare (142).
Le attribuzioni dei componenti dell'Ufficio elettorale di sezione costituiscono un *munus publicum,* sia pure di carattere straordinario, essendo detti soggetti preposti, quali compartecipi fattivi, all'attività amministrativa, con la conseguenza che sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti sull'azione di *responsabilità* per danno erariale, promossa nei confronti dei componenti di un seggio elettorale per ottenere il rimborso al Comune degli oneri dallo stesso sostenuti per il rinnovo delle operazioni elettorali, dovute all'annullamento dei risultati di detto seggio, per omessa vidimazione delle liste elettorali da parte del Presidente del seggio medesimo e di due scrutatori (143).
Per quanto concerne la *composizione numerica* dei seggi elettorali, l'art. 8 della legge 53 del 1990 ha disposto la riduzione da cinque a *quattro* degli scrutatori per le elezioni amministrative e politiche, mentre per gli uffici elettorali istituiti negli uffici consolari per l'elezione dei parlamentari europei il numero degli scrutatori è di tre componenti (art. 33 della legge) 18 del 1979, come modificato dall'art. 10, comma 1, della legge 61 del 1984 e dall'art. 12 della legge 120 del 1999) (144).

6.2. | *I requisiti per ricoprire la carica di componente di seggio.*

6.2.1. | *Requisiti negativi.*

Per poter legittimamente ricoprire la carica di scrutatore unitamente a quella di Presidente e di segretario dell'Ufficio elettorale sezionale la legge stabilisce che l'interessato debba essere in possesso di specifici requisiti: positivi, ossia quei requisiti che debbono essere posseduti dagli interessati e requisiti negativi, nel senso che debbono essere assenti, in quanto la loro presenza dà luogo alla perdita dei diritto ad occupare quel particolare ufficio pubblico.
Riguardo ai *requisiti negativi,* cioè alle categorie di persone che non possono ricoprire tali incarichi, gli artt. 38 D.P.R. 361 del 1957 e 23 D.P.R. 570 del 1960 prescrivono che sono esclusi dalle funzioni di presidente, scrutatore e segretario:
a) coloro che hanno superato, alla data delle elezioni, il settantesimo anno di età; come preciseremo, in appresso, il limite di età deve ritenersi sussistente anche nei confronti degli scrutatori.
b) i dipendenti dei Ministeri dell'Interno, delle Poste e Telecomunicazioni e dei Trasporti;
c) gli appartenenti alle Forze armate in servizio;
d) coloro che ricoprono l'ufficio di medico provinciale, ufficiale sanitario e medico condotto (ora, corrispondenti titolari degli uffici delle aziende sanitarie locali o ospedaliere). Il carattere tassativo delle categorie indicate nei predetti articoli comporta l'impossibilità di una sua applicazione analogica, oltre i casi in

142) T.A.R. Lazio, II, 31 gennaio 1996, n. 311, *cit.*

143) Cass. civ., S.U., 28 ottobre 1995, n. 11314, in «Cons. di St.», 1996, II, pag. 465.

144) Per un breve *excursus* storico dalle origini ai nostri giorni, cfr. MAGGIORA, in A.V. *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia,* Milano, 1999, pag. 384.

esso enunciati; ne consegue che l'esclusione dalle funzioni di componenti dell'ufficio di sezione per i medici elencati alla lett. *d),* non può essere estesa anche agli altri medici (145);
e) i segretari comunali ed i dipendenti comunali addetti o comandati a prestare servizio presso gli uffici elettorali comunali;
f) candidati alle elezioni per le quali si svolge la votazione.
Il Consiglio di Stato ha esattamente rilevato che nel sistema di votazione a doppio turno, introdotto con la legge 25 marzo 1993, n. 81, la preclusione di cui all'art. 23, lett. *f)* — secondo cui sono esclusi dalle funzioni di presidente di ufficio elettorale di sezione, di scrutatore e di segretario i *candidati alle elezioni* per i quali si svolge la votazione — valgono finchè non si perde la *status* di candidato, il che avviene con la conclusione del turno di ballottaggio e non solo con la conclusione del primo turno di votazione nel quale si è candidati. Infatti, è evidente, in questa evenienza, che al momento dell'effettuazione del turno di ballottaggio i candidati alla carica di consigliere comunale non sanno ancora quale sarà la composizione del Consiglio eligendo e quindi si trovano tutti in uno stato di mera aspettativa alla elezione, caratteristica dello *status* di candidato (146).
In altra sede, abbiamo avuto modo di osservare che (147):
— la causa impeditiva di cui alla lett. *a)* risponde all'esigenza di evitare che facciano parte dell'ufficio elettorale di sezione persone che per l'età non danno affidamento di efficienza fisica;
— quelle di cui alle lettere *b), c), d)* ed *e)* si prefiggono lo scopo di non distogliere persone da uffici che svolgono servizi essenziali per il regolare andamento delle elezioni;
— quella di cui alla lett. *f)* costituisce, invece, una vera e propria causa di incompatibilità «atteso l'evidente conflitto di interessi in cui verrebbe a trovarsi il candidato che, col partecipare al seggio, avrebbe interesse a risolvere eventuali controversie a proprio favore» (148).
È da ritenere, per contro, che non generi incompatibilità la contemporanea presenza nell'ufficio sezionale di persone legate da vincolo di parentela o affinità (vincolo che è, invece, sovente riscontrabile tra il presidente ed il segretario), poichè le cause di incompatibilità, costituendo una limitazione del diritto costituzionalmente garantito di esercitare una pubblica funzione (art. 51 Cost.) e rappresentando un'eccezione al diritto stesso, non sono suscettibili di applicazione analogica.
Come abbiamo rilevato (149), sono stati riconosciuti compatibili ad assumere la carica di componente dell'ufficio elettorale di sezione:
a) i parenti e gli affini entro il quarto grado ed il coniuge del candidato (150);
b) il fratello di un candidato (151).

6.2.2. | *Requisiti positivi.*

Anche successivamente alla riforma apportata all'albo degli scrutatori, dall'art. 9 della legge 120 del 1999, sono considerati requisiti positivi per assolvere l'ufficio di scrutatori:

---

145) T.A.R. Campania, Salerno, 24 ottobre 1985, n. 340, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 4354.

146) Consiglio di Stato, Sez. V, 26 marzo 1996, n. 311, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 434.

147) MAGGIORA, in AA. VV., *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia,* Milano, 1999, pag. 387.

148) BOSCIA, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1986, pag. 236.

149) MAGGIORA, *Composizione ed elezione degli organi comunali,* in questa «Rivista», 1997, pag. 136.

150) T.A.R. Puglia, Lecce, 7 gennaio 1986, n. 2, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 1519, il quale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 23 del D.P.R. 570 che, esclude dalla titolarità il solo candidato alle elezioni per le quali si svolgono le elezioni e non anche i parenti ed affini fino al quarto grado ed il coniuge.

151) T.A.R. Sardegna, 10 marzo 1984, n. 149, in «I T.A.R.», 1984, I, pag. 1900; Cons. reg. sic. 19 gennaio 1996, n. 1, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 102, secondo il quale la circostanza che uno degli scrutatori abbia un rapporto di parentela con uno dei candidati alle elezioni non è causa di nullità delle operazioni di voto, sia perchè nulla la legge dispone al riguardo, sia perchè i componenti del seggio non hanno alcuna discrezionalità in ordine agli adempimenti cui sono tenuti per legge, ma devono attenersi a criteri oggettivi minuziosamente e rigidamente predeterminati.

— essere *elettore* del Comune.
In merito, è da ritenere che possano essere inseriti nell'albo anche i *cittadini dell'Unione Europea,* che essendo iscritti nella speciale lista elettorale aggiunta, istituita presso il Comune in cui si è residente, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 12 aprile 1996, n. 197, rivestono la qualità di elettori del Comune;
— l'avere assolto gli *obblighi scolastici*.
La nuova formula sostituisce la precedente, che faceva riferimento al possesso del titolo di studio della scuola dell'obbligo, che è il diploma di scuola media inferiore, titolo che dovrà essere posseduto anche con la nuova normativa.
Non è più menzionato il requisito di «*non avere superato il settantesimo anno di età*», contenuto nell'abrogato art. 1 della legge 95 del 1989, in quanto si tratta di requisito negativo che incongruamente veniva ascritto tra i requisiti positivi e che, come tale, è già stato preso in considerazione sia dall'art. 23 D.P.R. 570 del 1960, sia dall'art. 38 del D.P.R. 361 del 1957.
Infatti, è perfettamente conforme ai principi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., prevedere, in materia, un limite di età, sia per gli impegnativi compiti che debbono essere assolti dagli addetti al seggio, durante il periodo della consultazione elettorale, sia perchè lo stesso legislatore fissa un limite di età, superato il quale, il lavoratore, pubblico o privato, deve essere posto in quiescenza.
Ne consegue che, se si eliminasse il requisito dell'età, si avrebbero non poche difficoltà a rifiutare istanze di volontari ottuagenari o nonagenari, che presumono, pur in precarie condizioni psichiche o fisiche, di essere idonei a ricoprire l'incarico di scrutatore. Per tali motivi riteniamo di non accedere alla tesi del Ministero dell'Interno che ritiene abolito il limite di età dei 70 anni, anche nella considerazione — per noi fondamentale — che detto limite non è stato espressamente abrogato dalla legge 120 del 1999, che ha riformato l'istituto.

6.3. | *Prerogative dei componenti del seggio.*

Ai sensi dell'art. 24, comma primo, T.U. 570, gli uffici di Presidente di seggio, di scrutatore e di segretario sono *obbligatori* per le persone designate, che possono rinunciarvi soltanto con giustificati motivi, debitamente documentati, in assenza dei quali incorrono nelle sanzioni di cui all'art. 89 del medesimo testo unico.
Questo articolo dispone che le persone designate all'Ufficio elettorale di sezione, le quali, senza giustificato motivo, rifiutano di assumere l'incarico o non si trovano presenti all'insediamento, incorrono nella multa da euro 206 ad euro 516 [pena non depenalizzata, ai sensi dell'art. 34, lett. *o),* della legge 24 novembre 1981, n. 689]. Nella stessa sanzione incorrono i membri dell'Ufficio, i quali senza giustificato motivo, si allontanino prima che abbiano termine le operazioni elettorali.
Durante l'esercizio delle loro funzioni, tutti i membri dell'ufficio elettorale sono considerati *pubblici ufficiali,* per ogni effetto di legge, e per i reati a loro danno commessi si procede con giudizio direttissimo (art. 24, ultimo comma e art. 89, secondo comma).

6.4. | *Nomina del Presidente di seggio.*

Il presidente dell'ufficio elettorale di sezione è nominato (la legge — art. 20, comma secondo — parla, impropriamente, di designazione) (152) dal *Presidente della Corte di Appello* competente per territorio, che lo sceglie tra i nominativi contenuti in apposito *albo,* denominato albo delle persone idonee all'ufficio di Presidente di seggio elettorale, formato secondo le modalità stabilite dall'art. 1 della legge 21 marzo 1990, n. 53.
L'albo è istituito presso la Cancelleria di ciascuna Corte d'Appello, ed in esso sono iscritti d'ufficio dal Presidente della Corte d'Appello i nominativi degli elettori che appartengono alle categorie preferenziali (come sopra individuate al sottoparagrafo 1.2).

---

152) PRINCIVALLE, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1985, vol. I, pag. 166.

L'albo è annualmente *aggiornato,* secondo il seguente procedimento.
Nel mese di gennaio il Presidente della Corte d'Appello dispone la *cancellazione* dall'albo:
a) di coloro che hanno perso i requisiti di legge (superamento del settantesimo anno di età, appartenenza alle Forze armate, ecc.);
b) di coloro che, chiamati, nel passato, a svolgere le funzioni di presidente di seggio, non le abbiano svolte senza presentare giustificato motivo dell'impedimento;
c) di coloro che hanno presieduto seggi, le cui operazioni sono state annullate, con decisione del giudice amministrativo, anche non definitiva;
d) di coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati elettorali previsti dal D.P.R. 361 del 1957 e dal D.P.R. 570 del 1960;
e) di coloro che, sulla base di segnalazione effettuata dai Presidenti degli uffici immediatamente sovraordinati agli uffici elettorali di sezione, si sono resi responsabili di gravi inadempienze. Costituisce una grave inadempienza, che dà luogo alla cancellazione dall'albo delle persone idonee a ricoprire l'ufficio di presidente di seggio, l'erronea indicazione finale del numero totale dei votanti di una sezione, in occasione della compilazione del verbale destinato all'ufficio centrale (153).
La disposizione prescrive che i predetti uffici sovraordinati (adunanza dei presidenti o ufficio centrale, per le elezioni comunali e circoscrizionali; ufficio elettorale centrale per le elezioni provinciali; ufficio centrale circoscrizionale per le elezioni regionali; ufficio centrale circoscrizionale per l'elezione della Camera dei deputati; ufficio elettorale regionale per l'elezione del Senato; ufficio elettorale provinciale per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo; ufficio provinciale per il *referendum* per le consultazioni referendarie) segnalino al Presidente della Corte d'Appello competente per territorio, i nominativi di coloro che, dalle risultanze dei verbali di sezione o su denuncia, si siano resi colpevoli di gravi inadempienze; deve, comunque, trattarsi di inadempienze che non configurino i reati di cui alla precedente lett. *d),* i quali costituiscono autonoma causa di cancellazione.
Successivamente, il Presidente della Corte d'Appello comunica ai Sindaci dei Comuni del distretto ed ai Presidenti degli ordini professionali le cancellazioni dei soli nominativi che siano stati in precedenza da essi segnalati.
Il Sindaco, sentito il *responsabile dell'ufficio elettorale* propone, entro il mese di *febbraio,* al Presidente della Corte d'Appello, ed in numero doppio rispetto a quello dei depennati, i nominativi dei cittadini elettori del Comune, ivi dimoranti, che abbiano l'attitudine a ricoprire l'ufficio di Presidente di seggio, con indicazione specifica di coloro che abbiano manifestato, con dichiarazione scritta, gradimento per l'incarico.
A tale fine, i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune, in possesso dei requisiti di idoneità, possono chiedere, entro il mese di *ottobre* di ciascun anno, anche su invito del Sindaco esternato con apposito manifesto, di essere iscritti all'albo delle persone idonee all'ufficio di presidente di seggio, presentando *domanda al Sindaco,* nella quale debbono indicare data di nascita, titolo di studio, residenza, professione, arte o mestiere.
Il Sindaco, sentito il responsabile dell'ufficio elettorale, accerta che i richiedenti abbiano i prescritti requisiti e comunica i nominativi alla cancelleria della Corte d'Appello.
Analogamente, i Presidenti dei collegi professionali propongono, entro il mese di febbraio ed in numero doppio rispetto a quello dei depennati, i nominativi dei professionisti che abbiano manifestato, con dichiarazione scritta, gradimento per l'incarico di Presidente di seggio.
L'*iscrizione* all'albo è disposta dal Presidente della Corte d'Appello, accordando la precedenza a coloro che hanno manifestato gradimento o formulato domanda per l'incarico.
È stato deciso che i provvedimenti di nomina dei presidenti di seggio — che debbono necessariamente essere annoverati tra gli atti amministrativi — non rientrano in alcuno dei casi in cui il segreto d'ufficio può essere legittimante opposto, e pertanto debbono essere accessibili agli elettori interessati (154).

---

153) Consiglio di Stato, Sez. I, 30 maggio 2001, n. 543/2000, in «Cons. di St.», 2002, I, pag. 963.
154) Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 aprile 2005, n. 1745, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 1091.

È stato correttamente affermato che le attribuzioni dei componenti dell'Ufficio elettorale di sezione costituiscono un *munus publicum,* sia pure di carattere straordinario, essendo detti soggetti preposti, quali compartecipi fattivi, all'attività amministrativa, con la conseguenza che sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti sull'azione di responsabilità per danno erariale, promossa nei confronti dei componenti di un seggio elettorale per ottenere il rimborso al Comune degli oneri dallo stesso sostenuti per il rinnovo delle operazioni elettorali, dovute all'annullamento dei risultati di detto seggio, per omessa vidimazione delle liste elettorali da parte del Presidente del seggio medesimo e di due scrutatori (155).

6.5. | *La sostituzione del Presidente di seggio.*

Il Presidente di seggio è sostituito, durante le operazioni di votazione, dal *vice presidente* in caso di temporanea assenza o impedimento sopraggiunti dopo l'insediamento dell'ufficio.
Prima della riforma del 1956, la vice presidenza dell'ufficio elettorale spettava allo scrutatore più anziano di età, ma tale sistema si rivelò, in pratica, inopportuno, perchè non sempre lo scrutatore più anziano era in grado di ben disimpegnare l'incarico o per limitata cultura o per l'età avanzata, per cui si affidò la scelta al Presidente (156). Ma anche questo sistema non è immune da inconvenienti, in quanto, a parte il caso in cui lo scrutatore designato all'ufficio di vice presidente sia persona conosciuta dal presidente stesso, la designazione è fatta per lo più in base ad intuito, indipendentemente dalla effettiva capacità del soggetto chiamato a svolgere tale compito.
Particolarmente controversa è l'interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 20, il quale disciplina la sostituzione del Presidente, in caso di *impedimento,* che sopraggiunga in condizioni tali da non consentire la surrogazione normale, con altro Presidente. Pertanto, se l'impedimento sopravviene quando è ancora possibile provvedere alla sua sostituzione, facendo ricorso alla procedura ordinaria di nomina, non sorgono particolari problemi: il Presidente della Corte d'Appello nominerà un nuovo Presidente, scegliendolo dall'albo delle persone idonee a ricoprire tale carica.
Se, invece, l'impedimento sopraggiunge quando non è più possibile provvedere alla surrogazione normale, la disposizione in esame stabilisce che, in tale caso, assume la presidenza il *Sindaco* o suo delegato.
Premesso che questa ipotesi si verifica specialmente in occasione della costituzione dei seggi (in quanto l'assenza o l'impedimento che sopravvenga successivamente determina l'assunzione delle funzioni presidenziali da parte del vice presidente), si discute sulla portata della delega, nel senso che essa sarebbe esclusa qualora nel Comune esista una sola Sezione, nel qual caso la presidenza dovrebbe essere assunta dal Sindaco.
Tale surrogazione è, peraltro, impossibile nel caso in cui il Sindaco sia candidato alle elezioni, stante il divieto sancito dall'art. 23, lett. *f);* e similmente accade nell'ipotesi in cui il Comune sia retto da Commissario, che rivesta la qualifica di funzionario del Ministero dell'Interno, nei confronti del quale opera la particolare causa di incompatibilità prevista dall'art. 23, lett. *b);* in tali casi, quindi, deve comunque farsi ricorso alla delega.
A nostro avviso, l'istituto della delega deve ritenersi non come figura che trova applicazione nei soli casi di impossibilità del Sindaco ad assumere la presidenza del seggio vacante, ma come ipotesi alternativa, alla quale farsi ricorso a seconda delle circostanze.
Ciò che mette in evidenza la legge è il fatto che al verificarsi dell'impedimento che non consente il ricorso alla surrogazione normale (si tenga presente che, data la ristrettezza dei termini, l'attendere il provvedimento di nuova nomina da parte del Presidente della Corte d'Appello potrebbe essere di grave pregiudizio al regolare svolgimento delle operazioni elettorali) occorre senza indugio far fronte alla situazione di emergenza. Ed il Sindaco appare, nella specie, l'Autorità più qualificata per risolvere tale situazione:

---

155) Cass. civ., Sez. un., 28 ottobre 1995, n. 11314, in «Cons. St.», 1996, II, pag. 465.
156) PRINCIVALLE, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1985, vol. I, pag. 166.

o assumendo, direttamente, se non è contemporaneamente candidato alle elezioni, la presidenza o delegando una persona che abbia i requisiti richiesti.

6.6. | *Nomina degli scrutatori.*

La procedura di scelta degli scrutatori, che costituisce uno dei più importanti atti del procedimento elettorale (157), è stata regolamentata, in un primo tempo, dall'art. 21 D.P.R. 570 del 1960 e dall'art. 36 del D.P.R. 361 del 1957, e successivamente dalla legge 8 marzo 1989, n. 95 (158) — che dopo aver sottratto la designazione degli scrutatori alle segnalazioni dei partiti o liste partecipanti alle elezioni, stabilendo la istituzione di due albi (uno dei sorteggiati e uno dei volontari), dai quali venivano sorteggiati gli scrutatori destinati a comporre gli uffici elettorali di sezione — è stata innovata con il ripristino, in parte, della precedente normativa, demandando la competenza in merito alla tenuta ed aggiornamento dell'albo degli scrutatori ed alla loro nomina, alla *Commissione elettorale comunale.*
Particolarmente significativa è stata la modificazione apportata dall'art. 9 della legge 120 del 1999, al fine di semplificare il procedimento di scelta degli scrutatori.
Infatti, sono stati eliminati i due albi (quello dei sorteggiati e quello dei volontari) e si dispone che deve essere istituito in ciascun Comune della Repubblica un *unico albo* delle persone idonee all'ufficio di scrutatore.
Detto albo è costituito — in sede di prima applicazione — dai nominativi degli elettori già iscritti nell'albo dei volontari, nonchè di coloro che presentano apposita istanza, secondo le modalità indicate dalla nuova normativa.
Si è pervenuti, quindi, all'eliminazione dell'albo formato per sorteggio, che costituiva il nucleo principale su cui si sceglievano, sempre a sorte, gli scrutatori, e si crea un unico albo, costituito da soli volontari.
Come abbiamo osservato (159), si è voluto far fronte alla crescente domanda di partecipazione all'ufficio da parte dei cittadini, anche in considerazione del fatto che gli elettori facenti parte dell'albo dei sorteggiati rinunciavano sovente all'incarico, sia in sede di costituzione dell'albo, sia, soprattutto, in occasione del sorteggio effettuato in vista delle consultazioni elettorali.
Nulla di innovato per quanto concerne le disposizioni dell'art. 2 della legge 95 del 1989, il quale dispone che nei Comuni con più di duecento sezioni elettorali l'albo è articolato in più *settori,* che raggruppano sezioni territorialmente contigue, assicurando una eguale ripartizione del numero degli iscritti in ciascun settore.
La nuova formulazione dell'art. 3 della legge 95, nel testo sostituito dall'art. 9, comma 3, della legge 120, è la risultante della integrazione dei primi due commi dell'art. 5-*bis,* e dei commi 4, 6 e 7 dell'art. 3.
La disposizione stabilisce che il *Sindaco,* entro il mese di ottobre di ogni anno, con *manifesto* da affiggere nell'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici, invita gli elettori che desiderano essere inseriti nell'albo a farne apposita domanda entro il 30 novembre, termine che non deve ritenersi — a nostro avviso — perentorio, in quanto ciò che rileva è il fatto che le domande pervengano prima della decisione della Commissione elettorale comunale, che ha competenza esclusiva.
In conformità all'art. 2, comma 30, della legge 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), si è stabilito che l'incarico di componente delle Commissioni elettorali comunali e delle commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali è *gratuito,* ad eccezione delle spese di viaggio effettivamente sostenute.

---

157) È stato, infatti, ritenuto che la partecipazione alle operazioni elettorali di uno scrutatore che non abbia i requisiti stabiliti dalla legge (come, ad esempio, non sia elettore del Comune) rende le operazioni stesse invalide nella loro totalità (Consiglio di Stato, V, 30 maggio 1953, n. 300, in «Nuova Rass.», 1954, pag. 307). Tuttavia, è stata sostenuta la validità delle schede autenticate da uno scrutatore incompatibile insieme con altro pienamente capace, sia perchè alle operazioni del seggio hanno sempre operato più di tre membri, ai sensi dell'art. 25, sia perchè alla disposizione di cui all'art. 47 D.P.R. 570 la legge non ricollega alcuna comminatoria di nullità: T.A.R. Veneto, 15 gennaio 1981, n. 24, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 933, confermata da Consiglio di Stato, V, 30 ottobre 1981, n. 528, in «Cons. di St.», 1981, I, pag. 1069.

158) La legge 95 del 1989 è stata successivamente modificata ed integrata dalla legge 21 marzo 1990, n. 53, dall'art. 9 della legge 265 del 1999, dall'art. 9 della legge 270 del 2005, dall'art. 3-*quinquies* del D.L. 3 gennaio 2006, n. 1 e dall'art. 2, comma 30, della legge 244 del 2007.

159) Maggiora, *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia, cit.,* pag. 393.

Le istanze debbono essere trasmesse alla *Commissione elettorale comunale,* la quale, accertato che i richiedenti sono in possesso dei requisiti positivi e negativi, li inserisce nell'albo, escludendo:
— coloro che, chiamati a svolgere in precedenza le funzioni di scrutatore, non si sono presentati senza giustificato motivo;
— coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati previsti dall'art. 96 D.P.R. 570 del 1960 e dall'art. 104, comma secondo, D.P.R. 361 del 1957, che sono i reati commessi dai componenti dell'ufficio elettorale di sezione.
Non è prescritto che debba essere inviata apposita comunicazione a coloro che sono iscritti nell'albo, mentre a coloro che non siano stati inclusi, il Sindaco notifica per iscritto la decisione della Commissione elettorale comunale, indicandone i motivi.
L'albo così formato è depositato, *entro il 15 gennaio,* nella segreteria del Comune per la durata di quindici giorni ed ogni cittadino ha diritto di prenderne visione, nelle ore d'ufficio.
Il Sindaco procede a dare avviso dell'avvenuto deposito con *manifesto,* mediante il quale invita gli elettori del Comune che intendono proporre ricorso:
— avverso la denegata iscrizione, ovvero
— avverso la indebita iscrizione nell'albo,
a presentarlo alla *Commissione elettorale circondariale,* entro il termine perentorio di dieci giorni dalla scadenza del termine di deposito nella segreteria comunale.
Come è dato rilevare, è prevista un'azione popolare, in quanto sono legittimati ad agire non solo il diretto interessato (chi ad esempio non è stato incluso nell'albo), ma anche ciascun elettore, che comunque venga a conoscenza di cause di errata esclusione o inclusione.
Questa impugnazione la si deduce dall'ultimo comma dell'art. 3, il quale dispone che il ricorrente, che impugna l'iscrizione di un terzo, deve dimostrare di aver fatto eseguire, entro i cinque giorni successivi alla presentazione, la notificazione del ricorso alla parte interessata, la quale può entro cinque giorni dall'avvenuta notificazione, presentare un controricorso alla Commissione elettorale circondariale. È evidente che, nel caso in cui a ricorrere sia l'elettore, che ha fatto istanza per iscrizione all'albo ed è stato escluso, egli non deve effettuare alcuna notificazione, non identificandosi la parte interessata con il Comune o altri soggetti.
Con l'art. 4 della legge 95 del 1989 si dispone che la Commissione elettorale circondariale, scaduti i termini per la notificazione del ricorso e per l'eventuale controricorso, decide inappellabilmente sui ricorsi presentati, *entro il mese di* febbraio, dandone comunicazione alla Commissione elettorale comunale per i conseguenti adempimenti (inclusione o esclusione dall'albo).
Le decisioni sui ricorsi sono subito comunicati agli interessati, a cura del Sindaco, il quale dovrà, pure, provvedere a comunicare gli adempimenti della Commissione elettorale comunale.

6.7. | *L'aggiornamento dell'albo degli scrutatori.*

La nuova normativa conserva in vigore l'art. 5 della legge 95, che dispone l'aggiornamento periodico dell'albo degli scrutatori.
Pertanto, la Commissione elettorale comunale, nel mese di gennaio di ogni anno, dispone la cancellazione:
a) di coloro che hanno perso i requisiti per essere nominati scrutatori;
b) di coloro che, chiamati a svolgere le funzioni di scrutatore, non si sono presentati, senza giustificati motivi;
c) di coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati previsti dall'art. 96 D.P.R. 570 e dall'art. 104, secondo comma, del D.P.R. 361 (ossia, per i reati commessi dai componenti dell'ufficio elettorale);
d) di coloro che, avendo svolto le funzioni di scrutatore in precedenti consultazioni elettorali, abbiano chiesto, entro il mese di dicembre, di essere cancellati dall'albo, per gravi, giustificati e comprovati motivi.
È da ritenere che non trovi applicazione il comma 4 del vigente art. 5 della legge 95, il quale demanda alla Commissione elettorale comunale il compito di integrare con sorteggio l'albo, adempimento che è, ora,

soddisfatto con la ricezione delle nuove domande presentate dagli interessati entro il mese di ottobre di ogni anno.

6.8. | *La designazione degli scrutatori.*

In occasione di ogni consultazione elettorale, si procede alla scelta dei singoli scrutatori che debbono comporre ciascuna sezione elettorale, secondo il procedimento dettato, dall'art. 6 della legge 95, nel testo riscritto dall'art. 9 della legge n. 270 del 2005 (articolo già sostituito dall'art. 7 della legge 53 del 1990 e poi dall'art. 9, comma 6, della legge 120 del 1999).
Tra il venticinquesimo e il ventesimo giorno antecedenti la data stabilita per la votazione, la *Commissione elettorale comunale* in pubblica adunanza, preannunziata due giorni prima con *manifesto* affisso nell'albo pretorio del Comune, alla presenza dei rappresentanti di lista della prima sezione del Comune se designati, procede:
a) alla *nomina degli scrutatori,* per ogni sezione elettorale del Comune, scegliendoli tra i nominativi compresi nell'albo degli scrutatori in numero pari a quello occorrente;
b) alla formazione di una *graduatoria di ulteriori nominativi,* compresi nel predetto albo, per sostituire gli scrutatori nominati a norma della lett. *a)* in caso di eventuale rinuncia o impedimento.
Nell'eventualità in cui la successione degli scrutatori nella graduatoria non sia determinata all'unanimità dai componenti la Commissione elettorale, alla formazione della graduatoria si procede tramite *sorteggio:*
c) alla *nomina degli ulteriori scrutatori,* scegliendoli fra gli iscritti nelle liste elettorali del Comune stesso, qualora il numero dei nominativi compresi nell'albo degli scrutatori non sia sufficiente per gli adempimenti di cui alle lettere *a)* e *b).*
Alle nomine di cui alle lettere *a), b)* e *c)* si procede all'unanimità. Qualora la nomina non sia fatta all'unanimità, ciascun membro della Commissione elettorale vota per *un nome* (ai sensi dell'art. 3-*quinquies* del D.L. 3 gennaio 2006, n. 1) e sono proclamati eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. A parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.
Il Sindaco o il commissario, nell'ipotesi in cui il Comune sia retto in gestione straordinaria, nel più breve tempo, e comunque non oltre il *quindicesimo giorno* precedente le elezioni, notifica agli scrutatori l'avvenuta nomina.
L'eventuale grave impedimento ad assolvere l'incarico deve essere comunicato, *entro quarantotto* ore dalla notifica della nomina, al Sindaco o al commissario che provvede a sostituire i soggetti impediti con gli elettori compresi nella graduatoria di cui alla lett. *b).*
È da ritenere che se anche alcuno dei nuovi nominati, adduce gravi e giustificati motivi, il Sindaco debba procedere alla surrogazione, attingendo dalla graduatoria.
La nomina è notificata agli interessati non oltre il terzo giorno precedente le elezioni.

6.9. | *Sostituzione degli scrutatori.*

Può accadere che uno o più scrutatori non intervengano od abbandonino le riunioni dell'ufficio elettorale sezionale, per cui è necessario procedere alla loro sostituzione, come avviene per il presidente del seggio.
In merito, occorre distinguere il caso in cui l'impedimento a ricoprire l'ufficio intervenga quando è ancora possibile procedere alla sostituzione, con il ricorso alla procedura normale, e che abbiamo esaminato al paragrafo che precede, oppure quando tale rimedio non sia più esperibile.
Nell'ipotesi in cui l'impedimento sopraggiunge quando non è più possibile procedere alla surrogazione in via normale, l'art. 47, comma secondo, D.P.R. 570 del 1960, dispone che «*il Presidente* (del seggio) *chiama in sostituzione, alternativamente, l'anziano e il più giovane tra gli elettori presenti, purchè abbiano conseguito almeno la promozione alla quarta classe elementare e dimostrino, comunque, di saper leggere e scrivere*».
Nel passato, si è molto discusso in ordine all'interpretazione da dare alla qualità di «elettore», che il surrogante deve possedere.

Il Consiglio di Stato (160) ha dato alla stessa una interpretazione restrittiva, affermando che per elettore «presente» deve intendersi l'elettore della sezione, in cui si procede alla sostituzione, in base all'art. 38 dello stesso testo unico 570 del 1960, il quale afferma che non possono essere ammessi nella sala della votazione se non gli elettori che presentino il certificato di iscrizione nella sezione in cui sono iscritti, escludendo, quindi, che possano essere chiamati ad integrare il seggio gli elettori del Comune.
Secondo questa interpretazione, la scelta degli scrutatori surroganti, da parte del Presidente di seggio, viene ad essere contenuta in una cerchia più ristretta di quella entro la quale può cadere la nomina degli scrutatori normali, consentita, sia per l'abrogato art. 21, sia per la legge 95 del 1989, a qualunque elettore del Comune.
Per contro, è stato esattamente rilevato (161) che tale assunto non può essere condiviso, sia perchè la legge non prescrive che debba trattarsi di elettori di quella sezione e quando la legge non opera distinzioni non è lecito all'interprete di sostituirsi al legislatore, per operare delle restrizioni che alterano lo spirito della legge, sia perchè il divieto di accesso nella sala delle elezioni, e art. 38 citato, è dettato dall'esigenza di evitare, quanto più possibile, assembramenti, causa di possibili disordini e di intralcio per il libero accesso degli elettori iscritti nella sezione. «Ora, non si vede — prosegue l'autore — come un divieto di tal genere possa influire negativamente sulla sussistenza dei requisiti necessari per la nomina di scrutatori di emergenza. Sembra, al contrario, più logico e aderente allo spirito della legge, richiamarsi ai requisiti prescritti dall'art. 21 T.U. 1960 (ora, legge 95 del 1989) per la nomina degli scrutatori, e particolarmente a quello dell'iscrizione nelle liste elettorali del Comune, prescindendo dall'appartenenza ad una determinata sezione».
Tutto ciò premesso, riteniamo che se il presidente non rinviene alcun elettore tra i presenti che intenda assumere l'incarico di scrutatore, possa rivolgersi ad un elettore del Comune, meglio se indicato dall'Ufficio elettorale comunale, che è in possesso della graduatoria.
Nella scelta degli scrutatori, il Presidente avrà cura di accertare che i sostituti abbiano i requisiti di legge (specialmente quello dell'età inferiore ai settant'anni, requisito di facile accertamento).
In considerazione della delicatezza dei compiti che sono chiamati a svolgere i componenti dell'Ufficio elettorale di sezione e tenuto conto della durata delle stesse, che si snodano anche per quattro giorni: dal sabato al martedì (in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali) si disputa, inoltre, sulla possibilità o meno di apportare qualche variazione nella composizione dell'Ufficio.
Al riguardo, il Ministero dell'Interno (162) ha dettato i seguenti principi.
La composizione dell'Ufficio deve restare invariata quale era all'inizio delle operazioni del sabato, anche se nel frattempo si siano presentate le persone che erano state designate alla carica di presidente e di scrutatore e che erano state sostituite, perchè assenti.
Peraltro, se la domenica, il lunedì o il martedì dovessero mancare, per sopravvenuto impedimento, alcuni di coloro che il sabato ebbero le funzioni di Presidente oppure di scrutatore per l'assenza dei designati, e fossero invece presenti questi ultimi, può ammettersi che questi assumano l'ufficio, senza dover procedere a surrogazioni con persone diverse.
Eventualmente, ove neppure questi si trovassero presenti, il Presidente o, in sua assenza, il vice presidente provvederà alla sostituzione degli scrutatori assenti con le modalità sopra illustrate.

6.10. | *La designazione del segretario dell'Ufficio sezionale.*

L'abrogato art. 22 D.P.R. 570 disponeva che il segretario del seggio fosse scelto dal Presidente, prima dell'insediamento dell'Ufficio fra gli elettori del Comune, che sapessero leggere e scrivere, preferibilmente fra i funzionari appartenenti alle cancellerie ed agli uffici giudiziari, i notai, gli impiegati dello Stato e degli enti locali, gli ufficiali giudiziari.

---

160) Sez. V, 30 maggio 1953, n. 300, in «Nuova rass.», 1954, pag. 307.

161) Boscia, *L'ordinamento elettorale, cit.,* pag. 238.

162) *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione, cit.*

La legge 95 accomunò il segretario agli scrutatori, anche in ordine al modo di reclutamento, in quanto tra gli iscrivendi all'albo doveva procedersi anche all'iscrizione di un equivalente numero di elettori destinati a svolgere le funzioni di segretario, conservando il potere di scelta al Presidente, che designava il segretario tra gli scrutatori assegnati, per sorteggio, alla sezione.
Con la legge 53 del 1990, si ripristinò, all'art. 2, il *potere autonomo del Presidente di scegliere il segretario,* prima dell'insediamento del seggio, fra gli iscritti nelle liste elettorali del Comune, in possesso di titolo di studio non inferiore al diploma di istituto di istruzione secondaria di secondo grado.
Fermo restando che le cause di esclusione sono quelle previste, in via generale, dall'art. 23 del D.P.R. 570 per tutti i componenti dell'Ufficio di sezione, innovativamente si dispone che il segretario sia iscritto nelle *liste elettorali del Comune* in cui si vota, mentre in precedenza, stabilendo l'art. 22 che il segretario fosse scelto fra gli «elettori residenti nel Comune», la scelta poteva cadere anche su un cittadino che fosse eventualmente iscritto nelle liste elettorali di altro Comune, purchè avesse la residenza nel Comune nel cui territorio è ubicata la sezione.
Il Presidente effettua la scelta del segretario prima della costituzione dell'ufficio, ma nulla vieta che alla stessa possa procedere all'atto dell'insediamento del seggio. Nel caso di temporanea assenza del segretario o di impedimento sopraggiuntogli, il Presidente sceglie tra gli scrutatori il sostituto; analogamente procede quando deve recarsi, accompagnato dal segretario, a raccogliere i voti nei luoghi di cura con meno di 100 posti letto.
È compito del segretario assistere il Presidente in tutte le operazioni del seggio; in particolare egli provvede alla compilazione dei *verbali,* alla registrazione, insieme con gli scrutatori, dei voti durante lo spoglio delle schede votate, alla raccolta degli atti da allegare ai verbali ed alla confezione dei plichi con i verbali stessi o con le liste della votazione.

6.11. | *La costituzione del seggio speciale.*

L'art. 9 della legge 23 aprile 1976, n. 136, applicabile alle elezioni comunali, a norma dell'art. 1, lett. *e),* del D.L. 3 maggio 1976, n. 161, ha previsto che possa istituirsi apposito *seggio speciale,* a condizione che nella circoscrizione della sezione elettorale esistano:
— ospedali o case di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto;
— luoghi di detenzione e di custodia preventiva;
— sezioni ospedaliere, nelle quali vi siano ricoverati che, a giudizio della direzione sanitaria, non possano recarsi alle cabine per esprimere il voto.
Il seggio speciale è composto di:
— *un Presidente,* scelto tra gli iscritti all'albo dei presidenti di seggio, dal Presidente della Corte d'Appello;
— *due scrutatori,* nominati con le modalità previste dalla legge 95 e successive modificazioni ed integrazioni, nei termini previsti per tali nomine.
Uno degli scrutatori, a scelta del Presidente del seggio speciale, assume le funzioni di *segretario.*
Per quanto riguarda la sostituzione del Presidente e dei due scrutatori eventualmente assenti o impediti, si richiamano le disposizioni esaminate in precedenza per la sostituzione del Presidente e dei componenti dei seggi normali (6.5, 6.9).
I compiti dei componenti del seggio speciale sono limitati esclusivamente alla raccolta del voto nei luoghi sopra indicati e cessano non appena le schede votate, raccolte in apposito plico, vengono portate alla Sezione elettorale per essere immediatamente immesse nell'urna; pertanto, essi non possono prender parte alle operazioni demandate alla Sezione elettorale cui sono aggregati.

6.12. | *Consegna del materiale del seggio al presidente.*

A differenza della normativa prevista per le elezioni politiche, che agli artt. 30, 31, 32 e 33 del D.P.R. 361 del 1957 disciplina, non solo gli adempimenti relativi alla consegna del materiale elettorale al Presidente

del seggio, ma altresì quelli relativi alla consistenza di tutto il materiale occorrente per l'arredamento dei seggi stessi, l'art. 27 D.P.R. 570 si limita a regolamentare soltanto la consegna, da parte del *Sindaco,* al Presidente della sezione elettorale, degli oggetti e delle carte in esso elencate, individuate nei seguenti materiali:

1) il *pacco delle schede* di votazione predisposto e sigillato dalla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo ed inviato al Sindaco, con indicazione sull'involucro esterno del numero delle schede contenute.
Le schede sono di tipo unico e di identico colore (di norma, per le elezioni comunali sono di colore grigio) e debbono pervenire debitamente piegate ed essere conformi ai modelli allegati all'art. 15 del D.P.R. 28 aprile 1993, n, 132; i contrassegni sulle schede sono riprodotti a colori;

2) il plico sigillato contenente il *bollo della sezione;* un *secondo bollo* della sezione viene consegnato soltanto agli uffici elettorali di sezione nella cui circoscrizione si trovino luoghi di cura o di detenzione oppure abbiano dimora elettori dei quali raccogliere il voto a domicilio; il secondo bollo deve essere utilizzato esclusivamente per timbrare la tessera elettorale degli elettori il cui voto viene raccolto nei predetti luoghi o al loro domicilio.

3) la *lista degli elettori* della sezione, autenticata dalla Commissione elettorale circondariale;

4) la lista *elettorale aggiunta* dei cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione Europea che hanno chiesto di votare per le elezioni comunali, autenticata dalla Commissione elettorale circondariale (art. 2 del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197);

5) l'*estratto o la copia* della predetta lista da affiggere nella sala della votazione, autenticati dal Sindaco e dal segretario comunale;

6) *tre copie del manifesto* recante i nominativi dei candidati alla carica di Sindaco e le liste dei candidati alla carica di consigliere comunale: di esse due copie dovranno essere affisse nella sala delle elezioni in modo da consentirne una agevole lettura anche da parte degli elettori non deambulanti ed una dovrà rimanere a disposizione del seggio;

7) il manifesto recante le principali *sanzioni* previste dal testo unico n. 570, da affiggere nella sala della votazione;

8) l'estratto del *verbale di nomina degli scrutatori,* compreso, eventualmente, quello di nomina degli scrutatori del seggio speciale;

9) le dichiarazioni relative alla *designazione dei rappresentanti* di lista presso il seggio che siano state presentate al segretario del Comune, oppure l'elenco dei delegati di lista autorizzati a ad effettuare tali designazioni direttamente al presidente del seggio;

10) una mazzetta di *matite* copiative;

11) un'*urna* per la votazione;

12) il pacco degli *stampati* occorrenti per le operazioni di votazione e di scrutinio;

13) il pacco degli *oggetti di cancelleria* occorrenti per le esigenze della sezione.

Inoltre, al presidente del seggio dovranno essere consegnati gli *elenchi* in cui sono indicate le seguenti categorie di elettori:

1) elettori *deceduti* posteriormente alla revisione straordinaria delle liste (15° giorno precedente quello della votazione) o deceduti anteriormente a tale revisione, ma non cancellati dalle liste;

2) elettori ammessi a votare nella sezione in base ad *attestazione del Sindaco* (art. 3, terzo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 40);

3) elettori che *non possono* esercitare il suffragio perchè già iscritti nelle liste di altra sezione o di altro Comune;

4) elettori *residenti all'estero;*

5) elettori risultati *irreperibili* nelle precedenti consultazioni e risultati tali anche nel corso della distribuzione delle tessere elettorali;

6) elettori iscritti nelle liste della sezione, *ricoverati* in ospedali, sanatori, case di cura in genere, che abbiano chiesto di essere ammessi a votare ai sensi dell'art. 42 del testo unico n. 570;

7) *detenuti* aventi diritto al voto, che abbiano chiesto di essere ammessi a votare ai sensi degli artt. 8 e 9 della legge 23 aprile 1976, n. 136;
8) elettori che abbiano ottenuto il *duplicato* della tessera elettorale;
9) elettori per i quali il relativo provvedimento di *perdita del diritto elettorale,* per uno dei motivi indicati ai numeri 2) e 3) del primo comma dell'art. 32 del D.P.R. 223 del 1967, sia intervenuto successivamente alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali (art. 32-*ter* del testo unico n. 223/67);
10) elettori della sezione ammessi al *voto a domicilio* e aventi dimora nell'ambito territoriale della stessa sezione;
11) elettori iscritti presso *altre sezioni* elettorali dello stesso Comune ammessi al voto domiciliare e dimoranti nell'ambito territoriale della sezione;
12) elettori della sezione ammessi al voto a domicilio ma dimoranti nell'ambito territoriale di *altre sezioni* dello stesso Comune.
Per le sezioni nella cui circoscrizione esistano *luoghi di cura* con meno di 100 posti-letto (oppure abbiano dimora elettori dei quali raccogliere il *voto a domicilio*); ovvero esistano ospedali e case di cura con almeno 100 e fino a 199 posti-letto; per i luoghi di *detenzione* e di custodia preventiva; e, per le sezioni ospedaliere, allorquando esistano ricoverati impossibilitati ad accedere alla cabina, ai presidenti, oltre al materiale sopra elencato, debbono essere consegnati anche, a seconda dei casi:
a) l'elenco degli elettori che voteranno nella sezione ai sensi dell'art. 43 del D.P.R. 570 del 1960 e degli artt. 8 e 9 della legge n. 136 del 1976 sopra citata;
b) i *verbali,* le *buste* e le *liste elettorali aggiunte* occorrenti per le operazioni del seggio previsto dall'art. 44 del testo unico sopra citato — anche ai fini della raccolta del voto a domicilio di cui all'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 — nonchè per le operazioni del seggio speciale previsto dall'art. 9 della legge n. 136, richiamato dall'art. 1 del decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161;
c) il plico sigillato contenente un *secondo bollo* della sezione, da utilizzare esclusivamente per timbrare la tessera elettorale degli elettori il cui voto viene raccolto in luoghi di cura o di detenzione o presso il loro domicilio.
Gli adempimenti sopra descritti sono effettuati dal Sindaco o da un suo delegato nella giornata di sabato, giorno precedente l'elezione, prima, però, dell'insediamento del seggio, che avviene alle ore 16.
È stato deciso che è sufficiente a garantire l'autenticità del materiale elettorale conservato in apposito plico, la circostanza che quest'ultimo risulti regolarmente sigillato, a nulla rilevando che all'interno del plico medesimo il materiale risulti a sua volta racchiuso in buste non perfettamente chiuse o non firmate sui lembi di chiusura (163).

Sezione II
Gli onorari dei componenti degli uffici elettorali

6.13. | *Premessa.*

L'art. 23, ultimo comma, del D.Lgs. 7 gennaio 1946, n. 1 e successive modificazioni, stabiliva la corresponsione ai presidenti degli uffici elettorali di sezione, agli scrutatori ed al segretario di una *diaria* giornaliera, al lordo delle ritenute di legge, oltre al trattamento di missione, ove spettante.
La materia, dapprima trasfusa nell'art. 26 del D.P.R. 570, fu ridisciplinata dagli artt. 12, 13, 14 e 15 della legge 23 aprile 1976, n. 136, che introdusse il principio di un compenso fisso *forfettario* per la prima elezione, maggiorato di una quota fissa per ogni elezione in più, che si svolgesse contemporaneamente.
Veniva, innovativamente, disciplinato il compenso per i componenti degli uffici elettorali che procedono alla proclamazione degli eletti al Consiglio comunale - Adunanza dei presidenti ed Ufficio centrale - stabilendo che ai membri ed al segretario era devoluto, oltre all'emolumento spettante come componenti di

163) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 14 giugno 1986, n. 216, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 3114.

seggio, un onorario giornaliero, a titolo di retribuzione per ogni giorno di effettiva partecipazione ai lavori demandati dalla legge ai due consessi. Ai presidenti degli Uffici centrali era corrisposto un onorario giornaliero.
Si procedeva, inoltre, a regolamentare il trattamento economico dei partecipanti agli Uffici circoscrizionali ed agli Uffici centrali (per le elezioni provinciali) e dei partecipanti agli Uffici centrali circoscrizionali ed agli Uffici centrali regionali (per le elezioni regionali).
La normativa veniva sostituita dalla legge 13 marzo 1980, n. 70, recante «*determinazione degli onorari dei componenti gli Uffici elettorali e delle caratteristiche delle schede e delle urne della votazione*».
Con tale legge viene confermato il regime forfettario fisso per gli onorari dei presidenti di seggio, gli scrutatori ed i segretari, e la *maggiorazione* per ogni consultazione elettorale da effettuare contemporaneamente alla prima.
Con l'art. 2, comma 125, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, si precisa che in caso di contemporanea effettuazione di più consultazioni elettorali o referendarie ai componenti degli uffici elettorali di sezione possono riconoscersi fino ad un massimo di *quattro* maggiorazioni.
Compenso forfettario è pure corrisposto al presidente ed ai componenti dei *seggi speciali* operanti nei luoghi di cura o di detenzione, ai sensi dell'art. 9 della legge 136 del 1976 (art. 1, comma quarto, della legge 70).
Per quanto concerne gli emolumenti da corrispondersi ai componenti dell'Ufficio centrale e dell'Adunanza dei presidenti (per le elezioni comunali) (art. 2) si conferma il trattamento previsto dalla legge 136, mentre per i membri degli Uffici predisposti per le elezioni della Camera, del Senato, del Consiglio regionale e provinciale, e degli Uffici per il referendum (art. 3), si prevede un compenso fisso giornaliero, materia, quest'ultima, modificata dall'art. 11 della legge 120 del 1999.
Con la legge 4 aprile 1985, n. 117 si è disposto l'aggiornamento dei compensi a cadenza triennale.
In virtù dell'art. 9, comma 2, della legge 53 del 1990, «*gli onorari dei componenti gli uffici elettorali di cui alla legge 13 marzo 1980, n. 70, costituiscono rimborso spese fisso forfettario non assoggettabile a ritenute o imposte e non concorrono alla formazione della base imponibile ai fini fiscali*».

6.14. | *Onorari dei componenti l'ufficio elettorale di sezione.*

L'art. 1 della legge 70 del 1980 (164) dispone che in occasione di tutte le consultazioni elettorali, al *presidente* dell'ufficio elettorale di sezione è corrisposto, dal Comune nel quale l'ufficio ha sede, un onorario fisso forfettario di euro 150, oltre al trattamento di missione, se dovuto, nella misura corrispondente a quella che spetta ai dirigenti superiori dell'amministrazione dello Stato (comma primo).
A ciascuno degli *scrutatori* ed al *segretario* degli uffici elettorali di sezione, il Comune nel quale ha sede l'ufficio elettorale deve corrispondersi un onorario fisso forfettario di euro 120 (comma secondo).
Per ogni ulteriore consultazione elettorale da effettuare contemporaneamente alla prima, gli onorari di cui ai commi precedenti sono maggiorati, rispettivamente di euro 37 (per il presidente) e di euro 25 (per scrutatori e segretario), sino ad un massimo di quattro maggiorazioni (comma terzo, come integrato all'art. 1, comma 125 della legge 662 del 1996).
Al presidente ed ai componenti del seggio speciale spetta un onorario fisso forfettario, quale che sia il numero delle consultazioni che hanno luogo nei medesimi giorni, rispettivamente di euro 90 e di euro 61.

6.15. | *Onorari dei componenti dell'Adunanza dei presidenti e dell'Ufficio centrale.*

L'art. 2 della legge 70 del 1980, come sostituito dall'art. 11, comma 1, della legge 120 del 1999, dispone che:

164) Articolo modificato dal D.P.R. 22 aprile 1985, n. 169, dal D.P.R. 8 aprile 1988, n. 168, dall'art. 9, legge 21 marzo 1990, n. 53, dall'art. 1, D.P.R. 27 maggio 1991, dal D.P.R. 8 marzo 1994, dal comma 125 dell'art. 2, legge 23 dicembre 1996, n. 662, dal D.P.R. 10 marzo 1997 e poi sostituito dall'art. 3, della legge 16 aprile 2002, n. 62.

1) per l'elezione del *Sindaco* e del *Consiglio comunale,* semprechè il Comune abbia più di una sezione elettorale (in quanto nel caso di una sola sezione, la proclamazione degli eletti è effettuata dalla stessa sezione) è corrisposto un *onorario giornaliero* di euro 41:
a) a ciascun componente ed al segretario dell'Adunanza dei presidenti di seggio (si tenga presente che il presidente della prima sezione assume le funzioni di presidente dell'adunanza, mentre gli altri presidenti fungono da componenti del seggio);
b) nonchè a ciascun componente, escluso il presidente, ed al segretario dell'Ufficio centrale (che è istituito nei Comuni con più di 15.000 abitanti).
L'onorario fisso forfettario di cui sopra è corrisposto, a titolo di retribuzione, per ogni giorno di effettiva partecipazione ai lavori demandati dalla legge ai due consessi;
2) per l'elezione dei *Consigli circoscrizionali* è corrisposto un onorario giornaliero di euro 41 a ciascun componente (escluso il presidente) ed al segretario dell'Ufficio centrale, a titolo di retribuzione per ogni giorno di effettiva partecipazione ai lavori;
3) ai presidenti degli *Uffici centrali,* per le elezioni comunali e per quelle circoscrizionali, spettano un onorario giornaliero di euro 61 e, se dovuto, il trattamento di missione, nella misura corrispondente a quella che spetta ai dirigenti superiori dell'amministrazione dello Stato;
4) ai segretari degli Uffici centrali, è corrisposto, se dovuto, il trattamento di missione inerente alla qualifica rivestita nella rispettiva amministrazione.

6.16. | *Onorari dei componenti degli altri uffici elettorali.*

L'art. 3 della legge 70 del 1980, nel testo sostituito dall'art. 11, comma 2, della legge 120 del 1999, dispone che a ciascun componente ed al segretario (è escluso il presidente) dei seguenti uffici elettorali:
— Ufficio elettorale centrale nazionale e Uffici centrali circoscrizionali per l'elezione della *Camera dei deputati* (artt. 12 e 13 T.U. 361 del 1957);
— Uffici elettorali circoscrizionali ed Uffici elettorali regionali per l'elezione del *Senato della Repubblica* (artt. 6 e 7 del D.Lgs. 533 del 1993);
— Ufficio elettorale nazionale, Uffici elettorali circoscrizionali e Uffici elettorali provinciali per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al *Parlamento europeo* (artt. 8, 9 e 10 della legge 18 del 1979);
— Ufficio centrale per il *referendum* e Uffici provinciali per il referendum (artt. 12 e 21 della legge 352 del 1970);
— Uffici centrali circoscrizionali e Uffici centrali regionali, per l'elezione del *Consiglio regionale* (art. 8 della legge 108 del 1968);
— Uffici elettorali circoscrizionali e Uffici elettorali centrali per l'elezione del *Consiglio provinciale* (artt. 12 e 13 della legge 122 del 1951):
è corrisposto un *onorario giornaliero,* di euro 41, a titolo di retribuzione per ogni giorno di effettiva partecipazione ai lavori dei rispettivi consessi.
Ai componenti ed ai segretari dei predetti consessi è, inoltre, corrisposto, se dovuto, il trattamento di missione inerente alla qualifica rivestita nell'amministrazione dello Stato, ovvero, se estraneo ad essa, nella misura corrispondente a quella che spetta ai direttori di sezione dell'amministrazione statale.
Ai *presidenti* degli Uffici sopra descritti, è corrisposto, a titolo di retribuzione, per ogni giorno di effettiva partecipazione ai lavori dei rispettivi consessi, un onorario giornaliero di euro 61, nonchè, se dovuto, il trattamento di missione inerente alla qualifica rivestita.

6.17. | *Altre provvidenze.*

L'art. 119 T.U. 361 del 1957, nel testo sostituito dall'art. 11 della legge 53 del 1990 dispone che:
«1. *In occasione di tutte le consultazioni elettorali disciplinate da leggi della Repubblica o delle Regioni, coloro che adempiono funzioni presso gli uffici elettorali, ivi compresi i rappresentanti di lista o gruppi di candidati nonchè, in occasione di referendum, i rappresentanti dei partiti o gruppi politici e dei promotori*

del referendum, hanno diritto ad assentarsi dal lavoro per tutto il periodo corrispondente alla durata delle relative operazioni.
2. *I giorni di assenza dal lavoro compresi nel periodo di cui al comma primo sono considerati, a tutti gli effetti, giorni di attività lavorativa*».
A titolo di interpretazione autentica di quest'ultimo comma, l'art. 1, comma 1, della legge 29 gennaio 1992, n. 69, ha così disposto:
«1. *Il comma secondo dell'art. 119 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come sostituito dall'art. 1 della legge 21 marzo 1990, n. 53, va inteso nel senso che i lavoratori di cui al comma primo dello stesso art. 119 hanno diritto al pagamento di specifiche quote retributive, in aggiunta alla ordinaria retribuzione mensile, ovvero a riposi compensativi, per i giorni festivi o non lavorativi eventualmente compresi nel periodo di svolgimento delle operazioni elettorali*».
Con la nuova normativa si è inteso risolvere le accese dispute, in ordine alla retribuibilità ai lavoratori dipendenti delle giornate dedicate ai lavori negli uffici elettorali.
In merito, è da ritenere che per «uffici elettorali» debbano intendersi, non solo quelli di sezione, ma altresì, quelli che procedono allo scrutinio dei voti ed alla proclamazione degli eletti, come è deducibile dalla dizione della legge che parla, correttamente, di «*periodo di svolgimento delle operazioni elettorali*» (art. 1, legge 69 del 1992), in quanto con le parole «operazioni» si ha riguardo al periodo intercorrente dal decreto di indizione dei comizi elettorali alla proclamazione degli eletti, che è il termine finale.
È oramai pacificamente acclarato che i giorni dedicati allo svolgimento di funzioni presso gli uffici elettorali sono da considerarsi, ad ogni effetto, come *lavorativi* e, quindi, soggetti alla ordinaria retribuzione mensile, per cui, qualora l'attività elettorale sia svolta in *giorno festivo,* come la domenica o in giorno considerato non lavorativo, come il *sabato,* il lavoratore ha diritto al pagamento di specifiche quote di retribuzione ovvero a riposi compensativi, secondo le intese degli accordi collettivi di lavoro.

CAPITOLO VII
LA PROPAGANDA ELETTORALE

Sezione I
La propaganda mediante affissione

7.1. | *Premessa.*

Costituisce principio fondamentale della competizione elettorale che, i candidati a ricoprire le pubbliche cariche elettive agiscano nel rispetto delle regole che governano la comune convivenza, senza porre in essere comportamenti prevaricatori degli altrui diritti, principio che si compendia nella «*par condicio*», ossia che tutti coloro che partecipano alla competizione elettorale — in qualità di partiti, liste, candidati, gruppi di candidati — siano posti in situazione di parità, come è espressamente previsto dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, e dall'art. 7, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28.
Al riguardo, è stato osservato che la «condizione di parità tra loro», di cui si è fatto cenno, deve sussistere rispettivamente:
— tra candidati e liste;
— tra i candidati tra di loro;
— tra le liste tra di loro,
in modo che nell'accesso agli spazi loro riservati, non si verifichi la prevalenza di un candidato rispetto ad altri candidati o di una lista, rispetto ad altre liste, in quanto deve essere assicurata parità di punti di partenza sia per i singoli candidati, sia per le singole liste (165).

---

165) LIPSCHITZ, in A.V., *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia, cit.,* pag. 282.

Tutta l'attività svolta dai candidati e dalle liste nelle consultazioni elettorali rientra nel concetto di «propaganda», intesa come attività diretta a diffondere in modo deliberato e sistematico messaggi ad un determinato uditorio, al fine di creare un'immagine positiva o negativa di specifici fenomeni (166).
La propaganda elettorale ha trovato una prima disciplina organica con la legge 4 aprile 1956, n. 212, radicalmente innovata dalla legge 24 aprile 1975, n. 120, normativa che prendeva in considerazione esclusivamente la propaganda elettorale effettuata mediante *affissione*. Erano previsti anche alcuni divieti, come quello di riunione in determinati giorni o il lancio di manifestini, la propaganda luminosa; ne rimanevano escluse tutte quelle forme di propaganda elettorale effettuate con i moderni mezzi radiotelevisivi o mediante quotidiani e periodici.
Abbiamo avuto modo di rilevare (167), che un primo tentativo di regolamentazione di queste ultime attività si è avuto con l'art. 4 della legge 14 aprile 1975, n. 103, con il quale si demandava alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi la disciplina delle rubriche «Tribuna politica», «Tribuna elettorale», «Tribuna sindacale» e «Tribuna stampa», programmi direttamente messi in onda dall'ente concessionario del servizio pubblico televisivo, la RAI-TV.
Successivamente, in conseguenza del proliferare delle radiotelevisioni private, con l'art. 9-*bis* del D.L. 6 dicembre 1984, n. 807, convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10, si sancì il divieto «*alle emittenti radiotelevisive private di diffondere propaganda elettorale*» nel giorno precedente ed in quelli stabiliti per le elezioni.
Un ulteriore ed importante passo verso una disciplina completa della materia si è avuto, dapprima, con riguardo alle sole elezioni provinciali e comunali, con gli artt. 28, 29 e 30 della legge 25 marzo 1993, n. 81 e, relativamente a tutte le competizioni elettorali, con la legge 10 dicembre 1993, n. 515, modificata ed integrata dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28.
Di significativo rilievo è il contributo dato dal *Garante per la protezione dei dati personali,* che in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie emana propri provvedimenti volti a determinare le misure di garanzia che debbono essere osservate in materia di propaganda elettorale, con particolare riguardo ai principali casi nei quali partiti, organismi politici, comitati di promotori e sostenitori e singoli candidati possono utilizzare *dati personali* per iniziative di propaganda, rispettando i diritti e le libertà fondamentali degli interessati, in conformità al codice della *privacy* (D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).
Nell'esame della materia divideremo la trattazione in tre parti, dedicate, rispettivamente:
— alla propaganda elettorale mediante *affissione,* come regolata dalla legge 212 del 1956 (cui è dedicata la presente Sezione);
— alla propaganda disposta per le *elezioni comunali e provinciali,* dagli artt. 29 e 30 della legge 81 del 1993 (Sezione II);
— alla propaganda disciplinata dalla legge 515 del 1993, come modificata dalla legge 28 del 2000, applicabile a *tutte le elezioni* (Sezione III).

7.2. | *I tipi di propaganda disciplinati dalla legge 212.*

Alla legge 212 del 1956, modificata ed integrata dalla legge 130 del 1975, spetta il compito di disciplinare in modo dettagliato la *propaganda elettorale mediante affissioni,* ossia la propaganda che viene effettuata con manifesti, avvisi, fotografie, di qualunque materia costituiti, che siano intesi, direttamente o indirettamente, ad influire sulla scelta degli elettori; a titolo esemplificativo, possono essere considerati tali (art. 1; Circolare Ministero dell'Interno, 8 aprile 1980, n. 1943/V):

166) Così, testualmente, ZUCCHETTI, in A.V., *Le nuove leggi elettorali ..., cit.,* pag. 285, il quale precisa che la propaganda elettorale è l'attività rivolta da parte di partiti politici e di cittadini singoli o raggruppati per influire, durante il periodo dedicato alla campagna elettorale e che precede la consultazione elettorale, sull'esercizio di voto da parte degli elettori, in modo da convogliare l'adesione di masse di elettori all'ideologia, all'indirizzo politico, al programma di una determinata lista elettorale e di uno o più candidati, ed a distaccare le masse da liste e candidati diversi; nello stesso ordine di idee, cfr. Cass. 20 novembre 1972, in «Foro it.», 1973, II, col. 864, secondo la quale s'intende per propaganda elettorale «ogni attività inerente direttamente o indirettamente alla competizione elettorale tendente, come scopo mediato o immediato, ad acquistare voti o a sottrarne agli avversari».
167) MAGGIORA, *La propaganda elettorale,* in questa «Rivista», 1994, pagg. 357 e 446.

— gli stampati di qualsiasi genere inerenti direttamente o indirettamente alla propaganda elettorale;
— gli stampati recanti la sola indicazione di denominazioni di partiti o gruppi politici o di nomi di candidati;
— gli altri tipi di stampe, vignette, disegni redatti anche a mano, fotografie, figure allegoriche, riproduzioni figurate di fatti ed avvenimenti di cronaca interna od internazionale od altro, che possano avere qualsiasi riferimento anche indiretto alla propaganda elettorale;
— le strisce con la sola indicazione di denominazione di partiti o di gruppi politici o di nomi di candidati;
— le riproduzioni, in qualsiasi dimensione, di simboli di partiti, anche non partecipanti alla competizione elettorale, ed i raggruppamenti o gruppi politici già esistenti o costituitisi in occasione delle consultazioni;
— le riproduzioni, in qualsiasi dimensione, di contrassegni, di liste o di candidati;
— le riproduzioni, in qualsiasi dimensione, di vessilli della Repubblica italiana o di altri Stati;
— le riproduzioni, in qualsiasi dimensione, di emblemi di Case regnanti o *ex* regnanti;
— gli avvisi di comizi, riunioni o assemblee a scopo elettorale.

7.3. | *Determinazione del numero degli spazi destinati all'affissione.*

La legge 212 prescrive che le affissioni di propaganda elettorale possano essere effettuate esclusivamente negli appositi spazi, predisposti a tale scopo, dalla *Giunta comunale,* in relazione alla popolazione residente nei centri abitati, nel rispetto dei seguenti rapporti:

CENTRI ABITATI NUMERO SPAZI
da 150 a 3.000 abitanti almeno 1 e non più di 3
da 3.001 a 10.000 ab. almeno 3 e non più di 10
da 10.001 a 30.000 ab. almeno 10 e non più di 20
da 30.001 a 100.000 ab° almeno 20 e non più di 50
da 100.001 a 500.000 ab. almeno 50 e non più di 100
da 500.001 a 1.000.000 ab. almeno 100 e non più di 500
oltre 1.000.000 ab. almeno 500 e non più di 1000

° Compresi i Comuni capoluoghi di Provincia anche con popolazione inferiore.

Il Ministero dell'Interno richiama l'attenzione sulla circostanza che le indicate quantità di spazi si riferiscono ai *centri abitati* e non ai Comuni e che la nozione di centro abitato è diversa da quella di «frazione» ed è riferita ad una pura e semplice situazione di fatto, quale è quella della esistenza di un raggruppamento di case d'abitazione.
Questo criterio, tuttavia, non deve condurre ad eccessi di interpretazione, nel senso che in una grande città, non dovrà essere considerato centro a sè stante ogni edificio o gruppo di edifici con 150 o più abitanti, anche se minimamente distaccato dal centro urbano.
Non vi è dubbio, però, che nell'ipotesi in cui un Comune, pur avendo popolazione superiore a 150 abitanti, non abbia alcun raggruppamento di case che raggiunga tale limite, esso debba essere considerato come un unico centro di prima categoria.
Ne consegue che se, ad esempio, un Comune si compone di tre centri abitati di almeno 150 abitanti ciascuno, in esso potranno essere stabiliti non meno di 1 e non più di 3 spazi per ciascun centro e non per l'intero Comune: e cioè, complessivamente, non meno di 3 e non più di 9 spazi.

7.4. | *Dimensione degli spazi.*

Gli *spazi* da destinare all'affissione debbono avere una *dimensione* ragguagliata al numero delle liste o delle candidature ammesse alla competizione elettorale, in modo che in ognuno di essi venga assegnata:
— ad ogni lista una superficie di metri 2 di altezza per metri 1 di base:

— ad ogni candidatura uninominale una superficie di metri 1 di altezza per metri 0,70 di base.
Le assegnazioni di tali sezioni di spazio debbono essere effettuate su di una sola linea orizzontale.
Inoltre, la legge prevede che possano essere riservati spazi di propaganda elettorale anche a *coloro che non partecipano direttamente* alla campagna elettorale, ma che si interessano ad essa in qualità di fiancheggiatori.
Per i *fiancheggiatori,* si prescrive che debbano essere riservati spazi in numero uguale a quelli previsti per le affissioni dei partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale, ma con le seguenti dimensioni fisse:
— nei Comuni sino a 10.000 abitanti: metri 2 di altezza per metri 4 di base;
— nei Comuni da 10.001 a 30.000 abitanti: 2 metri di altezza per metri 6 di base;
— nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti o che, pur avendo una popolazione inferiore, siano capoluoghi di Provincia: metri 2 di altezza per metri 8 di base.

7.5. | *Determinazione dei criteri per la scelta e la collocazione degli impianti.*

La legge 212 dispone che tutti gli spazi da destinare alle affissioni di propaganda elettorale — sia che si tratti di affissioni da parte dei partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alla competizione elettorale con liste o candidature uninominali, sia che siano destinati, in eguale numero, alle affissioni di coloro che non partecipano direttamente alla consultazione con liste di candidati o candidature — debbono essere scelti con l'osservanza dei *criteri* che seguono.
Gli spazi debbono essere situati nelle *località più frequentate* in equa proporzione per tutto l'abitato, e debbono offrire la possibilità di ubicarvi *riquadri* (di norma ricavati sui muri) o *tabelloni* (impianti appositamente destinati all'affissione) di dimensioni tali da rendere attuabili le assegnazioni previste dalla legge, qualunque sarà il numero delle liste o delle candidature.
Nei Comuni con popolazione frazionata, nei quali nessun raggruppamento di case raggiunga il limite di 150 abitanti, i posti saranno scelti nei pressi della Casa comunale.
È necessario, inoltre, per evidenti ragioni di economia, che vengano scelti in via prioritaria posti dove si renda possibile stabilire gli spazi a mezzo di *riquadri* da ricavarsi sui muri delle costruzioni, delle palizzate o delle recinzioni, e che solo in assenza assoluta di tale possibilità si faccia ricorso ai tabelloni, la cui costruzione ed installazione può comportare una spesa sensibile che, per le finanze deficitarie di taluni Comuni, potrebbe rappresentare un onere eccessivo.
Comunque, qualora fosse assolutamente indispensabile ricorrere all'ausilio dei *tabelloni,* si dovrà avere cura di farli costruire di vari elementi componibili e smontabili, in modo da poterli adattare alle esigenze delle diverse consultazioni popolari e da poterli smontare e custodire in deposito nei periodi che intercorrono tra le varie elezioni.
Si deve, inoltre, curare che i tabelloni vengano installati in modo da non diminuire o impedire la visibilità dei monumenti o panorami e da non intralciare il traffico, e che la installazione non venga anticipata eccessivamente rispetto ai termini stabiliti, onde non deturpare più a lungo del necessario l'estetica cittadina.
Si tenga, infine, presente al riguardo che, qualora non riuscisse possibile destinare un unico spazio per comprendervi il riquadro o il tabellone, la legge stessa prevede che lo spazio medesimo possa essere suddiviso in due o più spazi il più possibile vicini.
In tal caso, l'insieme degli spazi così delimitati costituisce una sola unità agli effetti del calcolo del numero minimo o massimo degli spazi prescritti per ogni centro abitato dall'art. 2, comma secondo, della legge 212.

7.6. | *Modalità per la ripartizione degli spazi tra i collegi o circoscrizioni.*

Nel caso di elezioni a *sistema uninominale* e dei Consigli di *circoscrizione,* qualora il Comune sia ripartito tra più collegi o circoscrizioni, gli spazi riservati per l'affissione di materiale di propaganda elettorale vanno distribuiti fra i vari collegi o circoscrizioni in proporzione della aliquota di popolazione del Comune assegnata a ciascun collegio o a ciascuna circoscrizione.

Si faccia, l'esempio, di un Comune di 100.000 abitanti ripartito in tre collegi o circoscrizioni, che indicheremo con le lettere A, B e C, in modo che, della popolazione del Comune:
— al collegio o circoscrizione A, siano assegnati 30.000 abitanti;
— al collegio o circoscrizione B, siano assegnati 50.000 abitanti;
— al collegio o circoscrizione C, siano assegnati 20.000 abitanti.
Se si suppone che la Giunta comunale decide di istituire 50 spazi per coloro che partecipano direttamente alla competizione elettorale, si avrà il seguente riparto degli spazi stessi, calcolando che fra ognuno di essi e la popolazione del Comune esiste il rapporto da 1 a 2.000 (ottenuto dividendo la popolazione:
100.000 abitanti, per il numero degli spazi: 50):
— al collegio o circoscrizione A ..... 15 spazi;
— al collegio o circoscrizione B ..... 25 spazi;
— al collegio o circoscrizione C ..... 10 spazi.
Uguale riparto dovrà essere effettuato per i 50 spazi che, nell'esempio fatto, debbono essere conseguentemente istituiti per le affissioni da parte di coloro che non partecipano direttamente alla competizione elettorale.

7.7. | *Designazione degli spazi nel caso di più elezioni.*

Qualora debbano aver luogo *più elezioni contemporaneamente,* la Giunta comunale deve provvedere a stabilire gli spazi per l'affissione di materiale di propaganda elettorale, da parte di partiti o gruppi politici che partecipano direttamente alle competizioni elettorali, *distintamente per ciascuna elezione* con le modalità indicate al precedente paragrafo.
Analogamente, la Giunta comunale provvederà per la delimitazione degli spazi previsti per le affissioni inerenti direttamente o indirettamente alla campagna elettorale da parte dei c.d. fiancheggiatori, spazi che — come detto — a norma dell'art. 1, secondo comma, della legge 212, devono essere sempre di eguale numero (non dimensione) di quelli stabiliti per i partiti o gruppi politici.
Nei casi di cui trattasi, però, considerato che il numero minimo degli spazi prescritti dalla legge è già sufficiente, in occasione di elezioni singole, per un normale svolgimento della campagna elettorale, dato che il limite massimo è stato previsto per i centri abitati di larghissima estensione territoriale, e che, nel caso di elezioni svolgentesi contemporaneamente, mentre il numero degli spazi è aumentato proporzionalmente al numero delle consultazioni elettorali indette, sono sempre gli stessi partiti o gruppi politici o persone che, salvo rare eccezioni, si interessano, direttamente o indirettamente, a ciascuna delle competizioni elettorali, è auspicabile che le Giunte comunali, allo scopo di evitare spese eccessive, si attengano quanto più è possibile al *limite minimo* nella determinazione del numero degli spazi da stabilire.
L'art. 1-*quater* del decreto-legge 13 maggio 1999, n. 131, ha aggiunto all'art. 2 della legge 212 apposito comma, con il quale si dispone che: «nell'ambito delle stesse disponibilità complessive, per le *elezioni suppletive* gli spazi assegnati ai candidati possono essere aumentati rispetto a quelli previsti dai commi precedenti».

7.8. | *Obbligo della comunicazione al Comune delle liste e delle candidature ammesse.*

La Giunta comunale, per poter delimitare gli spazi e per potere ripartire gli spazi stessi in sezioni e per poter assegnare le sezioni ad ogni avente diritto, deve conoscere il numero delle liste o delle candidature ammesse.
In merito, occorre precisare che, per quanto concerne la comunicazione al Comune delle liste o delle candidature ammesse, a norma della legislazione vigente, essa è prevista esplicitamente solo per le elezioni dei Consigli comunali, per le quali gli artt. 31 e 32 del D.P.R. 570 del 1960 fanno obbligo alla *Commissione elettorale circondariale* di comunicare al Sindaco le decisioni adottate circa le liste presentate, per la preparazione del manifesto recante le liste ammesse.

Analoghe disposizioni non sono contenute, invece, nelle norme che disciplinano le altre elezioni.
Pertanto, deve dedursi che le norme dell'art. 3 della legge 130 del 1975 postulano l'obbligo, da parte degli uffici elettorali, competenti all'esame ed all'ammissione delle liste e delle candidature, di comunicare al Sindaco quali siano le liste e le candidature ammesse anche per le altre elezioni: regionali, provinciali, circoscrizionali, politiche ed europee.

7.9. | *Domande dei fiancheggiatori per l'assegnazione degli spazi.*

Chiunque, non partecipando direttamente alla competizione elettorale, intenda effettuare affissioni di materiale che interessi anche indirettamente la campagna elettorale, deve far pervenire apposita domanda al Sindaco, entro il 34° giorno antecedente la data delle elezioni.
Nel caso di elezioni che debbono effettuarsi contemporaneamente, poichè, come chiarito, gli spazi sono tenuti distinti per singole elezioni, è intuitivo che, nelle domande da presentare al Sindaco, *deve essere precisata la consultazione* per la quale si intendono effettuare affissioni di propaganda elettorale.
Nel caso di elezioni con il sistema uninominale e dei Consigli di circoscrizione, qualora il territorio del Comune sia ripartito tra più collegi o circoscrizioni, poichè gli spazi istituiti nel Comune stesso sono distribuiti fra i vari collegi o circoscrizioni in proporzione della aliquota di popolazione del Comune assegnata a ciascun collegio o a ciascuna circoscrizione, è necessario che, nella domanda da presentare al Sindaco, siano *indicati i collegi* o le circoscrizioni nei quali si intendono effettuare affissioni di propaganda elettorale.

7.10. | *Il procedimento per la delimitazione e ripartizione degli spazi.*

Nelle elezioni comunali le operazioni di esame e di ammissione delle candidature si concludono dopo il 30° giorno antecedente la votazione, per cui le affissioni possono avere inizio solo dopo che siano state conosciute le liste e le candidature ammesse alla competizione elettorale, cioè non prima del 28° giorno antecedente la data della votazione.
Pertanto, la Giunta comunale, tra il 33° ed i 30° giorno antecedenti la data della votazione, provvede alle seguenti operazioni:
— stabilisce in ogni centro abitato con popolazione superiore a 150 abitanti gli *spazi* speciali destinati alle affissioni di propaganda elettorale da parte dei partiti o gruppi politici che *partecipano alla competizione elettorale* con liste di candidati o, nel caso di elezioni a sistema uninominale, da parte dei singoli candidati o dei partiti o dei gruppi politici cui essi appartengono;
— stabilisce e determina, nel numero e nelle dimensioni prescritti, gli speciali *spazi* da destinare alle affissioni di propaganda da parte di coloro che, *non partecipando direttamente* alla competizione elettorale con liste di candidati o con candidature, abbiano fatto apposita domanda.
È stata dichiarata illegittima la deliberazione con la quale la Giunta comunale ha negato l'assegnazione di spazi, con l'affermazione che l'istanza del fiancheggiatore non era diretta ad appoggiare alcuno dei candidati partecipanti alla competizione elettorale, condizione non richiesta dalla legge (168).
Alla delimitazione e ripartizione degli spazi in sezioni ed alla assegnazione delle sezioni a tutti coloro che hanno diritto di eseguirvi affissioni, la Giunta comunale provvede nei *due giorni successivi alla ricezione* della comunicazione delle liste o delle candidature ammesse.
Riguardo alla assegnazione degli spazi ai *fiancheggiatori,* sorgono delicati problemi nell'eventualità in cui il numero delle domande sia superiore alle disponibilità di sezioni di spazio. In merito, il Ministero consiglia di procedere ad una turnazione, anche se questo rimedio può risultare inefficiente in relazione alla quantità eccessiva delle richieste, le quali renderebbero irrisoria la durata dei turni stessi, qualora venissero tutte accolte (169).

---

168) T.A.R. Toscana, I, 8 maggio 1995, n. 310, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3064.

169) In argomento, cfr. CASONI-PIGAIANI, *La propaganda elettorale: una speciale difficoltà all'applicazione della legge 4 aprile 1956, n. 212, recante: «Norme per la disciplina della propaganda elettorale»,* in questa «Rivista», 2004, pag. 541.

In tale ipotesi — secondo le istruzioni del Ministero — è assolutamente necessario che le finalità della legge non siano frustrate mediante l'indiscriminato accoglimento delle domande di privati cittadini non partecipanti direttamente alla competizione elettorale, la cui presentazione può essere ispirata unicamente al fine di limitare la libertà di propaganda elettorale da parte di gruppi o organizzazioni qualificati, libertà che può essere assicurata solo mediante l'azione equilibratrice degli opposti interessi ed impedendo ogni eventuale abuso del diritto, che non può trovare tutela nella legge.
Pertanto, nei Comuni dove eventualmente si verificasse il cennato inconveniente, dovranno essere preliminarmente tentati *accordi fra i vari richiedenti,* al fine di riunire in gruppi le diverse richieste e considerare ciascuno dei gruppi stessi come unico richiedente.
Nel caso in cui non riesca possibile alcun accordo, dovrà essere effettuata d'ufficio una opportuna selezione delle domande presentate e verranno respinte quelle aventi finalità preclusive del libero esercizio della propaganda elettorale da parte dei gruppi o organizzazioni qualificati, cui va assicurata, in ogni modo, la possibilità del conseguimento dei propri fini.

7.11. | *Divieto di propaganda al di fuori degli spazi stabiliti dalla Giunta.*

Dal momento dell'assegnazione degli appositi spazi per la propaganda elettorale a coloro che ne hanno titolo e fino alla chiusura delle votazioni sono stabiliti i seguenti *divieti:*
1) di affissione di qualsiasi materiale di propaganda elettorale negli *spazi destinati dal Comune alle normali affissioni,* che vengono effettuate previo pagamento dei diritti, ai sensi del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
2) di esposizione di materiale di propaganda elettorale negli *spazi di pertinenza degli interessati,* di cui al Lgs. 507 del 1993. Trattasi dei *giornali murali, bacheche* o vetrinette appartenenti a partiti o gruppi politici, associazioni sindacali o giovanili, editori di giornali o periodici, posti in luogo pubblico o esposto al pubblico.
In deroga al predetto divieto, l'art. 1 della legge 130 del 1975 consente che nelle predette bacheche o vetrinette sia effettuata l'affissione di quotidiani o periodici. L'eccezione vale anche per i giorni della votazione (art. 8 legge 130).
Allo scopo di impedire che le bacheche o vetrinette di cui trattasi siano artatamente moltiplicate in periodo elettorale, la legge prescrive che l'autorizzazione all'affissione prevista dal D.Lgs. 507 del 1993 sopra citato, deve essere precedente alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi;
3) di affissione o di esposizione di stampati, giornali murali od altri e di materiali inerenti, direttamene o indirettamente, alla propaganda elettorale *in qualsiasi altro luogo pubblico* o esposto al pubblico, nelle vetrine dei negozi, nelle porte, sui portoni, sulle saracinesche, sui chioschi, sui capanni, sulle palizzate, sugli infissi delle finestre o dei balconi, sugli alberi o sui pali, ovvero su palloni o aerostati ancorati al suolo.

7.12. | *La defissione del materiale abusivamente affisso.*

Individuati gli aventi diritto alle affissioni di propaganda elettorale e delimitati gli spazi destinati alla affissione del materiale di propaganda, la legge predispone speciali sanzioni, che esamineremo in un successivo paragrafo, da comminare a chi contravviene alle disposizioni dettate al riguardo.
Esiste, pertanto, il divieto di affiggere il materiale su spazi riservati ad altri aventi diritto e su spazi diversi da quelli appositamente predisposti, come l'affissione sugli impianti destinati all'affissione commerciale o su qualsiasi altro luogo pubblico o esposto al pubblico.
È compito del Sindaco — che riveste l'incarico di ufficiale del governo, in materia elettorale, ai sensi degli artt. 14 e 54 del D.Lgs. 267 del 2000, procedere alla *defissione* del materiale abusivamente affisso, con il ricorso al proprio apparato comunale, costituito dagli addetti al servizio affissioni o alla ditta appaltatrice del servizio, qualora si tratta di spazi pubblici o privati, ma aperti al pubblico e quindi accessibili da chiunque.
In quest'ultimo caso, dovrà essere adottata apposita *ordinanza* di immediata rimozione, con riserva di adozione dei provvedimenti di esecuzione d'ufficio, in caso di inottemperanza.

Opportunamente, l'art. 29, comma 4 della legge 81 del 1993 e l'art. 15, comma 3, della legge 515 del 1993, dispongono, con identica formulazione, che le *spese* sostenute dal Comune per la rimozione della propaganda abusiva nelle forme di scritte o affissioni murali e di volantinaggio sono a carico, in solido, dell'esecutore materiale, ove individuato, e del committente responsabile, che è il mandatario elettorale nominato dal candidato.
In caso di inattività da parte del Sindaco, vi provvede il Prefetto, argomentando dall'art. 2, ultimo comma della legge 212, che disciplina l'inattività della Giunta, in sede di assegnazione degli spazi.
È compito degli organi di pubblica sicurezza vigilare sull'osservanza delle norme in materia di affissioni elettorali, provvedendo alla denuncia alla competente Autorità giudiziaria dei responsabili degli abusi e alle segnalazioni del caso alle amministrazioni comunali, perchè dispongano la rimozione del materiale di propaganda indebitamente affisso.

7.13. | *Potere sostitutivo del Prefetto.*

Nel caso in cui la Giunta comunale non provveda, nei termini di legge, a stabilire e delimitare gli spazi per le affissioni di propaganda elettorale, nonchè ad assegnare le relative sezioni alle liste o ai candidati ammessi, ovvero a coloro che, non partecipando direttamente alla competizione elettorale, abbiano titolo ad eseguirvi affissioni, il Prefetto nomina un *commissario* con l'incarico specifico di sostituirsi alla Giunta per gli adempimenti in parola (art. 2, ultimo comma, legge 212).
La legge non indica quando il Prefetto debba disporre il citato provvedimento sostitutivo. Ma è evidente che il commissario debba essere nominato appena siano decorsi inutilmente i termini previsti dalla legge, stante la complessità dell'adempimento di cui trattasi e le esigenze della propaganda elettorale che non può essere impedita oltre i limiti indicati dalla legge stessa.
A tal fine, è necessario che la Giunta comunale, appena esaurito il suo compito, ne dia *assicurazione* telegrafica al Prefetto. In mancanza dell'assicurazione, il Prefetto, esperiti gli opportuni accertamenti, disporrà la nomina dl commissario.
Le *spese* derivanti dalla nomina del commissario prefettizio dovranno essere anticipate dal tesoriere comunale, salvo rivalsa verso i responsabili dell'inadempienza.
È sorta questione se, a seguito dell'entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario, il controllo sulle deliberazioni in materia di propaganda elettorale e la competenza alla nomina del commissario sia stata sottratta al Prefetto e devoluta agli organi regionali.
Per quanto concerne il controllo sostitutivo regionale, si cita la sent. n. 104 del 1973, con la quale la Corte Costituzionale ha affermato che «nel nostro ordinamento costituzionale, alle Regioni a statuto ordinario non è attribuita alcuna competenza legislativa e, quindi, alcuna correlativa funzione amministrativa in materia elettorale. Nella disciplina di questa materia va ricompreso anche ciò che attiene alla organizzazione della funzione elettorale, ossia tutta quella normativa positiva riguardante lo svolgimento delle elezioni».
«Orbene, indubbiamente fanno parte del procedimento elettorale "le norme per la disciplina della propaganda elettorale dettate dal legislatore con la legge 212 del 1956". È a termini di questa legge che, nel caso di specie, il Prefetto di Piacenza, al fine di garantire il regolare corso delle elezioni politiche del 1972, ha dovuto esercitare tempestivamente il suo controllo sostitutivo nel Comune di Cortemaggiore sulla Giunta municipale».
Ora, è di tutta evidenza che le operazioni di delimitazione ed assegnazione degli spazi sono eseguite dalla «Giunta comunale nella qualità di organo cui la legge affida l'esercizio di funzioni statali», per cui appare ovvia la riserva allo Stato dei poteri di vigilanza e di controllo sostitutivo.

7.14. | *Forme speciali di propaganda elettorale.*

L'art. 1, ultimo comma, della legge 212 fa assoluto divieto di iscrizioni murali e di quelle su fondi stradali, rupi, argini, palizzate e recinzioni.

In considerazione della finalità della legge, il divieto citato deve essere interpretato nella forma più estensiva possibile, come abbiamo precisato al paragrafo 7.11.
L'art. 6 della legge 212, come sostituito dall'art. 4 della legge 130 del 1975, prescrive il divieto di ogni forma di propaganda luminosa o figurativa a carattere fisso, in luogo pubblico, ad iniziare dal 30° giorno precedente la data fissata per la consultazione.
La norma è notevolmente innovativa rispetto alla precedente disciplina, che consentiva l'uso di un determinato numero di mezzi luminosi, striscioni o drappi.
In base alla nuova normativa deve, quindi, ritenersi proibita, durante il periodo sopra specificato, oltre alla propaganda elettorale effettuata con mezzi luminosi, striscioni o drappi, anche ogni altra forma di propaganda figurativa o luminosa, a carattere fisso, come ad esempio quella a mezzo di cartelli, targhe, stendardi, tende, ombrelloni, globi, monumenti allegorici, palloni o aerostati ancorati al suolo.
La norma, per ovvi motivi, esclude dal divieto le insegne indicanti le sedi dei partiti, in qualunque momento tali sedi siano istituite.
In forza della predetta norma, in combinato disposto con l'illustrato regime delle affissioni, è da ritenere proibita la installazione in luoghi pubblici di mostre documentarie e fotografiche che, sia per il loro contenuto propagandistico riguardante direttamente o indirettamente temi di discussione politica, sia per le modalità e la durata della loro esposizione, realizzano fraudolentemente una forma di affissione di materiale di propaganda elettorale fuori dagli spazi predisposti a cura dei Comuni.
L'art. 6 della legge 212, nella nuova formulazione della legge 130, vieta ogni forma di propaganda luminosa mobile. La norma è intesa a proibire la propaganda elettorale eseguita su mezzi mobili con apparecchiature luminose.
Al contrario, deve ritenersi ammessa ogni forma di propaganda figurativa non luminosa eseguita con mezzi mobili.
È appena il caso di aggiungere che i veicoli che rechino tali mezzi di propaganda devono avere i requisiti richiesti dalle norme sulla circolazione stradale; deve, poi, ritenersi che, dentro i limiti delle predette norme, la sosta dei veicoli stessi deve essere ammessa.
Il citato art. 6 vieta il lancio e il *getto di volantini* di propaganda elettorale in luogo pubblico o aperto al pubblico dal 30° giorno precedente la data fissata per le elezioni.
Dalla formulazione della norma risulta evidente che sono proibiti solamente il getto e il lancio di volantini, mentre ne è consentita la *distribuzione*.
Il getto ed il lancio di volantini sono proibiti in luogo pubblico, cioè vie e piazze con o senza l'ausilio di veicoli o aeromobili, e in luoghi aperti al pubblico come esercizi pubblici, sale cinematografiche, teatri e simili.

7.15. | *La disciplina delle riunioni di propaganda elettorale.*

Nell'intento di incoraggiare la concentrazione della tradizionale propaganda elettorale a mezzo di *comizi* e di riunioni, l'art. 9 della legge 212 qualifica come elettorali, agli effetti dell'applicazione dell'ultimo comma dell'art. 18 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza (che esclude per le riunioni elettorali l'applicabilità della normativa generale), solamente quelle che si svolgono dal 30° giorno antecedente la data fissata per le elezioni, fino alle ore 24 del venerdì precedente la data della votazione.
Pertanto, solo durante questo periodo, i promotori delle riunioni in luogo pubblico sono esenti dall'obbligo di darne avviso al Questore almeno con tre giorni di anticipo.
Si deve rammentare che anche durante il predetto periodo, al fine di evitare situazioni atte a turbare l'ordine pubblico, è prassi costante che le modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento dei comizi siano concordate tra i promotori delle manifestazioni stesse, con l'intervento delle locali Autorità di pubblica sicurezza.
Di norma, il Comune procede, d'intesa con i rappresentanti dei partiti o gruppi partecipanti alla contesa elettorale, ad identificare le piazze e luoghi pubblici in cui si possono tenere detti comizi e si stila il calendario dei giorni e luoghi spettanti a ciascun gruppo o candidato.

7.16. | *Propaganda elettorale fonica.*

È opportuno osservare che nelle riunioni di propaganda elettorale è consentito l'uso di apparecchi amplificatori o *altoparlanti,* sia per diffondere la viva voce dell'oratore, sia per la riproduzione sonora di discorsi, motti e inni registrati.
Ciò anche quando le apparecchiature amplificatrici sono montate, per comodità di trasporto, su apposito veicolo, ma siano usate stando il veicolo fermo.
L'uso dei mezzi di amplificazione sonora è, invece, limitato dal predetto art. 9 della legge 212, quando abbia luogo da mezzi mobili in movimento; in tal caso, detto uso è limitato al solo fine dell'annuncio dell'ora e del luogo in cui si terranno i comizi e solamente dalle ore 9 alle ore 21,30 del giorno della manifestazione e del giorno precedente. Sembra evidente che, nell'annuncio del comizio, possano comprendersi il nome dell'oratore e il tema del suo discorso.
In tema di propaganda fonica si richiama l'art. 59, comma 4, del regolamento al codice della strada il quale dispone che la propaganda elettorale effettuata mediante altoparlante installato su mezzi mobili è subordinata alla preventiva *autorizzazione* del Sindaco; «*nel caso in cui la stessa si svolga sul territorio di più Comuni, l'autorizzazione è rilasciata dal Prefetto della Provincia in cui ricadono i Comuni stessi*».
La norma di cui all'art. 9 fa salve, inoltre, le disposizioni più restrittive che le amministrazioni locali possono avere emesso nella loro competenza, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. *e),* della legge 447 del 1995, che demanda ai *regolamenti comunali* la potestà di dare attuazione alla disciplina statale e regionale per la tutela dell'inquinamento acustico.
In particolare, tali disposizioni devono trovare motivazione in speciali situazioni di pubblico interesse, quale può essere la tutela del riposo negli ospedali, nelle case e nei luoghi di cura.
L'art. 9 della legge 212, come modificato dall'art. 8 della legge 130 del 1975, prevede il divieto dei comizi e delle riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta in luoghi pubblici o aperti al pubblico nel giorno precedente ed in quello stabilito per la votazione.
Pertanto, ad iniziare dalle ore 0,01 del sabato precedente il giorno della votazione, non sono consentiti nè comizi, nè riunioni di propaganda elettorale in qualsiasi luogo pubblico o aperto al pubblico.

7.17. | *Disciplina della propaganda nel giorno precedente ed in quello stabilito per la votazione.*

Affinchè nel giorno precedente ed in quello stabilito per la votazione non siano comunque turbate le operazioni dei vari uffici elettorali e l'espressione del voto sia protetta da ogni immediata pressione psicologica, la legge vieta talune forme di propaganda nel raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali.
L'art. 9 della legge 212, come modificato dall'art. 8 della legge 130, sancisce il *divieto,* nel giorno precedente ed in quello stabilito per le elezioni, di *nuove affissioni* di stampati murali od altri e di manifesti di propaganda elettorale.
Il divieto riguarda le nuove affissioni di propaganda diretta e di propaganda indiretta da eseguire negli appositi spazi riservati dai Comuni, a norma dell'art. 1 della legge 212, dato che le affissioni in altri spazi sono proibite.
Si ricorda, però, che l'art. 8 della legge 130 — come detto retro, paragrafo 7.10 — consente anche in tale periodo la nuova affissione di giornali quotidiani o periodici nelle bacheche poste in luogo pubblico, regolarmente autorizzate alla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi.
Inoltre, come rilevato al paragrafo 7.14, l'art. 9 della legge 212, sostituito dalla legge 130*, vieta i comizi* e le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luoghi pubblici o aperti al pubblico nel giorno precedente ed in quello stabilito per la votazione.
Il più volte citato art. 9 della legge 212, come sostituito dall'art. 8 della legge 130, vieta, nel giorno destinato alla votazione, ogni forma di propaganda elettorale nel raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali.
È da rilevare che il divieto colpisce anche la propaganda fatta nei *locali del seggio* o in quelli adiacenti.

Qualora, quindi, sia stato furtivamente affisso all'interno del seggio materiale di propaganda elettorale, la rimozione può essere effettuata dallo stesso *presidente del seggio,* cui l'art. 46 del D.P.R. 570 attribuisce la polizia dell'adunanza.
La disposizione non può essere interpretata nel senso che faccia obbligo defiggere i manifesti di propaganda elettorale collocati negli appositi spazi, qualora questi si trovino, per avventura, entro il limite di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali.
Tale interpretazione sarebbe aberrante, sia perchè in contrasto con il dettato del primo comma dello stesso art. 9, che vieta solamente nuove affissioni, sia perchè in contrasto con l'art. 2 della legge 212, che, nel dettare specifici criteri per la scelta dei luoghi destinati alle affissioni di propaganda elettorale, non richiede il rispetto di una determinata distanza tra detti luoghi e l'ingresso delle sezioni elettorali.
Si rammenta, infine, che l'art. 97 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, che vietava la vendita di bevande alcooliche nei giorni in cui ha luogo la votazione, è stato abrogato dall'art. 1 della legge 14 ottobre 1974, n. 524.
È stato osservato che non risultano vietate alcune attività nuove come il passaggio occasionale di auto con insegne elettorali anche per tratti che sono nel raggio di metri 200 dall'ingresso delle sezioni elettorali, nè attività elettorali di partito o di raggruppamenti interessati alle elezioni, che si tengano all'interno della loro sede, anche qualora essa sia sita nel raggio di 200 metri dalle sezioni elettorali (170).

7.18. | *Adempimenti dei Comuni e delle Province nella messa a disposizione di locali.*

Allo scopo di consentire ai partiti ed ai movimenti partecipanti alla competizione elettorale di fruire di ulteriori spazi, rispetto a quelli dagli stessi posseduti, l'art. 19 della legge 515 del 1993 fa obbligo ai Comuni («sono tenuti», così si dispone), in occasione delle elezioni per il rinnovo della Camera e del Senato, di mettere a disposizione dei partecipanti alla consultazione «*locali di loro proprietà già predisposti per conferenze e dibattiti*». La materia è pure regolamentata dall'art. 5, comma 6, della legge 3 giugno 1999, n. 157.
La *concessione dei locali* è subordinata alle seguenti condizioni:
— la materia deve essere disciplinata con norme regolamentari. L'art. 5, comma 6, della legge 157, estende l'obbligo alle Province e lo generalizza, rendendolo attuale in ogni tempo;
— debbono essere poste a disposizione «*strutture comunali o provinciali idonee ad ospitare manifestazioni ed iniziative dei partiti politici*», ossia locali già predisposti, per cui non esiste l'obbligo, per l'ente che ne è sprovvisto, di reperire nuove strutture;
— l'utilizzo delle strutture deve essere assicurato «*in egual misura*», indipendentemente dalla consistenza del partito o movimento, come precisa l'art. 19 e ribadisce l'art. 5, laddove dispone che i regolamenti debbono dettare le disposizioni generali per garantire ai partiti politici le forme di accesso alle strutture «*nel rispetto dei principi di trasparenza, di pluralismo e di uguaglianza»;*
— mentre l'art. 19 dispone che l'adempimento è «*senza oneri per i Comuni*», con possibilità, quindi, di ottenere il rimborso per le spese vive sostenute (per illuminazione, riscaldamento, impianto di amplificazione, custodia, pulizia di locali), ora, la legge 157 stabilisce che l'utilizzazione delle strutture deve essere «*non onerosa*», nel senso che «*gli oneri per l'utilizzazione di tali strutture sono posti a carico dei bilanci dei rispettivi enti*».
C'è da chiedersi quali delle due norme debba ritenersi applicabile in occasione delle elezioni.
Riteniamo che occorra tenere conto del fatto che l'art. 19 concerne le sole elezioni politiche, mentre l'art. 5 fa riferimento all'attività dei partiti, senza distinguere il momento dell'utilizzo delle strutture che possono essere utilizzate sia nel corso del mandato amministrativo, sia in occasione delle consultazioni elettorali.
Esiste, tuttavia, un limite, in quanto mentre l'art. 19 estende la facilitazione a tutti i movimenti presenti nella competizione elettorale, l'art. 5, comma 7 la limita ai partiti o movimenti politici che abbiano propri rappresentanti eletti nelle elezioni politiche, regionali, provinciali, comunali o per il Parlamento europeo.
Ne consegue che il regolamento sopra citato disciplini anche le modalità di utilizzo delle strutture dell'ente

170) ZUCCHETTI, *op. cit.,* pag. 298.

locale messe a disposizione in occasione delle consultazioni elettorali diverse dalle elezioni politiche, prevedendo che tutti i partecipanti alla consultazione abbiano possibilità di accesso.
Resta sempre, però, da superare la diversa disciplina circa l'onere delle spese, che per le elezioni politiche grava sui partiti, mentre per le altre consultazioni sarebbe a carico degli enti locali, a meno di ritenere che la normativa dettata dall'art. 5 non sia applicabile in occasione delle elezioni, nel quale caso la materia relativa alle elezioni diverse da quelle politiche, rimarrebbe priva di regolamentazione.
Se si ritiene che i regolamenti possano disciplinare anche la concessione dei locali in occasione delle consultazioni regionali ed amministrative, dovrebbe rimanere fermo il principio del pagamento delle spese vive sostenute da Comuni e Province, in occasione delle elezioni regionali, per le quali è previsto il rimborso delle spese sostenute dai partiti, ai sensi dell'art. 1 della legge 157.
L'art. 1-*bis* del D.L. 131 del 1999 dispone che la disciplina dell'art. 19 si applica «*alle elezioni suppletive, limitatamente alla Regione o alle Regioni interessate*», norma che rafforza la tesi della riferibilità della disposizione alle sole elezioni politiche (171).
L'art. 1, comma 69 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (legge finanziaria per il 1996) ha disposto che i Comuni debbono disciplinare con proprio regolamento la predisposizione di spazi per l'affissione di manifesti politici *al di fuori dei periodi elettorali*.
Il legislatore ha, quindi, conferito carattere di disciplina generale ad una prassi già in atto in molti Comuni, i quali hanno predisposto appositi tabelloni o impianti murali, destinati alla c.d. affissione «ideologica», riservata non solo ai partiti, ma anche all'associazionismo, a condizione che all'affissione provvedano direttamente gli interessati, previa comunicazione al Comune, circa gli spazi utilizzati e la durata dell'affissione, con la riserva del pagamento di diritti in misura ridotta, qualora alla affissione provveda il Comune o la ditta appaltatrice.

7.19. | *Le sanzioni.*

Gli artt. 6, 8 e 9 della legge 212, così come sostituiti dagli artt. 4, 6 e 8 della legge 130 e l'art. 7 della stessa legge 130, prevedevano severe sanzioni penali, ora, *depenalizzate* dall'art. 17 della legge 515 del 1993.
Ne consegue che è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da *euro 103 ad euro 1032:*
1) chiunque sottrae o distrugge stampati, giornali murali od altri manifesti, inerenti direttamente o indirettamente alla campagna elettorale, o comunque diretti a determinare la scelta elettorale, destinati all'affissione o alla diffusione;
2) chiunque impedisce l'affissione o la diffusione degli stampati o i giornali murali od altri, o i manifesti anzidetti;
3) chiunque stacca, lacera o rende comunque illeggibili gli stampati o i giornali murali o i manifesti predetti già affissi negli spazi riservati alla propaganda elettorale sia chi partecipa direttamente, sia chi partecipa indirettamente alla competizione elettorale;
4) chiunque non avendone titolo, affigge gli stampati, i giornali murali od altri, o i manifesti predetti negli spazi riservati alla propaganda elettorale sia di chi partecipa direttamente, sia di chi partecipa indirettamente alla competizione elettorale;
5) chiunque sottrae o distrugge, ovvero impedisce l'affissione o la diffusione dei manifesti delle pubbliche Autorità concernenti le operazioni elettorali ovvero li stacca, lacera o rende comunque illeggibili quelli già affissi;
6) chiunque contravviene alle norme che vietano comizi e riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta, in luogo pubblico o aperto al pubblico, nel giorno precedente ed in quello stabilito per la votazione;
7) chiunque contravviene alle norme che vietano la nuova affissione di stampati, giornali murali o altri

171) Si ricorda che con il nuovo procedimento elettorale non si fa più luogo alle elezioni suppletive.

manifesti di propaganda elettorale in luoghi pubblici o esposti al pubblico, nel giorno precedente ed in quello stabilito per la votazione;
8) chiunque contravviene alle norme che vietano ogni forma di propaganda elettorale nei giorni destinati alla votazione, entro il raggio di 200 metri dall'ingresso delle sezioni elettorali;
9) chiunque, dal 30° giorno antecedente la data fissata per le votazioni, contravviene alla norma che vieta ogni forma di propaganda elettorale luminosa o figurativa a carattere fisso in luogo pubblico — qualora non si tratti di insegne indicanti sedi di partiti — e ogni forma di propaganda luminosa mobile;
10) chiunque, dal 30° giorno antecedente la data fissata per la votazione, contravviene alla norma che vieta il lancio o il getto di volantini di propaganda elettorale in luogo pubblico o aperto al pubblico;
11) chiunque affigge stampati, giornali murali od altri o manifesti di propaganda elettorale fuori dagli appositi spazi (172);
12) chiunque contravviene alla norma che proibisce le iscrizioni murali di propaganda elettorale e quelle su fondi stradali, rupi, argini, palizzate e recinzioni;
13) chiunque contravviene alle norme che consentono l'uso di altoparlanti su mezzi mobili soltanto con determinate modalità.
Le legge 212 e 130 non contemplano l'ipotesi delittuosa concretantesi nell'impedimento o *turbativa di una riunione* di propaganda elettorale.
Questa fattispecie è punita, per le elezioni politiche, dall'art. 99 del D.P.R. 361 del 1957, e per i referendum, dalla stessa norma, espressamente richiamata dall'art. 51 della legge 352 del 1970, ossia con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 309 ad euro 1.549, pena elevata da due a cinque anni se l'impedimento proviene da un pubblico ufficiale.
Pertanto, per il caso di elezioni amministrative e regionali non può farsi ricorso, per la punizione delle azioni intese all'impedimento od alla turbativa delle riunioni di propaganda elettorale, nè all'art. 90 del D.P.R. 570 che punisce soltanto le turbative al regolare svolgimento delle adunanze dei seggi e degli altri uffici elettorali, nè al citato art. 99 D.P.R. 361, il quale è pertinente esclusivamente alle elezioni politiche ed ai referendum.
Si è, quindi, dell'avviso che, nel silenzio della legge, nell'ipotesi delittuosa, come sopra descritta, siano applicabili, nelle elezioni amministrative e regionali, a seconda dei casi, gli artt. 654 e 660 del codice penale, che prevedono, rispettivamente:
— la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 103 a euro 619, per chiunque, in una riunione che non sia da considerarsi privata ovvero in un luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico, compie manifestazioni o emette grida sediziose (art. 654);
— l'arresto fino a sei mesi o l'ammenda fino a euro 516, per chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero col mezzo del telefono, per petulanza o per altro biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo (art. 660).
L'art. 15, comma 19, della legge 515 del 1993 dispone che in tema di esecuzione delle sanzioni amministrative, sopra illustrate, non si applica l'art. 16 della legge 689 del 1981, ossia non è consentito il pagamento in misura ridotta.

Sezione II
La disciplina speciale dettata per le elezioni comunali e provinciali (artt. 29 e 30 della legge 81 del 1993)

7.20. | *Premessa.*

Una delle principali finalità della legge 81 del 1993 — che ha introdotto nell'ordinamento degli enti locali

172) Cfr. *in terminis,* Cass. pen., 7 giugno-28 settembre 1994, n. 10256, in «Cons. di St.», 1995, II, pag. 716.

l'istituto dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia ed un nuovo sistema elettivo dei Consigli, basato sul maggioritario (per i Comuni con meno di 15.000 abitanti) e sul proporzionale corretto dal premio di maggioranza (per tutti gli altri Comuni) — vi era quella di creare un «bilanciamento», rispetto alle spinte che si sarebbero venute a manifestare nella competizione elettorale, «in conseguenza della maggiore personalizzazione del confronto politico, indotto dall'elezione diretta dei capi dell'esecutivo degli enti locali» (così, on. CIAFFI, relatore del testo unificato, predisposto dalla Commissione della Camera, nell'esame dei D.D.L., che portarono all'approvazione della legge 81).
È stato rilevato che uno dei propositi da cui nasce la nuova disciplina della campagna elettorale è quello di controbilanciare gli eccessi di celebrazione della personalità a cui il nuovo sistema elettorale può condurre con la spettacolarizzazione della propaganda politica ed il culto dell'immagine del candidato, fenomeni che crescono di pari passo all'impiego dei *mass media* nella competizione politica ed all'accentuazione del carattere alternativistico delle campagne elettorali (173).
La legge doveva, pertanto, assicurare il raggiungimento dei seguenti obiettivi:
— la *parità di accesso* (la c.d. *par condicio*) ai mezzi di informazione nel corso della campagna elettorale;
— la *limitazione delle forme più dispendiose e superficiali della propaganda* (spot televisivi, inserzioni pubblicitarie, ecc.);
— l'introduzione di obblighi di *pubblicità delle spese* sostenute dalle liste e dai candidati.
A questi obiettivi, il legislatore ha dato risposta con gli artt. 28, 29 e 30 della più volte citata legge 81, i quali «rappresentano un primo tentativo di disciplinare un fenomeno, quello massiccio dei media nel confronto politico, ancora insufficientemente considerato dalla legislazione in vigore».
Tenuto conto che la legge 212 del 1956 dedica la sua attenzione ad una particolare forma di pubblicità, quella tradizionale, che si concreta con l'affissione dei manifesti, con la nuova disciplina si intende regolamentare quelle *nuove forme* pubblicitarie o di propaganda elettorale effettuate attraverso i quotidiani od i periodici e con la radio la televisione, mezzi di comunicazione, questi ultimi, ormai sottratti al monopolio statale.
Lo scopo è quello di dare una disciplina a strumenti di rilevante risonanza e diffusione durante la campagna elettorale, specie con riguardo al mezzo televisivo, il cui ingresso tra i canali di informazione, anche politica, ha assunto particolare rilievo, per l'immediatezza, percettibilità e spettacolarità del messaggio, che viene diffuso ad un pubblico vasto e non differenziato, fenomeno non riscontrabile nei confronti di giornali e periodici, la cui diffusione avviene a seguito di specifica scelta dell'interessato.
Dal carattere in qualche misura pionieristico di questa parte del progetto deriva naturalmente la sua particolare apertura a successive proposte di affinamento e di integrazione delle ipotesi in essa delineate.
La materia, infatti, è stata in un primo tempo ridisciplinata dalla legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante norme per la «*disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*», il cui art. 20, commi 2 e 3, dispone l'applicabilità alle elezioni dei Consigli comunali e provinciali, del Sindaco e del Presidente della Provincia, degli artt. 1, 6, 15, 17, 18 e 19 della legge, con abrogazione dell'art. 28 della legge 81 del 1993, che regolava l'accesso alla stampa ed a mezzi di informazione radiotelevisiva.
La legge 515 è stata successivamente integrata dalla legge 309 del 1995, dalla legge 672 del 1996, dal D.L. 131 del 1999, dalla legge 157 del 1999 e, soprattutto, dalla legge 28 febbraio 2000, n. 28, contenente «*disposizioni per la parità di accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*», che come vedremo nella Sezione III, ha innovato profondamente la materia, tanto da ridurre, come presto vedremo, in modo molto significativo la portata degli artt. 29 e 30 della legge 81.
Infatti, la nuova legge 28 del 2000 trova applicazione, ai sensi dell'art. 1, comma 1, «*per l'elezione al parlamento europeo, per le elezioni politiche* (elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), *regionali e amministrative* (comunali, provinciali, circoscrizionali) *e per ogni referendum*» (nazionale, regionale, di ente locale).

---

173) GARDINI, in A.V., *Elezione diretta del Sindaco,* Rimini, 1993, pag. 162.

7.21. | *Le disposizioni dell'art. 29 della legge 81 del 1993, ancora in vigore.*

Il primo comma, prima parte, dell'art. 29 della legge 81 (riprodotto nel primo comma dell'art. 3 della legge 515, ancora in vigore) fa salva l'applicazione della legge 212, come modificata ed integrata dalla legge 130 del 1975 e dalla legge 515 del 1993, relativamente alla *depenalizzazione delle sanzioni*. Ne consegue che rimane invariato, anche con il nuovo sistema di elezione del Sindaco, del Presidente della Provincia e dei Consigli, il precedente ordinamento che disciplinava la propaganda elettorale, per tutto quanto concerne l'affissione o l'esposizione di manifesti e scritti murali, stampati murali e giornali murali.
In merito, è da rilevare che, mentre la norma (art. 29 della legge 81) richiama l'*inizio della campagna elettorale,* individuato nel trentesimo giorno antecedente la data fissata per le elezioni, nulla essa dispone circa il *termine* della stessa, termine, tuttavia, desumibile *per relationem* con il richiamo della legge 212, che pone come termine finale le ore 24 del venerdì che precede le elezioni (art. 9 che fa divieto di ogni forma di propaganda nel giorno precedente — che è il sabato — ed in quello stabilito per la votazione).
È stato correttamente rilevato che la disposizione enumera soltanto alcune forme di propaganda elettorale (manifesti e scritti murali, stampati murali e giornali murali), dimenticando altri, non meno importanti mezzi, che trovano largo impiego durante la campagna elettorale, quali: gli strumenti luminosi, striscioni, drappi, le riunioni elettorali, l'uso di altoparlanti, il lancio di volantini, ecc. (174).
La risposta che viene data — e che ci sembra accoglibile — è quella del valore esclusivamente *esemplificativo* dell'elencazione contenuta nel citato comma 1 dell'art. 29, per cui tutti i mezzi di propaganda elettorale, tuttora disciplinati dalla legge 212, trovano applicazione, anche sotto la vigenza della nuova normativa.
Al fine di dare attuazione alla finalità sopra enunciata, ossia di limitare le forme più dispendiose di propaganda elettorale, la seconda parte del primo comma dell'art. 29, disponeva il *divieto* della propaganda elettorale effettuata con:

— inserzioni pubblicitarie su quotidiani e periodici;
— spot pubblicitari;
— ogni altra forma di trasmissioni pubblicitarie e televisive.

Tale divieto subiva *deroga,* ai sensi del successivo comma 2, dell'art. 29, nel caso di:

— annunci di dibattiti, tavole rotonde, conferenze, discorsi o interventi comunque denominati;
— pubblicazioni di presentazione dei candidati alla carica di Sindaco o di Presidente della Provincia e delle liste partecipanti alla consultazione elettorale;
— presentazione e illustrazione dei loro programmi elettorali.

La materia era stata richiamata per le elezioni politiche dall'art. 2 della legge 515 del 1993, poi abrogato dall'art. 13 della legge 28 del 2000, che ha dettato — come vedremo nella Sezione che segue — una nuova disciplina applicabile anche alle elezioni provinciali e comunali.
Pertanto, anche se non si è proceduto ad una abrogazione espressa della seconda parte del comma 1 e dell'intero comma 2, dell'art. 29 citato, essi non debbono più ritenersi in vigore per abrogazione tacita, essendo l'intera materia regolamentata dall'art. 7 della legge 28 citata.
Deve, invece essere considerato tuttora applicabile il comma 3 dell'art. 29, circa l'*obbligo della indicazione del committente responsabile* su tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale, argomento che esamineremo al paragrafo che segue.
Parimenti in vigore è da ritenersi il successivo comma 4, che pone a carico dei responsabili le spese per la rimozione della propaganda abusiva, materia trattata al paragrafo 7.12, cui si rinvia.
Il comma 6, riprodotto integralmente nella prima parte dell'art. 5 della legge 515, tratta materia (inibizione a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda) ora interamente disciplinata dall'art. 9 della legge 28, che ha abrogato, all'art. 13, il citato art. 5 della legge 515, per cui deve ritenersi non più applicabile.

---

174) GARDINI, *op. cit.,* pag. 178.

La stessa sorte subisce il comma 7, che dispone l'inapplicabilità dei divieti agli organi ufficiali dei partiti, in quanto regolamenta materia, già trattata dal comma 3 dell'art. 2 della legge 515 ed ora dall'art. 7, comma 3, della legge 28.
Resta da esaminare il comma 5 dell'art. 29, come sostituito dall'art. 15, comma 18, della legge 515, il quale stabilisce il regime sanzionatorio in caso di violazione delle disposizioni dello stesso art. 29.
Esso così dispone: «*in caso di inosservanza delle norme di cui al comma 1 e delle prescrizioni delle Autorità di vigilanza si applicano le norme vigenti in materia per le elezioni alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica. Chiunque contravviene alle restanti norme di cui al presente articolo è punito con la multa da lire 1.000.000 a lire 50.000 milioni*».
Con sent. 267 del 2001 la Corte Cost. ha dichiarato l'illegittimità del comma 5, nella parte in cui punisce il fatto previsto dal comma 3 con la multa da lire un milione a lire cinquanta milioni, *anzichè con la sanzione amministrativa* pecuniaria da lire un milione a lire cinquanta milioni (ora, da euro 516 ad euro 25.822).
Tenuto conto che le prescrizioni di cui al comma 1, prima parte, riguardano la propaganda mediante affissione, già sanzionata dalla legge 212 e che quelle di cui alla seconda parte dello stesso comma, concernono la propaganda mediante inserzioni e spot, ora regolamentata dalla legge 28, e che dell'art. 29 rimangono in vigore i commi 3 e 4, solo per essi trova applicazione la sanzione che abbiamo sopra indicato (multa da uno a cinquanta milioni di lire, pari ad euro 25.822).
È da escludersi che l'inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 29 producano l'invalidità delle operazioni elettorali, operando esse su un piano diverso rispetto alla legittimità del procedimento elettorale (175).

7.22. | *L'individuazione del committente responsabile.*

È stato rilevato al paragrafo che precede, che tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale a mezzo di:
— scritti;
— stampa o fotostampa;
— radio;
— televisione;
— incisione magnetica;
— ogni altro mezzo di divulgazione,
debbono recare l'indicazione del *committente responsabile*.
S'intende per committente responsabile colui che ordina la pubblicazione o la divulgazione del materiale di propaganda elettorale e le connesse prestazioni di lavoro e, come tale, si assume le inerenti responsabilità, anche di ordine penale per l'eventuale inosservanza del disposto della norma in esame (176).
È stato deciso che il committente non è responsabile dell'affissione abusiva effettuata dai volontari del partito, qualora non venga provato l'elemento soggettivo della violazione (177).

7.23. | *Le disposizioni dell'art. 30 della legge 81 del 1993.*

L'art. 30 è stato dettato per rispondere all'esigenza di rendere trasparenti le spese sostenute dalle liste e dai candidati nella campagna elettorale.
Al riguardo, si osserva che tali fini non sono stati raggiunti, perchè manca una disciplina rigorosa, demandandone la definizione alle norme statutarie e regolamentari di Comuni e Province.
Più completa appare, in merito, la normativa stabilita dalla legge 515, con riguardo alle elezioni politiche,

175) T.A.R. Piemonte, II, 25 novembre 1999, n. 615, in «*I T.A.R.*», 2000, I, pag. 97, Consiglio di Stato, V, 23 marzo 2000, n. 1593, in «*Cons. di St.*», 2000, I, pag. 658.

176) Secondo la definizione di ZUCCHETTI, in A.V., *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia*, Milano, 1999, pag. 317, il quale rileva che committente può essere lo stesso candidato od altra persona fisica.

177) Cass. civ., I, 20 luglio 2001, n. 9935, in «Cons. di St.», 2001, II, pag. 1736.

normativa che, pone un tetto alle spese (ragguagliate al numero degli abitanti del collegio) e soprattutto severe sanzioni, non solo pecuniarie, ma anche personali, comportanti la decadenza dalla carica per le violazioni più gravi.
L'art. 30 prevede due discipline: una, applicabile ai Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti ed alle Province e, l'altra, ai soli Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.
La legge demanda allo statuto ed al regolamento il compito di disciplinare — nei Comuni con più di 10.000 abitanti e nelle Province — le modalità con le quali i candidati e le liste debbono presentare una *dichiarazione preventiva,* indicante l'ammontare delle spese da sostenersi nella campagna elettorale ed al termine delle elezioni, la presentazione del rendiconto debitamente documentato delle spese sostenute.
È da ritenere che lo statuto (che fissa le norme di principio) ed il regolamento (che indica quelle di dettaglio) debbano precisare non solo le modalità di presentazione delle dichiarazioni e dei rendiconti, ma altresì gli *organi* deputati alla ricezione ed al controllo, organi individuabili, rispettivamente, in quelli burocratici e politici.
Potrà essere prevista la nomina per ciascuna lista o candidatura di un committente responsabile, che svolgerebbe le funzioni di referente per gli incombenti previsti dalla normativa comunale.
Nei Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti il comma 2 dell'art. 30 dispone l'obbligo di presentare, all'atto del deposito delle candidature (ossia entro il ventinovesimo giorno antecedente la data delle votazioni), il *bilancio preventivo di spesa* cui le liste ed i candidati debbono vincolarsi.
L'obbligatorietà dell'adempimento prescritto dalla legge, comporta, a nostro avviso, la sanzione della ricusazione della lista, che non abbia provveduto alla allegazione del bilancio, neppure a seguito della integrazione richiesta dalla Commissione elettorale circondariale, ai sensi dell'art. 33 T.U. 570.
Il documento deve essere pubblicato all'*albo pretorio,* al pari del rendiconto, la cui affissione deve avvenire entro trenta giorni dal termine della campagna elettorale (decorrente dall'eventuale votazione di ballottaggio).
Anche per questi Comuni non è da escludersi una disciplina di dettaglio affidata ad un regolamento comunale, il quale potrebbe contenere, in assenza di esplicite sanzioni previste dalla legge, le sanzioni comminate per le violazioni ai regolamenti comunali e consistenti nel pagamento di una somma determinata, ai sensi dell'art. 7-*bis,* del D.Lgs. 267 del 2000, dal minimo di 25 euro ad un massimo di 500 euro.

Sezione III
Accesso ai mezzi d'informazione e comunicazione politica

Rubrica Prima
Comunicazione politica e messaggi autogestiti al di fuori della campagna elettorale

7.24. | *La comunicazione politica radiotelevisiva.*

La materia dell'accesso ai mezzi di informazione su quotidiani e periodici e alle trasmissioni radio televisive, già disciplinata, con riguardo alla campagna elettorale, dall'art. 1 della legge 515, è stata regolamentata **ex novo** dalla legge 22 febbraio 2000, n. 28 come modificata dalla legge 6 novembre 2003, n. 313 *(Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali)* (178), che ha distinto a seconda che l'accesso si effettui o meno durante il periodo dedicato alla consultazioni elettorali e referendarie (179).

---

178) Con il decreto del Ministro delle Comunicazioni 8 aprile 2004 è stato emanato il «*Codice di autoregolamentazione in materia di attuazione del principio del pluralismo, sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle emittenti radiofoniche e televisive locali, ai sensi dell'art. 11*-quater, *comma 2, della legge 22 febbraio 2000, n. 28, come introdotto dalla legge 6 novembre 2003, n. 313*».

179) Sulla legittimità costituzionale della legge 28 del 2000, cfr. sent. 155 del 2002 della Corte Cost.

Si dispone che le emittenti radiotelevisive devono assicurare a tutti i soggetti politici con imparzialità ed equità, l'accesso all'informazione e alla comunicazione politica (art. 2, comma 1).
Con il richiamo all'informazione, si vuol significare che le emittenti debbono dare rilevanza alle iniziative dei soggetti politici, ai quali deve poi essere consentita la comunicazione dei propri programmi.
È fatto obbligo alle concessionarie radiofoniche e televisive nazionali (che coprono tutto il territorio italiano) di offrire programmi di comunicazione politica a titolo gratuito; per le emittenti televisive si richiede che esse abbiano l'obbligo di fornire informazione e mettano in onda trasmissioni in chiaro, ossia non criptate (art. 2, comma 4).
Sono elencate le seguenti trasmissioni (ossia *programmi di comunicazione politica*) (art. 2, comma 3):

— tribune politiche;
— dibattiti;
— tavole rotonde;
— presentazioni, in contraddittorio, di programmi politici;
— confronti;
— interviste;
— ogni altra trasmissione, nella quale assuma carattere rilevante l'esposizione di opinioni e valutazioni politiche.

La regolamentazione delle comunicazioni, che si effettuano fuori del periodo dedicato alle campagne elettorali, è di spettanza della:

— Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;
— Autorità per le garanzie nelle comunicazioni,

che vi adempiono, previa consultazione tra loro e ciascuna nell'ambito della propria competenza (art. 2, comma 5).
È stato deciso che l'eventuale violazione delle regole in materia di parità di accesso ai mezzi radiotelevisivi, di propaganda elettorale e di comunicazione istituzionale non si ripercuote sulla validità delle operazioni elettorali, ma costituisce presupposto per l'applicazione di sanzioni a carico dei soggetti responsabili (180).

7.25. | *Disposizioni particolari per le emittenti locali.*

L'art. 1 della legge 313 del 2003 ha aggiunto apposito capo, il II, dedicato alla comunicazione politica da parte delle radio-televisioni locali, intendendo come «emittente radiofonica e televisiva locale» «*ogni soggetto destinatario di autorizzazione o concessione o comunque di altro titolo di legittimazione all'esercizio della radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale*» (art. 11-*ter* della legge 28).
È fatto obbligo alle emittenti radiofoniche e televisive locali di garantire il pluralismo, attraverso la parità di trattamento, l'obiettività, l'imparzialità e l'equità nella trasmissione sia di programmi di informazione, nel rispetto della libertà di informazione, sia di programmi di comunicazione politica.
Pertanto, al fine di garantire la parità di trattamento e l'imparzialità a tutti i soggetti politici, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al Capo II, era fatto obbligo alle organizzazioni che rappresentavano almeno il cinque per cento del numero totale delle emittenti radiofoniche o televisive locali o dell'ascolto globale televisivo o radiofonico di queste, presentare al Ministro delle Comunicazioni uno schema di codice di autoregolamentazione. Decorso tale termine senza che le organizzazioni avessero provveduto a presentare uno schema di codice di autoregolamentazione, il Ministro delle Comunicazioni proponeva comunque uno schema di codice sul quale dovevano essere acquisiti i pareri della Federazione nazionale della stampa italiana, dell'Ordine nazionale dei giornalisti, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.
Come rilevato alla nota 8, il *codice di autoregolamentazione* è stato adottato con il D.M. 8 aprile 2004, con la

180) Consiglio di Stato, V, 9 dicembre 2000, n. 6533, in «Cons. di St.», 2000, I, pag. 2621.

conseguenza che a decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del suddetto decreto (ossia, dal 16 aprile 2004) hanno cessato di applicarsi alle emittenti radiofoniche e televisive locali le disposizioni di cui al Capo I della legge 28, ad eccezione degli artt. 4, commi 3 e 5, e 8 (art. 11-*septies*).

7.26. I *Messaggi politici autogestiti.*

Le emittenti radiofoniche e televisive, che offrono gli spazi di comunicazione politica gratuita possono trasmettere messaggi politici autogestiti, in forma gratuita (art. 3, comma 1). Occorre precisare che le emittenti nazionali possono trasmettere messaggi autogestiti *gratuiti,* mentre le emittenti locali, possono trasmetterle *anche a pagamento,* secondo le modalità descritte dal codice di autoregolamentazione.
La trasmissione di messaggi è:
— *facoltativa* per le emittenti private;
— *obbligatoria* per la concessionaria pubblica (RAI), che provvede a mettere a disposizione dei richiedenti le strutture tecniche necessarie per la realizzazione dei propri messaggi (art. 3, comma 2).
I messaggi politici autogestiti rispondono ai seguenti *requisiti* (art. 3, comma 3):
— recano la *motivata esposizione* di un programma o di una opinione politica;
— hanno una *durata* compresa tra uno e tre minuti, per le trasmissioni televisive e da trenta a novanta secondi, per le emittenti radiofoniche, a scelta del richiedente;
— non possono interrompere altri programmi;
— hanno un'autonoma collocazione nella programmazione;
— sono trasmessi in *appositi contenitori,* di cui ogni emittente comunica alla Commissione di vigilanza ed all'Autorità garante, con almeno quindici giorni di anticipo, la collocazione nel palinsesto. Possono essere previsti fino a un massimo di due contenitori per ogni giornata di programmazione;
— non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge, che disciplina la pubblicità (art. 3, comma 4, ultimo periodo);
— ciascun messaggio può essere trasmesso una sola volta in ciascun contenitore;
— nessuno può diffondere più di un messaggio nel medesimo contenitore;
— ogni messaggio reca l'indicazione del soggetto committente (art. 3, comma 6).
Gli *spazi* destinati ai messaggi debbono avere le seguenti *caratteristiche:*
— non possono superare, per ciascuna emittente radiofonica o televisiva, il 25% dell'effettiva durata totale dei programmi di comunicazione politica trasmessi, ai sensi dell'art. 2, comma 3, dalla medesima emittente o sulla medesima rete, nell'ambito della stessa settimana e nelle stesse fasce orarie;
— debbono essere offerti in condizioni di parità di trattamento ai soggetti politici rappresentati, almeno in uno dei seguenti organi: Camera, Senato, Parlamento europeo, Consiglio regionale, Consiglio provinciale, Consiglio comunale;
— l'assegnazione degli spazi è effettuata mediante sorteggio;
— gli spazi spettanti ad un soggetto politico e non utilizzati non possono essere offerti ad un altro soggetto (art. 3, comma 4).
L'Autorità per la garanzia delle telecomunicazioni e la Commissione parlamentare di vigilanza, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze, fissano i criteri di rotazione per l'utilizzo, nel corso di ogni periodo mensile, degli spazi per i messaggi autogestiti e adottano le eventuali ulteriori disposizioni necessarie per l'applicazione della disciplina prevista dalla disposizione, che abbiamo or ora illustrato (art. 3, ultimo comma).
Le regole fissate dall'art. 3, sopra esaminato sono state stabilite con:
— Deliberazione della Commissione Vigilanza RAI del 21 giugno 2000;
— Deliberazione Autorità garante comunicazione del 22 giugno 2000, n. 200/00/CSP;
— Provvedimento della Commissione Vigilanza RAI del 18 dicembre 2002.

Rubrica Seconda
Comunicazione politica e messaggi autogestiti in campagna elettorale

7.27. | *Comunicazione politica radiotelevisiva.*

Dalla data di convocazione dei comizi elettorali la comunicazione politica radiotelevisiva — come definita dall'art. 2, comma 2 (ved. *retro* 7.23) — si svolge nelle seguenti *forme:*
— tribune politiche;
— dibattiti;
— tavole rotonde;
— presentazione in contraddittorio di candidati e di programmi politici;
— interviste;
— ogni altra forma che consenta il confronto tra le posizioni politiche e i candidati in competizione (art. 4, comma 1, che enumera gli stessi strumenti con cui la comunicazione politica trova concretizzazione nei periodi al di fuori di quelli destinati alla campagne elettorali ed alle consultazioni referendarie).
La *destinazione degli spazi* da ripartire tra i soggetti politici interessati alle elezioni è effettuata dalla Commissione di vigilanza RAI e dall'Autorità di garanzia sulle comunicazioni, con l'osservanza dei seguenti criteri (art. 4, comma 2):
a) per il periodo intercorrente tra la data di convocazione dei comizi (quarantacinquesimo giorno precedente le elezioni) e la data di presentazione delle candidature (che per le elezioni degli enti locali è fissata dalle ore 8 del trentesimo giorno e fino alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente le votazioni) gli spazi sono ripartiti:
— tra i soggetti politici presenti nelle assemblee da rinnovare;
— tra quelli in essere non rappresentati nelle su indicate assemblee, purchè presenti al Parlamento europeo o in uno dei due rami del Parlamento;
b) per il periodo intercorrente dalla data di presentazione delle candidature e la data di chiusura della campagna elettorale (ore 24 del venerdì che precede la domenica in cui si svolgono le votazioni), gli spazi sono ripartiti secondo il principio delle pari opportunità, tra le coalizioni e tra le liste in competizione che abbiano presentato candidature in collegi o circoscrizioni che interessino almeno un quarto degli elettori chiamati alla consultazione, fatta salva l'eventuale presenza di soggetti rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute (ai sensi della legge 15 dicembre 1999, n. 482), tenendo conto del sistema elettorale da applicare e dell'ambito territoriale di riferimento;
c) per il tempo occorrente, in caso di ballottaggio, tra la prima e la seconda votazione (ossia, dal lunedì successivo alla prima votazione e le ore 24 del venerdì precedente la data delle votazioni), gli spazi sono ripartiti in modo uguale tra i due candidati ammessi al ballottaggio;
d) per il referendum, gli spazi sono ripartiti in misura uguale fra i favorevoli e i contrari al quesito referendario.
È stato ritenuto legittimo il regolamento approvato dall'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni, nella parte in cui prevede che gli spazi che ciascuna emittente televisiva e radiofonica nazionale privata e locale dedica alla comunicazione politica sono ripartiti in modo paritario, per metà a favore delle coalizioni e per metà delle liste (181).

7.28. | *Messaggi politici autogestiti.*

In conformità all'art. 4, comma 3, della legge 28 del 2000, dalla data di presentazione delle candidature, le emittenti radiofoniche e televisive nazionali possono trasmettere messaggi autogestiti per la presentazione non in contraddittorio di liste e programmi, secondo le modalità stabilite dalla Commissione di vigilanza e dall'Autorità di garanzia, sulla base dei seguenti *criteri:*

181) Consiglio di Stato, VI, 16 ottobre 2002, n. 5643, in «Cons. di St.», 2002, I, pag. 2245.

a) gli spazi per i messaggi sono ripartiti tra i diversi soggetti politici, a *parità di condizioni,* anche con riferimento alle fasce orarie di trasmissione;
b) i messaggi hanno le seguenti *caratteristiche:*
— sono organizzati in modo autogestito;
— sono trasmessi gratuitamente;
— devono avere una durata sufficiente alla motivata esposizione di un programma o di una opinione politica, e comunque compresa, a scelta del richiedente, tra uno e tre minuti per le emittenti televisive e da trenta a novanta secondi per le emittenti radiofoniche;
c) i messaggi non possono interrompere altri programmi, nè essere interrotti, hanno un'autonoma collocazione nella programmazione e sono trasmessi in appositi contenitori, prevedendo fino ad un massimo di quattro contenitori per ogni giornata di programmazione;
d) i messaggi non sono computati nel calcolo dei limiti di affollamento pubblicitario previsti dalla legge;
e) ciascun messaggio può essere trasmesso una sola volta in ciascun contenitore;
f) nessun soggetto politico può diffondere più di due messaggi in ciascuna giornata di programmazione;
g) ogni messaggio reca l'indicazione «messaggio autogestito» e l'indicazione del soggetto committente.
La trasmissione dei messaggi autogestiti è *obbligatoria per la RAI* (art. 4, comma 4) e facoltativa per le emittenti radiofoniche e televisive locali (comma 5).
Le *emittenti locali,* per poter trasmettere messaggi a pagamento, debbono accettare di trasmettere messaggi a titolo gratuito ed in tal caso hanno diritto ad un rimborso da parte dello Stato, nella misura definita entro il 31 gennaio di ogni anno con decreto del Ministro delle Comunicazioni, di concerto con il Ministro del Tesoro, con riserva di un terzo alle emittenti radiofoniche (comma 5).
Le emittenti radiotelevisive debbono comunicare all'Autorità di garanzia la collocazione dei contenitori nel palinsesto, ossia nella loro programmazione, con obbligo di comunicazione di ogni ulteriore modificazione, con almeno cinque giorni di anticipo (comma 8).

7.29. | *Norme di comportamento.*

Non oltre il quinto giorno successivo all'indizione dei comizi elettorali, la Commissione parlamentare di vigilanza e l'Autorità di garanzia definiscono i *criteri* specifici ai quali, fino alla chiusura delle operazioni di voto (le ore 15 di lunedì, secondo giorno di votazione), debbono conformarsi la concessionaria pubblica (RAI) e le emittenti radiotelevisive private nei programmi di informazione, al fine di garantire la parità di trattamento, l'obiettività, la completezza e l'imparzialità della informazione (art. 5, comma 1).
Dalla data di convocazione dei comizi e fino alla chiusura delle operazioni di voto, in qualunque trasmissione radiotelevisiva è vietato fornire, anche in forma indiretta, indicazioni di voto e manifestare le proprie preferenze di voto (comma 2).
Inoltre, i registi ed i conduttori dei programmi radiotelevisivi sono tenuti a tenere un comportamento corretto e imparziale nella gestione del programma, così da non esercitare, anche in forma surrettizia, influenza sulle libere scelte degli elettori (comma 3).
Il comma 5, dell'art. 1, della legge 515, con una norma dettata per le elezioni politiche, ma che trova, pure, applicazione nelle elezioni al Parlamento europeo, regionali e amministrative (ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2) dispone (nel testo modificato dall'art. 5, comma 4, della legge 28 del 2000) che dalla data di convocazione dei comizi e fino alla chiusura delle operazioni di voto, nelle trasmissioni radiotelevisive informative (radio, telegiornali) riconducibili alla responsabilità di una specifica testata giornalistica registrata (ai sensi dell'art. 10 della legge 223 del 1990), deve essere limitata esclusivamente alla esigenza di assicurare la completezza e l'imparzialità dell'informazione, la *presenza* di:

— candidati;
— esponenti di partiti e movimenti politici;
— membri del Governo;

— membri delle Giunte regionali e degli enti locali;
— membri dei Consigli regionali e degli enti locali,

Tale presenza è vietata in tutte le altre trasmissioni.
Le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, su indicazione delle istituzioni competenti (Ministero dell'Interno, enti interessati alle elezioni), *informano i cittadini:*

— del *giorno di votazione,* adempimento non previsto dalla legge, ma che si ritiene opportuno pubblicizzare, al fine di sensibilizzare i cittadini;
— degli *orari* di apertura e di chiusura dei seggi, ossia dalle ore 8 alle ore 22 della domenica e dalle ore 7 alle ore 15 di lunedì prescelta per la votazione;
— delle *modalità* di espressione del voto (art. 9, comma 2, legge 28).

7.30. | *Deroga per le imprese radiofoniche di partiti politici.*

Le disposizioni che abbiamo illustrato nei precedenti paragrafi di questa Sezione II (7.2-7.27), non si applicano alle imprese di radiodiffusione sonora che risultino essere *organi di partiti* politici rappresentati in almeno un ramo del Parlamento, che:
— abbiano registrato la testata giornalistica presso il competente tribunale;
— trasmettano quotidianamente programmi informativi politici, religiosi, economici, sociali, sindacali o letterari per non meno del 30 per cento delle ore di trasmissione comprese tra le ore 7 e le ore 20;
— non siano editori o controllino, direttamente o indirettamente, organi di informazione, ossia quotidiani o periodici di partito.
Per tali imprese è vietata la cessione, a titolo gratuito, di spazi per messaggi autogestiti (art. 6 della legge 28).

7.31. | *La propaganda elettorale su quotidiani e periodici.*

Come rilevato, l'art. 29, commi 1 e 2, della legge 81 dedicava particolare attenzione anche alla propaganda politica effettuata, durante il periodo elettorale, su quotidiani e periodici, ma disciplinandola unitamente a quella radiotelevisiva.
La materia, ripresa e perfezionata dall'art. 2 della legge 515, è ora, regolamentata dall'art. 7 della legge 28, che abroga, con l'art. 13, il citato art. 2 e dà ad essa una disciplina autonoma.
Si dispone che, dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino a tutto il penultimo giorno prima della data delle elezioni (che è il venerdì antecedente la domenica in cui si vota), gli *editori di quotidiani e periodici,* qualora intendano diffondere a qualsiasi titolo, messaggi politici elettorali, devono darne tempestiva comunicazione sulle testate edite, di loro proprietà, al fine di consentire ai candidati e alle forze politiche l'accesso ai relativi spazi.
La comunicazione va effettuata secondo le modalità e con i contenuti stabiliti dall'Autorità di garanzia.
Sono consentite le seguenti forme di messaggi politici elettorali:
— *annunci di dibattiti,* tavole rotonde, conferenze, discorsi.
Si tratta di semplici comunicazioni, rispondenti a finalità esclusivamente informative, di pubblicità-notizia e, tali, quindi, da non influenzare la libera determinazione degli elettori;
— pubblicazioni destinate alla *presentazione dei programmi* delle liste, dei gruppi di candidati e dei candidati.
La pubblicazione dei programmi acquista nella legge 81 particolare rilievo, tenuto conto che all'atto della presentazione delle liste deve essere allegato il programma amministrativo del candidato alla carica di Sindaco, programma che è pubblicato all'albo pretorio (art. 71, comma 2, ed art. 73, comma 2, D.Lgs. 267 del 2000, già art. 3, comma 5, della legge 81). Di qui, l'importanza delle pubblicazioni che diffondono la conoscenza dei programmi dei vari candidati e coalizioni;

— pubblicazioni di confronto tra più candidati.
Le sopra indicate disposizioni prescrittive e limitative non trovano applicazione nei confronti:
— degli organi ufficiali di stampa dei partiti e dei movimenti politici;
— delle stampe o pubblicazioni elettorali riguardanti le lise, gruppi di candidati ed i candidati;
— dei quotidiani e periodici, che non sono organi di stampa di partiti o movimenti, nei periodi non elettorali (comma 3).

7.32. | *Altre forme di propaganda.*

L'art. 3 della legge 515, che trova applicazione nei confronti di tutte le elezioni e le consultazioni referendarie, contiene alcune disposizioni, che disciplinano le forme di propaganda diversa da quella radiotelevisiva ed a mezzo stampa.
Il comma 1 tratta della propaganda effettuata ai sensi della legge 212, ossia con manifesti, giornali murali, ecc. che abbiamo trattato nella prima Sezione e della quale abbiamo fatto cenno a commento dell'art. 29 della legge 81, che al primo comma, prima parte, conteneva una analoga disposizione.
Il comma 2 dell'art. 3 citato pone l'obbligo dell'*indicazione del nome del committente responsabile* per tutte le pubblicazioni di propaganda elettorale, materia già contenuta nell'art. 29, comma 3, della legge 81 ed esaminata al paragrafo 5.21, cui si rinvia.
A rafforzare l'osservanza di tale obbligo, il successivo comma 3 dell'art. 3, qui in esame, dispone che:
— i giornali;
— le stazioni (ossia le emittenti) radio e televisive;
— i tipografi;
— chiunque altro sia chiamato a produrre materiale o a cedere servizi utilizzabili in qualunque forma a scopo di propaganda elettorale, ivi comprese consulenze ed intermediazioni di agenzia, sono tenuti ad *accertarsi che i relativi ordini o commissioni siano fatti direttamente:*
— dai segretari amministrativi dei partiti o movimenti politici;
— dai delegati responsabili della propaganda;
— dai singoli candidati;
— dai mandatari di candidati,
— da sindacati, organizzazioni di categoria o associazioni, i quali debbono esibire copia dell'autorizzazione del candidato o del suo mandatario.
È previsto l'*obbligo di emettere fatture* per tutte le prestazioni richieste.
Qualora — come abbiamo visto — gli strumenti di propaganda elettorale, relativi ad uno o più candidati, siano prodotti o commissionati da sindacati, organizzazioni di categoria od associazioni, essi debbono essere muniti, oltre che dell'indicazione del committente responsabile, anche dell'*autorizzazione rilasciata dal candidato* o dal suo mandatario, con la quale si facoltizza la produzione o la commissione della specifica forma di propaganda. Nel caso in cui lo strumento di propaganda riguardi più candidati, i costi sostenuti sono computati *pro quota,* ai fini del calcolo del limite di spese, fissato dall'art. 7 della legge 515, per le elezioni politiche (comma 4).

7.33. | *Sondaggi politici ed elettorali.*

L'abrogato (dall'art. 13 della legge 28) art. 6 della legge 515 poneva il generico divieto di rendere pubblici i risultati dei sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti degli elettori, nei quindici giorni precedenti la data delle elezioni.
Al di fuori di tale periodo, i sondaggi dovevano essere accompagnati da una serie di indicazioni, della cui veridicità era responsabile il soggetto che realizzava il sondaggio.
A tale disciplina si ispira l'art. 8 della legge 28, il quale stabilisce le seguenti prescrizioni.
Nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni è vietato rendere pubblici o comunque diffondere i

risultati di sondaggi demoscopici sull'esito delle elezioni e sugli orientamenti politici e di voto degli elettori, anche se tali sondaggi sono stati effettuati in un periodo precedente a quello del divieto (comma 1).
A differenza della precedente normativa non è indicato il termine finale, che deve essere individuato, come per il passato, nella chiusura delle operazioni di voto (ore 15 di lunedì).
L'Autorità di garanzia determina i criteri obbligatori in conformità dei quali devono essere realizzati i sondaggi di cui sopra (comma 2).
Per i sondaggi che sono realizzati e diffusi al di fuori del periodo elettorale, che nella specie è quello antecedente ai quindici giorni precedenti la data delle votazioni, si richiedono le seguenti indicazioni:
— soggetto che ha realizzato il sondaggio, con la precisazione che se è realizzato con altri, debbono indicarsi le collaborazioni di cui si è avvalso;
— committente e acquirente;
— criteri seguiti per la formazione del campione;
— metodo di raccolta delle informazioni e di elaborazione dei dati;
— numero delle persone interpellate e universo di riferimento;
— domande rivolte;
— percentuale delle persone che hanno risposto a ciascuna domanda;
— data in cui è stato realizzato il sondaggio.
Tali sondaggi possono essere diffusi soltanto se:
— accompagnati delle suindicate indicazioni, della cui veridicità è responsabile il soggetto che ha realizzato il sondaggio;
— contestualmente sono resi disponibili, nella loro integralità e con le medesime indicazioni, su apposito sito informatico, istituito e tenuto a cura del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, presso la Presidenza del Consiglio (comma 3).

7.34. | *Disciplina della comunicazione istituzionale.*

A commento dell'art. 29, comma 6, della legge 81 (ved. *retro* paragrafo 7.20), abbiamo rilevato che il divieto, ivi disciplinato, per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere è stato successivamente riproposto dall'art. 5 della legge 515, che è, ora, abrogato dall'art. 13 della legge 28 del 2000, che all'art. 9 offre una nuova disciplina.
La nuova normativa ha il pregio di essere sintetica e quanto mai categorica (e quindi di estrema chiarezza), in quanto fa *divieto a tutte le pubbliche amministrazioni* di svolgere attività di comunicazione, con qualunque strumento di propaganda (con pubblicazioni o manifesti, a mezzo quotidiani, periodici, attraverso le emittenti radiotelevisive, ecc.).
Fanno *eccezione* le comunicazioni fatte in forma impersonale, ossia senza indicazione dell'organo, collegiale o individuale, interessato alla divulgazione della notizia e quelle che sono indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni, come la diffusione di una ordinanza, di un evento eccezionale, in pratica ogni comunicazione riguardante l'attività istituzionale dell'ente, come precisava l'abrogata normativa e riconferma, ora, la rubrica dell'articolo in esame.
È stato deciso che l'attività configurata come «propaganda istituzionale» non consiste nello stesso svolgimento delle attività istituzionali, ma in condotte ulteriori e diverse, con cui si voglia ottenere un consenso a seguito del concreto svolgimento delle attività istituzionali, che restano dovute, non avendo l'art. 29 (ed ora l'art. 9 della legge 28) inciso sull'ambito dei poteri e dei doveri delle pubbliche amministrazioni, la cui attività istituzionale è indefettibile e va svolta senza fratture temporali, anche in prossimità della competizione elettorale (182).
Il richiamo a «tutte» le pubbliche amministrazioni, fa sì che debbano ricomprendersi:
— sia quelle direttamente interessate alle elezioni di propri organi;

182) Consiglio di Stato, V, 23 marzo 2000, n. 1593, in «Cons. di St.», 2000, I, pag. 658.

— sia quelle che non lo sono direttamente;
— sia gli enti, istituti, aziende dipendenti dagli enti territoriali.
Il divieto decorre dalla data di convocazione dei comizi e fino alla chiusura delle operazioni di voto.

7.35. | *Agevolazioni postali e fiscali.*

L'art. 17 della legge 515 dispone che ciascun candidato e ciascuna lista hanno diritto di usufruire di una t*ariffa postale agevolata* di Lire 70, pari ad euro 0,04, per plico di peso non superiore a 70 grammi, per l'invio di materiale elettorale, per un numero massimo di copie pari al totale degli elettori iscritti nel collegio o nella circoscrizione, per le elezioni politiche, regionali, provinciali e circoscrizionali o al totale degli elettori del Comune per le elezioni comunali.
Tale tariffa può essere utilizzata unicamente nei trenta giorni precedenti la data di svolgimento delle elezioni e dà diritto ad ottenere dall'amministrazione postale l'inoltro dei plichi ai destinatari, con procedure e tempi uguali a quelli in vigore per la distribuzione dei periodici settimanali.
Per il materiale tipografico, attinente alle campagne elettorali, commissionato dai partiti e dai movimenti politici, dalle liste dei candidati e dai candidati, si applica l'aliquota IVA del 4% (art. 18).

7.36. | *Le sanzioni previste dalla legge 28.*

L'art. 10 della legge 28 dispone, al comma 1, che le violazioni delle disposizioni della legge, nonchè di quelle emanate dall'Autorità di garanzia sono perseguite dalla stessa Autorità, d'ufficio o su denuncia da parte di ogni soggetto politico interessato.
La *denuncia,* che deve essere proposta entro dieci giorni dalla violazione, è comunicata, anche con il ricorso al telefax, ai seguenti destinatari:
— Autorità di garanzia;
— emittente privata o editore presso cui è avvenuta la violazione;
— competente Comitato regionale per le comunicazioni, ovvero, se il predetto Comitato non sia ancora istituito, al Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi;
— Gruppo della Guardia di finanza nella cui competenza territoriale rientra il domicilio dell'emittente o dell'editore. Il Gruppo della Guardia di finanza provvede al ritiro delle registrazioni o pubblicazioni interessate dalla comunicazione dell'Autorità o dalla denuncia, entro le successive 24 ore.
All'*istruttoria* provvede, in via sommaria, l'Autorità di garanzia, per mezzo del Comitato regionale per le comunicazioni, se istituito o del Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi, nonchè del competente Ispettorato territoriale del Ministero delle comunicazioni e della Guardia di finanza.
Ultimata l'istruttoria, l'Autorità contestati i fatti denunciati, anche a mezzo di telefax, sentiti gli interessati e acquisite eventuali controdeduzioni, da trasmettere entro ventiquattro ore dalla contestazione, *emette il provvedimento* del caso, senza indugio e comunque entro le quarantotto ore successive all'accertamento della violazione o alla denuncia, senza l'osservanza dei termini prescritti dalla legge 689 del 1981.
Il provvedimento dell'Autorità può consistere:
a) in caso di violazione degli articoli:
— 2 (relativo alla comunicazione politica al di fuori del periodo elettorale);
— 4, commi 1 e 2 (concernenti la comunicazione politica nel periodo elettorale;
— 6 (commesse da imprese radiofoniche di partiti politici):
nell'ordinare alle emittenti radiotelevisive di procedere alla trasmissione di programmi di comunicazione politica con prevalente partecipazione dei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati dalle violazioni;
b) in caso di violazione degli articoli:
— 3 (messaggi autogestiti, al di fuori del periodo elettorale);
— 4, commi da 3 e 4 (concernenti i messaggi autogestiti nel periodo elettorale):

nell'ordinare all'emittente radiotelevisiva interessata, oltre all'immediata sospensione delle trasmissioni programmate in violazione:
— la messa a disposizione di spazi, a titolo gratuito, per la trasmissione di messaggi politici autogestiti in favore dei soggetti danneggiati o illegittimamente esclusi, in modo da ripristinare l'equilibrio tra le forze politiche;
— se del caso, il ripristino dell'equilibrio tra gli spazi destinati ai messaggi e quelli destinati alla comunicazione politica gratuita;
c) in caso di violazione dell'art. 5 (concernente i comportamenti da tenere in campagna elettorale) nell'ordinare all'emittente interessata la trasmissione di servizi di informazione elettorale, con prevalente partecipazione dei soggetti politici che siano stati direttamente danneggiati dalla violazione;
d) in caso di violazione dell'art. 7 (relativo ai messaggi elettorali su quotidiani e periodici), nell'ordinare all'editore interessato la messa a disposizione di spazi di pubblicità elettorale compensativa in favore dei soggetti politici che ne siano stati illegittimamente esclusi;
e) in caso di violazione dell'art. 8 (concernente i sondaggi politici ed elettorali), nell'ordinare all'emittente o all'editore interessato di dichiarare tale circostanza (ossia l'avvenuta violazione) sul mezzo di comunicazione che ha diffuso il sondaggio, dando lo stesso rilievo, per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, con cui i sondaggi stessi sono stati pubblicizzati.
Oltre alle sanzioni che abbiamo or ora illustrato, l'Autorità ordina:
— la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di messaggi recanti l'indicazione della violazione commessa;
— ove necessario, la trasmissione o la pubblicazione, anche ripetuta a seconda della gravità, di rettifiche, alle quali è dato un risalto non inferiore per fascia oraria, collocazione e caratteristiche editoriali, della comunicazione da rettificare.
Infine, l'Autorità può adottare anche ulteriori provvedimenti d'urgenza, al fine di ripristinare l'equilibrio nell'accesso alla comunicazione politica.
Contro i provvedimenti dell'Autorità è dato *ricorso* al Tribunale amministrativo del Lazio, entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento.
In caso di inerzia dell'Autorità, i soggetti interessati possono chiedere, entro il termine di trenta giorni — decorrenti a nostro avviso dalla scadenza del termine di quarantotto ore dalla proposizione della denuncia, termine entro il quale l'Autorità deve assumere il provvedimento — al Tribunale amministrativo del Lazio, anche in sede cautelare, la condanna dell'Autorità stessa a provvedere, entro tre giorni dalla pronuncia del T.A.R.
In caso di richiesta cautelare, i soggetti interessati possono trasmettere o depositare memorie entro cinque giorni dalla notifica del ricorso.
Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, indipendentemente dalla suddivisione del Tribunale in sezioni, si pronuncia sulla domanda di sospensione nella prima Camera di Consiglio, che si tiene dopo la scadenza del termine dei cinque giorni, e comunque non oltre il settimo giorno da questo.
Le stesse regole si applicano per l'appello dinanzi al Consiglio di Stato.
Dall'esame della vigente normativa, quale delineata dall'art. 10, qui in esame, si rileva che si è avuto una forte depenalizzazione, in quanto sono scomparse le sanzioni penali e quelle amministrative pecuniarie, che la legge 515 comminava per le stesse violazioni.
Ad esempio, in caso di violazione del divieto di sondaggi, di cui all'abrogato art. 6, il comma 4 dell'art. 15 comminava la sanzione amministrativa pecuniaria da lire cento milioni a lire un miliardo.

7.37. | *Le sanzioni previste dalla legge 515.*

Le sanzioni previste dall'art. 15 della legge 515 hanno applicazione limitata, per quanto concerne le elezioni comunali e provinciali, in considerazione del fatto che molte disposizioni di questa legge sono, ora, oggetto

di apposita disciplina da parte della legge 28, che ha provveduto, conseguenzialmente, ad abrogare le norme della legge 515, che prima regolamentavano le singole materie.
Sono ancora da annoverare le sanzioni relative all'inosservanza delle norme di cui all'art. 3 (relativo alle altre forme di propaganda: ved. *retro,* 7.32) per le quali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 1.000.000 a lire 50.000.000 (ora, da euro 516 ad euro 25.822).
Per l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 15 si applicano le disposizioni della legge 689 del 1981, ad eccezione dell'art. 16 e di quanto diversamente disposto.

Capitolo VIII
LA PRESENTAZIONE E L'AMMISSIONE DELLE CANDIDATURE

Sezione I
Adempimenti preliminari

8.1. | *Elenco dei documenti.*

Sulle puntuali indicazioni del Ministero dell'Interno (cfr. *Pubblicazione n. 5,* dedicata alla «Presentazione e ammissione delle candidature nelle elezioni comunali»), per la presentazione delle candidature è necessaria la produzione dei seguenti documenti:
1) candidatura alla carica di Sindaco e lista dei candidati alla carica di consigliere comunale;
2) dichiarazione di presentazione della lista;
3) certificati attestanti che i presentatori della lista sono iscritti nelle liste elettorali del Comune;
4) dichiarazioni autenticate di accettazione della candidatura per la carica di Sindaco e per la candidatura alla carica di consigliere comunale;
5) certificati attestanti che i candidati sono iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica;
6) modello di contrassegno di lista.
Al riguardo, si ritiene opportuno soggiungere, sin d'ora, che — come asserito dal Consiglio di Stato con parere della prima sezione n. 283/00 del 13 dicembre 2000 — in considerazione del carattere di specialità della normativa elettorale non si applicano, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio e, in particolare, nella fase di presentazione delle candidature, i principi di semplificazione in materia di documentazione amministrativa di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.
Non sono, pertanto, ammesse:
1) l'autocertificazione (art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000); non è, quindi, possibile autocertificare l'iscrizione nelle liste elettorali;
2) la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (art. 47 del D.P.R. n. 445 del 2000);
3) la proroga della validità del certificato di iscrizione nelle liste elettorali mediante autodichiarazione dell'interessato in calce al documento (l'art. 41, comma 2, del citato D.P.R. n. 445 del 2000 si riferisce ai soli certificati anagrafici e a quelli di stato civile, con esclusione, quindi, dei certificati elettorali);
4) la presentazione di documenti alla pubblica amministrazione mediante fax o posta elettronica.
Si rappresenta, inoltre, che le disposizioni del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 [Codice dell'amministrazione digitale], e successive modificazioni — a norma dell'art. 2, comma 6, primo periodo, del medesimo atto normativo — «non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, e consultazioni elettorali.».
Nelle pagine che seguono illustreremo i singoli documenti.

8.2. | *Candidatura alla carica di Sindaco e lista dei candidati alla carica di consigliere comunale.*

Si dispone che i candidati compresi nella lista devono essere contrassegnati con un *numero d'ordine* pro-

gressivo e che con la lista deve essere presentato il nome e cognome del *candidato a Sindaco*.
Dei singoli candidati, la lista deve indicare il cognome, il nome, il luogo e la data di nascita. La mancanza di taluno di tali elementi essenziali per l'identificazione della persona, determina l'inammissibilità della candidatura (183).
È stato ritenuto (184) che l'elencazione contenuta nell'art. 28 degli estremi di individuazione dei candidati non è esclusiva, in quanto se a norma di quella disposizione devono essere quanto meno indicati «cognome, nome, luogo e data di nascita», ciò non esclude affatto che altri dati possano essere ammessi, ed anzi talvolta rivelarsi addirittura necessari ai fini di una più sicura identificazione del candidato stesso da parte degli elettori, come, per esempio, il nome col quale egli è più comunemente conosciuto, il soprannome, ecc.; pertanto, legittimamente viene aggiunto, al nome di un candidato, la dicitura «indipendente (di sinistra)», a nulla rilevando la particolare qualificazione politica desumibile da tale dicitura, contrastante con quella della lista.
Per i candidati alla carica di consigliere comunale che siano *cittadini dell'Unione Europea,* deve essere specificato anche lo Stato di cui siano cittadini.

8.3. | *Determinazione del numero minimo e massimo dei candidati.*

Ciascuna lista, per essere ammissibile, deve contenere un *numero minimo e massimo di candidati,* a seconda della popolazione di ciascun Comune.
Tenuto conto delle innovazioni apportate dalla legge finanziaria per il 2010 e dall'art. 16, comma 17 del D.L. 138 del 2011 (che hanno prodotto la riduzione del numero dei consiglieri), nei *Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti,* ciascuna candidatura alla carica di Sindaco è collegata ad una (sola) lista, che deve comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore a tre quarti, e precisamente:
— almeno 5 e non più di 6, nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti;
— almeno 6 e non più di 7 nei Comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti;
— almeno 8 e non più di 10, nei Comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti;
— almeno 12 e non più di 16, nei Comuni con popolazione da 10.001 a 15.000 abitanti, secondo quanto precisato dal Ministero dell'Interno con Circolare 8/2012.
Nei *Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti* ciascun candidato alla carica di Sindaco deve dichiarare, all'atto della presentazione della candidatura, il *collegamento* con una o più liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale, ciascuna delle quali liste deve comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi (artt. 37, comma 1 e 73, comma 1 del D.Lgs. 267).
Qualora, per la determinazione del numero minimo, il numero dei consiglieri da eleggere non sia esattamente divisibile per 3, si procede in conformità del criterio fissato dall'art. 73, comma 1, citato, in base al quale, allorchè il numero dei consiglieri da comprendere in ogni lista, risultante dal calcolo anzidetto, contenga una cifra decimale, superiore a 50 centesimi, è arrotondato all'unità superiore.
Pertanto, il numero dei candidati da comprendere in ciascuna lista sarà:
— almeno 11 e non più di 16, nei Comuni con popolazione da 15.001 a 30.000;
— almeno 16 e non più di 24, nei Comuni con popolazione da 30.001 a 100.000 abitanti;
— almeno 21 e non più di 32, nei Comuni con popolazione da 100.001 a 250.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;
— almeno 24 e non più di 36, nei Comuni con popolazione da 250.001 a 500.000 abitanti;
— almeno 27 e non più di 40, nei Comuni con popolazione da 500.001 abitanti ad un milione di abitanti;
— almeno 32 e non più di 48, nei Comuni con più di un milione di abitanti.

---

183) BOSCIA, *L'ordinamento elettorale, cit.,* pag. 212.
184) T.A.R. Campania, 24 febbraio 1976, n. 14, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 1542.

Ai sensi dell'articolo 2 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, e dell'articolo 37, comma 4, del decreto legislativo n. 267/2000, la popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento.

8.4. | *La dichiarazione di presentazione della lista.*

La lista dei candidati deve essere presentata con apposita *dichiarazione scritta*. La legge non prescrive una particolare formulazione per detta dichiarazione, per cui si ritiene sufficiente che contenga i requisiti sostanziali che la legge stessa richiede.
Con la lista va presentato:
— il *nome e cognome del candidato alla carica di Sindaco;*
— il *programma amministrativo*.
In materia, è stato affermato che:
— nella configurazione delineata dall'art. 32 D.P.R. 570 e dall'art. 3, comma 4, della legge 81 del 1993, l'atto di presentazione delle candidature si atteggia in modo del tutto analogo alla scrittura privata autenticata, ovverossia come l'insieme di un documento privato (dichiarazioni dei sottoscrittori) e di un atto pubblico (autenticazione), cui l'art. 2702 del codice civile assegna efficacia probatoria fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni di chi l'ha sottoscritta e pertanto non solo all'autenticità della firma, ma anche alla verità estrinseca delle stesse dichiarazioni (nella fattispecie, in mancanza di querela di falso, è stata dichiarata inammissibile la censura relativa all'asserita mancanza del nome dei candidati sul modulo recante le sottoscrizioni dei presentatori, nel momento in cui le firme sarebbero state raccolte) (185);
— non sussiste l'obbligo di indicare, per il candidato alla carica di Sindaco, oltre al nome e cognome, anche la data di nascita (186);
— ai sensi dell'art. 71, comma 3, D.Lgs. 267 (già art. 3, comma 5, della legge 81) e dell'art. 72, comma 3, D.Lgs. 267 citato, il nominativo del candidato alla carica di Sindaco va presentato insieme con la lista, rendendone rilevante la sussistenza nell'apposito modulo nel solo momento della presentazione della lista stessa, momento che segna l'inizio del *sub*-procedimento di ammissione delle candidature e delle liste che è l'unico rilevante per la verifica della regolarità, completezza e tempestività del complesso di atti e documenti che realizzano la fattispecie unitaria della presentazione delle candidature; ne consegue che l'eventuale assenza del nominativo del candidato alla carica di Sindaco in momenti anteriori non può costituire irregolarità suscettibile della sanzione della ricusazione della/e lista/e a cui la candidatura è collegata (187);
— la mancata affissione presso l'albo pretorio delle candidature e del programma amministrativo, prevista dagli artt. 71, comma 2 e 73, comma 2, D. Lgs. 267, non si ripercuote *ex se* sulla validità delle operazioni elettorali (188).
I requisiti sostanziali prescritti dalla legge sono i seguenti:
— il numero dei sottoscrittori;
— la dichiarazione del candidato alla carica di Sindaco, di collegamento con la lista o con le liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale;
— la sottoscrizione da parte dei presentatori;
— l'autenticazione delle sottoscrizioni;
— l'indicazione dei delegati incaricati di designare i rappresentanti di lista e di dichiarare il collegamento;
— il programma amministrativo;
— il bilancio preventivo di spesa.
Di detti requisiti faremo cenno nei paragrafi che seguono.

---

185) T.A.R. Molise, 11 luglio 1995, n. 185, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3827.

186) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 9 luglio 1993, n. 352, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 3278; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 23 ottobre 2007, n. 6159, in «Foro amm. T.A.R.», 2007, pag. 3009.

187) T.A.R. Molise, 11 luglio 1995, n. 185, *cit.*

188) Consiglio di Stato, V, 17 settembre 1996, n. 1141, in «Cons. di St.», 1996, I, pag. 1331.

8.5. | *La determinazione del numero dei sottoscrittori.*

La dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati al Consiglio comunale e delle collegate candidature alla carica di Sindaco deve essere sottoscritta per ogni Comune, a norma dell'art. 3, comma 1, della legge 81, come sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge 130 del 1999:
— *da non meno di 1.000 e da non più di 1.500* elettori nei Comuni con popolazione superiore ad 1.000.000 di abitanti;
— *da non meno di 500 e da non più di 1.000* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 500.001 ed 1.000.000 di abitanti;
— *da non meno di 350 e da non più di 700* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 500.000 abitanti;
— *da non meno di 200 e da non più di 400* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 40.001 e 100.000 abitanti;
— *da non meno di 175 e da non più di 350* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 40.000 abitanti;
— *da non meno di 100 e da non più di 200* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 20.000 abitanti;
— *da non meno di 60 e da non più di 120* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti;
— *da non meno di 30 e da non più di 60* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 5.000 abitanti;
— *da meno di 25 e da non più di 50* elettori nei Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti.
Nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti. In questi Comuni sono gli stessi candidati che, sottoscrivendo la loro candidatura, suppliscono in tal modo alla sottoscrizione della lista.
Le sottoscrizioni sono nulle se anteriori al 180° giorno precedente il termine finale fissato per la presentazione delle candidature (art. 14, terzo comma, della legge 53 del 1990).
Sembra logicamente inammissibile e contrario alla funzione assegnata dalla legge alla dichiarazione di cui trattasi che i candidati figurino tra i presentatori delle liste e, pertanto — secondo il Ministero dell'Interno — le loro eventuali sottoscrizioni devono ritenersi come non apposte.
Nessun elettore può sottoscrivere più di una dichiarazione di presentazione di lista, sotto pena dell'ammenda da 200 a 1.000 euro (art. 28, quinto comma e 32, quinto comma, e art. 93 D.P.R. 570, come modificato dall'art. 1 della legge 61 del 2004).

8.6. | *La dichiarazione da parte del candidato alla carica di Sindaco di collegamento con la lista o con le liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale.*

Ai sensi dell'art. 73, comma 2, D.Lgs. 267 del 2000 (già art. 6, comma 2, della legge 81) la dichiarazione di collegamento del candidato alla carica di Sindaco con una o più liste, per l'elezione nei Comuni con più di 15.000 abitanti, ha efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione presentata dai delegati delle liste interessate.
È stato esattamente rilevato che la mera sottoscrizione del programma amministrativo di una lista, da parte del candidato alla carica di Sindaco, non è idonea a concretare l'espressa manifestazione di volontà dell'indicazione del collegamento tra candidatura e una o più liste per l'elezione del Consiglio comunale, posto che detta espressa manifestazione di volontà è comunque richiesta dal su menzionato art. 6 (189).
È stato deciso che:
— nel caso di lista unica nella quale sia stata espressamente indicata la candidatura di un soggetto a Sindaco

189) T.A.R. Lazio, II, 24 maggio 1995, n. 909, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 2838.

non è necessaria la formale dichiarazione di collegamento della lista medesima con la predetta candidatura (190);
— la dichiarazione di collegamento convergente tra le liste ed il candidato alla carica di Sindaco è condizione indispensabile per poter concorrere alla ripartizione dei seggi riservati alla coalizione vincente (191);
— è valida la dichiarazione di collegamento prodotta da soggetti diversi da quelli espressamente delegati se poi questi ultimi ratificano la dichiarazione stessa (192).

8.7. | *La sottoscrizione da parte dei presentatori.*

La dichiarazione di presentazione della lista deve essere firmata dagli elettori sottoscrittori. A norma degli artt. 28, comma quarto e 32, comma quarto, D.P.R. 570, come modificati dall'art. 4 della legge 11 agosto 1991, n. 271, la firma degli elettori deve avvenire su *appositi moduli* riportanti il contrassegno di lista, il nome, cognome, luogo e data di nascita dei candidati, nonchè il nome, cognome, luogo e data di nascita dei sottoscrittori (193), al fine di dare certezza che i sottoscrittori abbiano conoscenza delle liste che si accingono a presentare (194); pertanto, è illegittima l'ammissione di una lista qualora i fogli recanti le firme dei presentatori non rechino il contrassegno della lista, il nome, luogo e data di nascita di tutti i candidati (195).
In merito, è stato deciso che la prescrizione dell'art. 28, del T.U. 570, come modificato dall'art. 4 della legge 271, relativa alla indicazione sugli appositi moduli della data e del luogo di nascita del sottoscrittore attiene a dati essenziali, insuscettibili di integrazione successiva ed è ispirata alla *ratio* di garantire certezza oggettiva e privilegiata non già sull'autenticità delle sottoscrizioni, bensì sul fatto che la volontà espressa provenga da soggetti a tanto legittimati effettivamente, in quanto sicuramente identificabili come tali dalla Commissione elettorale circondariale, sulla base del riscontro dei singoli dati con atti in suo possesso (certificati e liste elettorali), riscontro che, in mancanza dei dati medesimi, non sarebbe possibile (ad esempio, in caso di omonimia) (196).
Altra *ratio* dell'utilizzo di appositi moduli è quella di avere piena e indubitabile consapevolezza circa l'esatta identità dei candidati inclusi nella lista (197).
È stato precisato che per esigenze strettamente connaturate al procedimento elettorale, di certezza giuridica (a che gli elettori che sottoscrivano la presentazione delle candidature siano realmente edotti in merito all'identità della lista relativa) e di tutela delle forme, il contrassegno di lista deve essere apposto sui moduli di presentazione dei candidati in modo reale, ossia mediante la sua riproduzione grafica e non con la descrizione delle sue caratteristiche, e ciò al fine di evitare ogni possibilità di equivoco in un momento cruciale del procedimento elettorale, quale è quello della presentazione delle candidature nei Comuni (198).
Sulla questione relativa all'uso degli appositi moduli, è stato osservato che:
— nessuna norma prescrive l'uso, a pena di inammissibilità, di modelli ufficiali (predisposti evidentemente per facilitare le operazioni e prevenire l'omissione dei dati richiesti dalla legge), per cui una lista non può essere esclusa per il solo fatto di avere adoperato modelli diversi da quelli ufficiali (199);

---

190) T.A.R. Lazio, II-*bis,* 18 luglio 2000, n. 5964, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 3690.

191) T.A.R. Marche, 8 novembre 2002, n. 1378, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 333.

192) T.A.R. Molise, 26 marzo 2004, n. 177, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 753.

193) T.A.R. Toscana, II, 23 ottobre 1997, n. 668, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 4436; T.A.R. Lazio, II-*bis,* 18 luglio 2000, n. 5964, *ivi,* 2002, I, pag. 3691; Consiglio di Stato, V, 27 ottobre 2005, n. 5985, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 2966.

194) T.A.R. Sardegna, 16 gennaio 2002, n. 8, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 1276; Consiglio di Stato, V, 22 febbraio 2002, n. 1087, in «Cons. di St.», 2002, I, pag. 402.

195) Consiglio di Stato, 22 febbraio 2001, n. 1008, in «Cons. di St.», 2001, I, pag. 387.

196) T.A.R. Molise, 12 dicembre 1994, n. 333, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 734; T.A.R. Piemonte, II, 25 novembre 1993, n. 358, *ivi,* 1994, I, pag. 107.

197) Consiglio di Stato, V, 22 febbraio 2002, n. 1087, in «Cons. di St.», 2002, I, pag. 402.

198) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 15 febbraio 2000, n. 153, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 2103; *contra,* T.A.R. Lombardia, Brescia, 4 ottobre 1999, n. 830, *ivi,* 1999, I, pag. 4725, il quale ritiene sufficiente l'analitica descrizione sui moduli degli estremi del contrassegno.

— è legittima l'esclusione di una lista le cui candidature siano state sottoscritte su *fogli mobili,* ossia su fogli separati, privi delle indicazioni del contrassegno di lista e del nome dei candidati (200), nonchè privi del timbro di connessione (201).
Tuttavia, qualora la presentazione della lista avvenga su fogli separati è necessario che su ognuno di essi siano contenuti gli elementi sostanziali per la corretta presentazione della lista e segnatamente l'indicazione del candidato alla carica di Sindaco e l'elenco completo dei candidati al Consiglio comunale, nonchè il contrassegno (202).
È stato, però, deciso (203), che è da ritenersi illegittima la ricusazione di una lista per avere i presentatori sottoscritto su fogli i quali, sebbene autenticati da un notaio che aveva assistito alle operazioni, mancavano dei timbri trasversali che, rendendoli inscindibili, ne assicuravano il collegamento, costituendo la mancanza di detto timbro una mera irregolarità formale;
— la semplice presenza del logo del partito politico sui singoli fogli recanti le firme dei sottoscrittori è circostanza inidonea a costituire quello stretto collegamento materiale tra atto «principale» di presentazione e fogli separati recanti le firme dei sottoscrittori che solo consente di ritenere legittima la presentazione della lista, per cui, non essendo gli atti tra loro materialmente collegati già al momento della raccolta delle sottoscrizioni, deve escludersi una consapevole determinazione del singolo sottoscrittore, nè rileva la circostanza che l'atto «principale» rechi un rinvio a fogli separati (204);
— nel difetto di precise e puntuali indicazioni è da ritenersi legittima la possibilità di incollare il contrassegno sull'apposito modulo (205);
— qualora un modulo sia insufficiente a raccogliere il numero di firme necessario, occorre proseguire l'attività di raccolta firme con un diverso modulo recante la prescritta intestazione (206);
— la descrizione del contrassegno verbalizzata dal segretario comunale è atto sufficiente a quindi idoneo allo scopo, trattandosi di dichiarazione resa da un pubblico ufficiale, per cui deve ritenersi che all'atto della presentazione della lista gli appositi moduli recavano il contrassegno identificativo, anche se non inserito nell'apposito spazio ma su un foglio separato (207).
Gli elettori che *non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere* per fisico impedimento possono fare la loro dichiarazione di presentazione della lista in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato delegato dal Sindaco. Della dichiarazione è redatto apposito verbale che, insieme con gli altri atti, deve essere allegato alla lista dei candidati (art. 28, comma quarto ed art. 32, comma quarto, D.P.R. 570).

---

199) Consiglio di Stato, V, 6 luglio 1994, n. 732, in «Cons. di St.», 1994, I, pag. 1047; T.A.R. Campania, Napoli, III, 4 agosto 1995, n. 409, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4333; Id., II, 24 giugno 1996, n. 254, *ivi,* 1996, I, pag. 3535.

200) T.A.R. Campania, Napoli, II, 29 luglio 1999, n. 2117, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 4037; Consiglio di Stato, VI, ordinanza cautelare del 14 aprile 2000, n. 1883, in «Cons. di St.», 2000, I, pag. 1074, il quale ha sostenuto che l'autenticazione delle firme dei sottoscrittori asseritamente estesa anche a firme apposte su separato modulo non ritualmente congiunto al modulo recante l'autentica è invalida, perchè non conforme alla disciplina dettata dall'art. 28 D.P.R. 570; Id. V, 28 giugno 2005, n. 187, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 124; T.A.R. Lazio, II-*bis,* 27 aprile 2001, n. 3561, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 3594; T.A.R. Puglia, Bari, I, 4 maggio 2001, n. 1432 e 1433, *ivi,* 2001, I, pagg. 2485 e 2486; Id., Lecce, I, 27 aprile 2001, n. 2086, *ivi,* 2001, I, pag. 2507; T.A.R. Sardegna, 20 novembre 2003, n. 1500, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3389; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 5 giugno 2004, n. 484, *ivi,* 2004, pag. 1775; T.A.R. Lazio, II-*bis,* 3 novembre 2004, n. 12362, *ivi,* 2004, pag. 3357; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 marzo 2005, n. 1565, *ivi,* 2005, pag. 847.

201) T.A.R. Molise, 26 luglio 2001, n. 236, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 3384.

202) T.A.R. Sicilia, Catania, I, 22 agosto 2003, n. 1313, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 2466. È stata esclusa una lista la cui sottoscrizione era avvenuta con fogli separati, senza alcun collegamento e senza che nei fogli fossero indicati i candidati e i simboli della lista (Consiglio di Stato, Sez. V, 10 maggio 1999, n. 535, in «Cons. di St.», 1999, I, pag. 860; T.A.R. Campania, Napoli, II, 1 dicembre 1997, n. 3210, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 677; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 10 ottobre 1998, n. 696, *ivi,* 1998, I, pag. 4526.

203) T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 6 novembre 1999, n. 742, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 220.

204) T.A.R. Lazio, II, 30 dicembre 1993, n. 1711, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 63; Consiglio di Stato, V, 17 maggio 1996, n. 575, in «Cons. di St.», 1996, I, pag. 857, che annulla T.A.R Puglia, Bari, II, 26 ottobre 1995, n. 1025, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4992.

205) Consiglio di Stato, V, 18 novembre 2003, n. 7319, in «Foro amm. CDS», 2003, pag. 3382.

206) Consiglio di Stato, V, 3 marzo 2005, n. 835, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 806.

207) T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 27 luglio 2006, n. 341, in «Foro amm. T.A.R.», 2006, pag. 2428.

Fermo restando il disposto dell'art. 3 della legge 81 del 1993, per quanto riguarda i requisiti formali della presentazione delle candidature individuali e di lista, le candidature e le liste possono essere contraddistinte con la denominazione ed il simbolo di un partito o di un gruppo politico che abbia avuto eletto un proprio rappresentante anche in una sola delle Camere o nel Parlamento europeo o che sia costituito in gruppo parlamentare anche in una sola delle due Camere nella legislatura in corso alla data di indizione dei comizi elettorali ovvero, in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni politiche con quelle comunali e provinciali, nella legislatura precedente a quella per la quale vengono svolte le elezioni politiche, a condizione che, all'atto della presentazione delle candidature e della lista allegata, oltre alla restante documentazione, sia presentata una dichiarazione sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico o dai presidenti o segretari regionali o provinciali di essi, che tali risultino per attestazione dei rispettivi presidenti o segretari nazionali ovvero da rappresentanti all'uopo da loro incaricati con mandato autenticato da un notaio, attestante che le liste o le candidature sono presentate in nome e per conto del partito o gruppo politico stesso (art. 2 D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132).
È stato deciso che l'autenticazione da parte del notaio della firma del rappresentante di un partito all'utilizzazione del contrassegno nelle elezioni amministrative è prevista dall'art. 2 del D.P.R. 132 solo per l'atto con cui il potere in questione è conferito dal legale rappresentante del partito o gruppo politico ad uno dei soggetti indicati nella norma stessa e per le finalità ivi indicate, e non anche per gli atti con i quali il delegato *sub*-delega a terzi il predetto potere in coerenza con il mandato conferitogli (208).

8.8. | *L'autenticazione delle sottoscrizioni.*

8.8.1. | *La legislazione vigente.*

La firma del sottoscrittore deve essere autenticata dai seguenti soggetti (art. 14 della legge 53 del 1990, come modificato dall'art. 1 della legge 28 aprile 1998, n. 130 e dalla legge 120 del 1999):
— notai;
— giudici di pace;
— cancellieri e collaboratori delle cancellerie delle Corti di Appello, dei Tribunali. A seguito della soppressione delle Preture, il riferimento va fatto, ora, oltre che ai tribunali anche alle sezioni distaccate dei tribunali, in conformità al D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, istitutivo del giudice unico di primo grado; in questa categoria debbono ricomprendersi anche i cancellieri ed i collaboratori delle cancellerie degli organi di giustizia amministrativa (209);
— segretari delle Procure della Repubblica;
— Presidenti delle Province;
— Sindaci;
— assessori comunali e provinciali;
— presidenti dei Consigli comunali e provinciali;
— presidenti e vicepresidenti dei Consigli circoscrizionali;
— segretari comunali e provinciali;
— funzionari appositamente incaricati dal Sindaco e dal Presidente della Provincia;
— consiglieri comunali e provinciali che comunichino la loro disponibilità, rispettivamente, al Sindaco ed al Presidente della Provincia (210).
L'autenticazione delle firme dei sottoscrittori costituisce modalità essenziale per garantire le certezze circa la provenienza delle candidature, per cui la mancanza o la irritualità di detto elemento essenziale determina

208) Consiglio di Stato, V, 25 maggio 1998, n. 688, in «Cons. di St.», 1998, I, pag. 893.

209) T.A.R. Toscana, II, 24 maggio 2004, n. 1562, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 1357.

210) Sulla legittimità dell'inclusione dei consiglieri tra i soggetti autenticanti, cfr. Consiglio di Stato, V, 7 novembre 2007, n. 5745, in «Foro amm. CDS», 2007, pag. 3141.

non una mera irregolarità, ma una nullità insanabile del relativo atto di presentazione (211).
Altrove, abbiamo rilevato (212) che la comunicazione dei consiglieri di essere disponibili ad autenticare deve essere recepita dal Presidente della Provincia e dal Sindaco (trattandosi di atto unilaterale recettizio), i quali possono apporvi un visto, atto che ovviamente non può rivestire carattere autorizzatorio, ma con il quale si riconosce, si dà atto della volontà del consigliere a svolgere le funzioni di pubblico ufficiale e che deve essere esibito unitamente alla dichiarazione quale atto di certificazione dell'assunzione dell'incarico.
Premesso che la comunicazione del consigliere può essere fatta con efficacia avente carattere generale, da valere per tutte le elezioni (comprese le consultazioni referendarie) che si svolgono durante il mandato del consigliere o in occasione di una specifica competizione elettorale, con analoga comunicazione i consiglieri manifestano la volontà di rinunciare alla facoltà di autenticare.
Tra i soggetti legittimati ad autenticare debbono annoverarsi anche i giudici conciliatori, tuttora in funzione per l'esaurimento delle cause pendenti, ai sensi dell'art. 44 della legge 374 del 1991, anche se la recente legislazione non vi fa cenno, tenuto conto che le sue attribuzioni sono state assorbite da quelle conferite al giudice di pace.
A favore della permanenza della competenza del giudice conciliatore milita la considerazione della sua qualità di soggetto partecipante della funzione giurisdizionale (213).
Si rammenta che il Ministero della Giustizia ha espresso il parere secondo il quale i pubblici ufficiali previsti dal menzionato art. 14, ai quali è espressamente attribuita la competenza ad eseguire le autenticazioni delle firme dei sottoscrittori, dispongono del potere di autenticare le sottoscrizioni stesse esclusivamente nel *territorio di competenza* dell'ufficio di cui sono titolari.
Precisa il Ministero dell'Interno che, ovviamente, l'espletamento delle suddette funzioni da parte di tutti i pubblici ufficiali autenticanti comporta l'adozione di *ogni misura organizzativa* idonea ad assicurare pienamente la più assoluta parità di trattamento nei confronti di tutte le forze politiche che intendono partecipare alla competizione, così da garantire il godimento più diffuso dell'elettorato passivo costituzionalmente garantito.
I Comuni, inoltre, nell'ambito della loro autonomia organizzativa, valuteranno l'opportunità di autorizzare l'espletamento delle citate funzioni di autenticazione anche *in proprietà comunali* situate all'esterno della residenza municipale od anche in luogo pubblico o aperto al pubblico, purchè all'interno del territorio comunale.
L'autenticazione deve essere redatta con le modalità di cui all'art. 18, comma secondo, del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 (già secondo e terzo comma dell'art. 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15), per cui essa non è valida qualora non contenga anche l'indicazione della data e del luogo in cui è avvenuta (214).
Infatti, le autenticazioni sono nulle se anteriori al 180° giorno precedente il termine finale fissato per la presentazione delle candidature (art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 55).
Inoltre, è da considerarsi presupposto essenziale e imprescindibile perchè il titolare del potere certificativo possa autenticare validamente una sottoscrizione, la circostanza che questa sia apposta in sua presenza dal soggetto cui la stessa viene imputata, e della cui identità egli sia certo, in quanto soltanto così si giustifica che lo stesso funzionario possa legittimamente far risalire una determinata sottoscrizione ad una certa persona con efficacia vincolante *erga omnes* (215).
Circa l'autenticazione fatta dal notaio è stato ritenuto che questi debba attenersi alle disposizioni della legge notarile, che prescrive la presenza dei testimoni, i quali non sono richiesti per le autenticazioni effettuate dagli altri pubblici ufficiali indicati negli artt. 28 e 32 (216).

---

211) T.A.R. Campania, Napoli, III, 17 dicembre 2002, n. 8092, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 801.

212) MAGGIORA, *Il consigliere comunale,* Milano, 2000, pag. 9.

213) T.A.R. Marche, 27 giugno 1997, n. 508, in «I TAR.», 1997, I, pag. 3220; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 20 gennaio 1999, n. 18, *ivi,* 1999, I, pag. 113.

214) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 5 novembre 1993, n. 537, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 249.

215) T.A.R. Veneto, I, 26 gennaio 2000, n. 213, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 1360.

Questa tesi è contrastata dalla Corte di Cassazione, la quale osserva che non prevedendo la legge elettorale particolari formalità, deve farsi ricorso alla legge comune, cioè all'art. 2703 cod. civ. che non prevede obbligatoriamente l'assistenza di testimoni.
Peraltro, è stato osservato che sarebbe contro ogni logica porre su piani diversi l'attività compiuta dal notaio rispetto a quella degli altri pubblici ufficiali (217).
In sede di autenticazione della sottoscrizione delle liste elettorali, l'indicazione di una mera serie di cifre, in assenza della indicazione del tipo di documento ovvero l'esibizione di tesserini recanti il numero di codice fiscale o del certificato o libretto di pensione sono elementi e documenti inidonei a consentire l'accertamento dell'identità personale del sottoscrittore (218).

8.8.2. | *Gli orientamenti giurisprudenziali.*

Sui soggetti abilitati alle autenticazioni si citano le seguenti decisioni:
— l'omessa indicazione del nome e cognome del funzionario autenticante e del timbro dell'ufficio determina una nullità insanabile della sottoscrizione e quindi dello stesso atto di presentazione (219);
— il cancelliere di conciliatura (ora, dell'ufficio del giudice di pace) non è legittimato ad autenticare le firme dei sottoscrittori delle liste elettorali (220);
— all'autenticazione delle firme dei sottoscrittori può legittimamente provvedere un collaboratore di cancelleria, in luogo del cancelliere, dal momento che la dizione «cancelliere di Pretura e di Tribunale», che si legge nella legge 53 del 1990, va letta e interpretata alla luce delle previsioni contenute nella legge 11 luglio 1980, n. 312 e dei provvedimenti attuativi che autorizzano il suddetto collaboratore, inquadrato nella settima qualifica funzionale, a compiere tutti gli atti che la legge e i regolamenti attribuiscono al cancelliere (221). Ora, la questione ha perso rilevanza, in quanto anche i collaboratori della Corte d'appello e del Tribunale sono annoverati tra i pubblici ufficiali incaricati delle autenticazioni;
— il potere di autenticazione spettante ai funzionari comunali che ne abbiano avuto incarico dal Sindaco non ha carattere generale, ma si estende alle sole autenticazioni di volta in volta previste dalle leggi attributive; pertanto, sono competenti ad eseguire le autenticazioni, che non siano attribuite esclusivamente ai notai e che siano previste dalle singole leggi elettorali, ai sensi dell'art. 14 della legge 53, i funzionari appositamente incaricati dal Sindaco (222).
Occorre, quindi, un apposito atto del Sindaco o del Presidente della Provincia che esplicitamente facoltizzi i funzionari ad autenticare in materia elettorale (223);
— l'art. 3 della legge 81 del 1993, attraverso il richiamo dell'art. 14 della legge 53 del 1990, ha superato la disposizione nascente dall'art. 28 D.P.R.. 570, con la conseguenza che, dopo la sua entrata in vigore, i segretari comunali rientrano tra i pubblici ufficiali abilitati all'autenticazione delle firme di accettazione delle candidature nelle elezioni comunali e non solo di quelle di presentazione delle liste (224);
— non costituisce motivo invalidante il fatto che il pubblico ufficiale autenticante non abbia premesso alla

---

216) Consiglio di Stato, Sez. V, 20 ottobre 1962, n. 789, in «Nuova Rass.», 1964, pag. 1055.

217) BOSCIA, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 215; FINA, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 215; SPADACCINI, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 218.

218) T.A.R. Molise, 7 marzo 2001, n. 58, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 1824.

219) T.A.R. Molise, 3 marzo 2005, n. 306, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 772.

220) T.A.R. Puglia, Lecce, II, 8 aprile 1994, n. 227, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 2215.

221) T.A.R. Puglia, Bari, II, 26 ottobre 1995, n. 1025, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4992.

222) T.A.R. Lombardia, Milano, 6 febbraio 1996, n. 147, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1284.

223) T.A.R. Toscana, II, 17 dicembre 1994, n. 425, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 676; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 7 giugno 1996, n. 461, *ivi,* 1996, I, pag. 3489.

224) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 12 luglio 1997, n. 479, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3239.

propria firma il nome e cognome in stampatello, qualora la sua identificazione sia possibile attraverso la sottoscrizione leggibile del p.u. (225);
— è legittimo l'atto di ricusazione di una lista nel caso in cui nell'autenticazione delle firme dei sottoscrittori non siano state indicate le modalità di identificazione dei sottoscrittori (226);
— è ammissibile anche la sottoscrizione a stampatello della lista (227);
— è legittima la ricusazione della lista nel caso in cui l'autenticazione non sia avvenuta nel rispetto delle prescritte modalità, ossia in mancanza di data e luogo e qualifica dell'autenticante (nella specie, si trattava di consigliere comunale) (228).
L'autenticazione delle firme dei presentatori di una lista di candidati non costituisce un semplice mezzo di prova, surrogabile con altri strumenti apprestati dall'ordinamento, ma un requisito prescritto *ad substantiam actus,* per garantire, con il vincolo della fede privilegiata, la certezza della provenienza della presentazione della lista da parte di chi figura averla sottoscritta; pertanto, detta autenticazione deve esistere al momento della scadenza del termine per la presentazione della lista e la sua mancanza determina l'esclusione della lista stessa dalla competizione elettorale (229).
Le firme dei sottoscrittori di una lista di candidati alle elezioni comunali debbono essere autenticate nei modi di legge, mentre non vanno autenticate quelle relative ai soggetti che materialmente presentano la lista nella segreteria comunale (230).

8.8.3. | *La questione relativa all'autocertificazione.*

Vigente l'abrogata legislazione, i certificati elettorali relativi alla qualità di elettore dei sottoscrittori o dei candidati, non potevano essere sostituiti da autodichiarazione (231), mentre, attualmente, sembra possibile fare ricorso all'istituto della autocertificazione.
Allo stato della vigente normativa, a favore della possibilità dell'autocertificazione si sostiene che:
— l'art. 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 stabilisce chiaramente che le eccezioni alla possibilità di presentare dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà debbono essere previste in modo espresso, ciò che non si ricava dalla legislazione elettorale;
— lo stesso testo unico offre strumenti idonei a scongiurare il pericolo derivante dall'ipotetica falsità delle dichiarazioni sostitutive eventualmente prodotte dai candidati, laddove dispone che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione e in tutti i casi in cui sorgano dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni (art. 71);
— l'art. 43 stabilisce che le amministrazioni pubbliche, ove non accettino la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato, debbono provvedere d'ufficio all'accertamento, anche per via fax e telematica;
— tra i certificati che non possono essere sostituiti da altro documento non sono compresi quelli elettorali (art. 49);
— dall'esame del D.P.R. 445 risulta che:
a) nella nozione di documento debbono ricomprendersi non solo i certificati rilasciati dalla competente amministrazione, ma anche la dichiarazione prodotta dall'interessato in sostituzione dei certificati [art. 1, comma 1, lett. *f)* e *g)*];

---

225) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 24 novembre 2004, n. 705, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3289.

226) Consiglio di Stato, V, 25 luglio 2005, n. 3920, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 2257.

227) Consiglio di Stato, V, 31 maggio 2007, n. 2817, in «Foro amm. CDS», 2007, pag. 1529.

228) Consiglio di Stato, V, 17 luglio 2000, n. 2923, in «Cons. di St.», 2000, I, pag. 1740.

229) Consiglio di Stato, V, 6 marzo 1990, n. 263, in «Cons. di St.», 1990, I, pag. 419; Id., 18 giugno 2001, n. 3212, *ivi,* 2001, I, pag. 1337; Cons. giust. amm. sic., 8 marzo 1990, n. 55, *ivi,* 1990, I, pag. 508; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 13 luglio 1990, n. 518, in «I T.A.R.», 1990, I, pag. 3314; T.A.R. Lazio, II-*bis,* 3 dicembre 1999, n. 2516, *ivi,* 2000, I, pag. 31.

230) T.A.R. Molise, 31 gennaio 2002, n. 60, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 1146.

231) Cfr. Consiglio di Stato, I, 13 dicembre 2000, n. 1231, in «Cons. di St.», 2000, I, pag. 2793, il quale faceva presente che era in fase di avanzata predisposizione il nuovo testo unico della documentazione amministrativa, il quale avrebbe potuto apportare alla normativa di riferimento significative modificazioni.

b) tra gli albi ed elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni sono da ricomprendersi anche le liste elettorali, nelle quali l'interessato dichiara di essere iscritto [art. 46, comma 1, lett. *i)*];
c) è prescritto il divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere atti o certificati concernenti stati, qualità personali e fatti, di cui all'art. 46, che siano attestati in documenti già in loro possesso o che comunque esse stesse siano tenute a certificare, atti o certificati che esse sono tenute a richiedere d'ufficio, previa indicazione da parte dell'interessato dell'amministrazione competente e degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti (art. 43, comma 1, D.P.R. 445; art. 18, comma 2, della legge 241 del 1990) (232).
A fronte di queste argomentazioni corre l'obbligo di rilevare il contrario avviso del Ministero dell'Interno, il quale — sulla base del parere del Consiglio di Stato, reso dalla Prima Sez. il 13 dicembre 2000, n. 1232/2000 — osserva che in considerazione del carattere di specialità della normativa elettorale non si applicano, nell'ambito del procedimento elettorale ed, in particolare, nella fase di presentazione delle candidature, i principi di semplificazione in materia di documentazione amministrativa di cui al D.P.R. 445 del 2000.
Non sono pertanto ammesse:
a) l'autocertificazione (art. 46 D.P.R. 445); non è quindi possibile autocertificare l'iscrizione nelle liste elettorali;
b) la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (art. 47);
c) la proroga di validità del certificato di iscrizione nelle liste elettorali mediante autodichiarazione dell'interessato in calce al documento (l'art. 41 D.P.R. 445 infatti si riferisce ai certificati anagrafici e a quelli di stato civile, con esclusione quindi di quelli elettorali);
d) la presentazione di documenti alla p.a. mediante fax o posta elettronica, salvo che nel contesto del «documento informatico».
La questione va ora rivisitata alla luce delle innovazioni apportate dall'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), il quale prevede (introducendo all'art. 40 del D.P.R. 445 del 2000, il comma 01) che: «Le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi, i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli artt. 46 e 47». Inoltre, il successivo comma 02 del D.P.R. n. 445 del 2000 — come introdotto anch'esso dal medesimo art. 15 della legge 183/2011 — dispone che sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati sia apposta, a pena di nullità, la dicitura: «Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi».
Il Ministero dell'Interno con apposita circolare e nelle Istruzioni per la presentazione delle candidature ha precisato che le surrichiamate disposizioni in materia di semplificazione documentale e procedimentale, anche in base alla consolidata prassi amministrativa confortata dalla giurisprudenza, sono incompatibili ed inapplicabili: i procedimenti elettorali e referendari stessi, infatti, come ben noto, sono disciplinati con normativa assolutamente «speciale» e non derogabile da disposizioni di carattere generale che non apportino alcuna espressa «novella» legislativa alla predetta normativa «speciale».
Conclusivamente, il Ministero ha disposto che «le anzidette disposizioni in materia di "autodichiarazioni" non possano trovare applicazione alle certificazioni rilasciate dalle amministrazioni pubbliche a soggetti privati concernenti l'accertamento della iscrizione nelle liste elettorali, ai fini dell'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo o anche del diritto di iniziativa popolare referendaria».
Il Ministero riferisce, infine, che è stato richiesto parere al Consiglio di Stato, per dirimere la delicata questione.

---

232) Per la giurisprudenza favorevole all'autocertificazione, cfr.: T.A.R. Campania, Salerno, 27 aprile 1995, n. 255, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3229; Id. Napoli, II, 30 aprile 1998, n. 1339, *ivi,* 1998, I, pag. 2696; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 10 maggio 2001, n. 2166, *ivi,* 2001, I, pag. 1561; *contra,* T.A.R. Lazio, II, 20 maggio 2003, n. 4420, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1659.

8.9. | *Indicazione dei delegati incaricati di designare i rappresentanti di lista e di dichiarare il collegamento.*

Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti la dichiarazione di presentazione di lista deve contenere anche la indicazione di due delegati incaricati di assistere alle operazioni di sorteggio delle liste e di designare i rappresentanti di lista presso ogni seggio elettorale e presso l'Ufficio centrale (art. 13, quinto comma, della legge 53 del 1990 e art. 32, nono comma, n. 4, D.P.R. 570) nonchè di dichiarare il collegamento con il candidato alla carica di Sindaco (art. 72, commi 2 e 7, del D.Lgs. 267 del 2000).
La facoltà di indicazione dei delegati è prevista anche nei *Comuni con popolazione inferiore a 15.000* abitanti, ai fini della loro assistenza alle operazioni di sorteggio delle liste e della designazione presso ogni seggio elettorale dei rappresentanti di lista (art. 13, comma terzo, legge 53).
Sebbene la legge non rechi alcuna disposizione in proposito, è da ritenere, per intuitive ragioni, che i delegati siano preferibilmente da scegliere fra i presentatori e non fra i candidati. Nulla vieta, tuttavia, che la scelta cada su persone che non siano presentatori.
In caso di contemporaneità di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali è consentito che le stesse persone siano designate quali delegati di lista per le elezioni del Consiglio regionale, del Consiglio comunale, del Consiglio circoscrizionale e del gruppo dei candidati per la elezione del Consiglio provinciale.
Però, l'indicazione dei delegati di lista nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti non è un elemento essenziale della dichiarazione di presentazione della lista, per cui una eventuale mancata indicazione di tali delegati non comporterà la nullità della dichiarazione, ma avrà come sola conseguenza l'impossibilità da parte dei presentatori della lista di assistere alle operazioni di sorteggio e di nominare rappresentanti di lista nei seggi.
Nel caso in cui, ai fini della dichiarazione di collegamento fra le liste elettorali, ai sensi dell'art. 6, comma 7, della legge 81 (ora, art. 72, comma 7, D.Lgs. 267), non sia stato indicato qual è il delegato effettivo e quello supplente, come prevede l'art. 30, ultimo comma, D.P.R. 570, vale il principio generale sancito nell'art. 1716 del codice civile, in materia di mandato, secondo cui «se nel mandato non è dichiarato che i mandatari devono agire congiuntamente ciascuno di essi può concludere l'affare», per cui la dichiarazione di uno dei soggetti delegati perfeziona la procedura di collegamento (233).

8.10. | *La presentazione del programma amministrativo.*

All'atto della presentazione della lista con i nominativi dei candidati al Consiglio comunale e con il collegato nominativo del Sindaco, deve essere allegato il *programma amministrativo,* che deve essere affisso all'albo pretorio.
E nel caso in cui, nei Comuni con più di 15.000 abitanti, più liste presentino lo stesso candidato alla carica di Sindaco, le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano tra di loro collegate (artt. 71, comma 2 e 73, comma 2, del D.Lgs. 267).
La citata normativa non prevede che il programma elettorale debba essere sottoscritto nè che lo stesso debba essere spillato o incollato alla lista, trattandosi di un mero allegato della lista elettorale non contenente dichiarazioni di volontà bensì semplici esternazioni di intenti programmatici (234).

8.11. | *L'allegazione dei certificati dei presentatori delle liste attestanti la loro iscrizione nelle liste elettorali.*

Il Ministero dell'Interno — nelle citate Istruzioni — precisa che la lista dei candidati sia corredata dei certificati comprovanti nei sottoscrittori il possesso della qualità di elettori del Comune.

---

233) Consiglio di Stato, V, 18 giugno 1996, n. 731, in «Cons. di St.», 1996, I, pag. 930.

234) T.A.R. Molise, 19 dicembre 2002, n. 1084, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 785.

Questo adempimento è ritenuto da alcune Commissioni elettorali circondariali come requisito indispensabile, ai fini dell'ammissione delle liste, con relativa ricusazione per quelle liste di candidati che sono mancanti dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali del Comune o che li allegano tardivamente (235).
Tuttavia, già il Consiglio di Stato (Sez. V, 24 novembre 1972, n. 218) aveva affermato la non necessità dell'allegazione dei certificati elettorali, essendo sufficiente, in merito, la sola autenticazione delle firme dei sottoscrittori.
Tale orientamento è stato ribadito dal Tribunale amministrativo per la Calabria, Sezione di Reggio Calabria (236), in base alla considerazione che nessuna norma prescrive, per le elezioni comunali l'obbligo della contestuale presentazione dei certificati elettorali dei sottoscrittori, in quanto la qualità di elettore del Comune «può agevolmente e rapidamente effettuarsi d'ufficio sulla scorta delle liste elettorali locali, trattandosi di elementi normalmente acquisibili con immediatezza presso i competenti uffici comunali (arg. art. 20, comma quarto, D.P.R. 361/1957 e art. 19, penultimo comma, D.P.R. 570)».
«E ciò si pone, del resto, in sintonia con l'art. 18, comma terzo, della legge 241/1990, secondo cui, di regola e salva espressa disposizione in contrario *'sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare'*.
«Nè un obbligo al riguardo a carico dei presentatori (sanzionato da decadenza) può farsi, in ipotesi, discendere dalle istruzioni del Ministero dell'Interno sulla presentazione e l'ammissione delle candidature nelle elezioni comunali, posto che le stesse non costituiscono fonte autonoma e cogente di disciplina del procedimento amministrativo nella parte in cui lo stesso è direttamente regolato dalla legge». Inoltre, conclude il Tribunale amministrativo, i suddetti certificati sono pur sempre documenti ammissibili *ex novo,* in virtù dell'art. 33 D.P.R.. 570, dalla Commissione elettorale circondariale, in sede di esame delle candidature.
A queste argomentazioni riteniamo di poter accedere e, quindi, propendiamo per la facoltatività dell'allegazione dei certificati elettorali dei presentatori di lista, adempimento cui sono tenuti gli uffici elettorali comunali, ai quali compete, comunque, l'obbligo di provvedere al rilascio dei certificati in oggetto (237).
Conforme a quanto sopra riportato si pone, peraltro, una copiosa giurisprudenza dei Tribunali amministrativi (238).
Di diverso avviso è la giurisprudenza amministrativa siciliana, secondo la quale le norme elettorali non fanno carico alla Commissione circondariale di acquisire d'ufficio la documentazione relativa al diritto elettorale dei sottoscrittori, onere che incombe esclusivamente su questi ultimi (239).
Da segnalare, inoltre, la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, il quale — rilevato che, quantunque manchi una norma che imponga all'amministrazione comunale di rilasciare i certificati di iscrizione

---

235) Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, V, 4 febbraio 1997, n. 137, in «Cons. di St.», 1997, I, pag. 215; T.A.R. Campania, Salerno, 8 novembre 1997, n. 608, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 302; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 13 ottobre 1999, n. 1295, *ivi,* 1999, I, pag. 5123, che considera il caso in cui oltre alla mancata allegazione dei certificati si è verificata la mancata apposizione delle firme dei sottoscrittori.

236) 8 novembre 1993, n. 953, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 378.

237) MAGGIORA, Composizione ed elezione degli organi comunali, in questa «Rivista», 1997, pag. 611.

238) T.A.R. Lazio, II, 14 luglio 1993, n. 789, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 2950, secondo il quale non è necessaria l'allegazione dei certificati relativi allo *status* di elettore, poichè i sottoscrittori devono essere tutti elettori del Comune; Id., Latina, 20 ottobre 1993, n. 1200, *ivi,* 1993, I, pag. 3987, I; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 21 dicembre 1993, n. 679, *ivi,* 1994, I, pag. 846; Id., 18 gennaio 1995, n. 1, *ivi,* 1995 pag. 1332; T.A.R. Puglia, Bari, II, 13 giugno 1994, n. 927, *ivi,* 1994, I, pag. 3371; Id., 9 maggio 1997, n. 317, *ivi,* 1997, I, pag. 2749; Id., I, 6 luglio 1999, n. 778, *ivi,* 1999, I, pag. 3582, il quale ritiene sufficiente la dichiarazione di essere elettori; T.A.R. Toscana, II, 28 ottobre 1994, n. 358, *ivi,* 1994, I, pag. 4499; T.A.R. Campania, Napoli, II, 14 marzo 1995, n. 174, *ivi,* 1995, I, pag. 2492; Id., 29 luglio 1999, n. 2118, *ivi.,* 1999, I, pag. 4037; Id., Salerno, 1 aprile 1998, n. 140, *ivi,* 1998, I, pag. 2048; T.A.R. Liguria, II, 9 marzo 1998, n. 85, *ivi,* 1998, I, pag. 1874; T.A.R. Veneto, I, 26 gennaio 2000, n. 225, *ivi,* 2000, I, pag. 1363; T.A.R. Lazio, II-*bis,* 3 giugno 2003, n. 4343, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 2015; non manca, neppure, conforme orientamento del Consiglio di Stato: V, 3 ottobre 1994, n. 1091, in «Cons. di St.», 1994, I, pag. 1346.

239) T.A.R. Sicilia, Palermo, I, 12 luglio 1993, n. 624, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 3465; Id., Catania, I, 21 novembre 1994, n. 2620, *ivi,* 1995, I, pag. 414, confermata da Cons. giust. amm. sic., 26 aprile 1996, n. 82, in «Cons. di St.», 1996, I, pag. 678.

nelle liste elettorali, può applicarsi per analogia l'art. 9 della legge 108 del 1968, relativa alle elezioni regionali, che impone l'obbligo del rilascio nel termine massimo di ventiquattro ore — conclude nell'affermare che il ritardo in tale adempimento non può produrre conseguenze deteriori ed irreparabili a danno dei privati, per cui la mancanza dei certificati di iscrizione non deve condurre all'esclusione della lista, se sia giustificata da cause di forza maggiore od a fatto di terzi (240).

La controversa questione è stata rimessa all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (241), la quale (242) ha così stabilito:

— è compito della Commissione elettorale circondariale accertare il possesso della qualità di elettore da parte dei sottoscrittori;

— tale qualità è sicuramente riscontrabile con l'esibizione del certificato di iscrizione nelle liste elettorali del Comune;

— è onere dei presentatori della lista depositare i suddetti certificati.

Ma, osserva l'Adunanza plenaria, gli artt. 32 e 33 del D.P.R. 570 non hanno disposto il dovere della Commissione di ricusare la lista, qualora non siano stati presentati tali certificati elettorali.

Pertanto, la Commissione può valutare se i relativi riscontri, anche in relazione alla popolazione del Comune, vadano svolti sulla base dell'esemplare delle liste elettorali, depositate presso di essa e, se risulti necessario, può invitare il presentatore a depositare i certificati elettorali, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, per il quale la Commissione può «ammettere nuovi documenti» e deliberare, entro il ventiseiesimo giorno antecedente la data della votazione.

Concludendo, deve osservarsi il seguente procedimento:

— il segretario comunale è tenuto ad acquisire — in sede di presentazione delle liste — i certificati elettorali dei sottoscrittori, rilasciandone dettagliata ricevuta, anche se essi gli siano consegnati dal presentatore oltre le ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente la data della votazione, purchè ciò avvenga fino al momento in cui egli abbia rimesso la documentazione alla Commissione elettorale circondariale;

— il presentatore della lista, qualora non sia in grado di consegnare i certificati elettorali dei sottoscrittori al segretario comunale, può direttamente consegnarli alla Commissione circondariale, che non può ricusare la lista se, dalla documentazione trasmessa dal segretario comunale o direttamente consegnata dal presentatore, le risulti che essa sia stata sottoscritta dal prescritto numero di elettori iscritti nelle liste del Comune;

— nel caso di mancata produzione (anche parziale) dei certificati da parte del presentatore della lista, la Commissione circondariale deve tenere conto della documentazione posta a sua disposizione e, qualora ritenga di non poter svolgere con la propria struttura gli adempimenti (perchè particolarmente onerosi, in ragione della popolazione del Comune), può disporre l'ammissione di nuovi documenti, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma (fissando un adempimento che va rispettato dal presentatore della lista, tenuto a collaborare con gli uffici perchè vi sia il buon andamento dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione);

— qualora il presentatore della lista neppure abbia tenuto conto della statuizione di integrazione della documentazione, la Commissione elettorale ricusa la lista, a causa del mancato riscontro di quanto previsto dall'art. 32, comma 3, D.P.R. 570.

La decisione, commendevole per l'approfondimento della materia non considera, tuttavia, il caso estremo in cui il presentatore non sia in grado di produrre l'integrazione della documentazione, non per sua negligenza, ma per quella degli addetti agli uffici che debbono procedere al riscontro.

In questo caso, deve ritenersi applicabile la scriminante della causa di forza maggiore e procedere, non all'esclusione della lista, ma alla sua accettazione, come peraltro ammetteva la giurisprudenza del Consiglio di Stato sopra citata.

---

240) Sez. V, 24 febbraio 1994, n. 209 e 28 aprile 1999, n. 505, in «Cons. di St.», 1999, I, pagg. 236 e 661; T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, ordinanza cautelare 6 aprile 2000, n. 312, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 1046).

241) Sez. V, 20 luglio 1999, n. 862, in «Cons. di St.», 1999, I, pag. 1141.

242) Con sent. 30 novembre 1999, n. 21, in «Cons. di St.», 1999, I, pag. 1816.

Negli appositi moduli debbono essere indicati il luogo e la data di nascita dei sottoscrittori, elementi insuscettibili di integrazione successiva e che, se mancanti determinano la legittimità dell'esclusione della lista (243).
Tali certificati potranno essere anche collettivi, e dovranno essere rilasciati dai Sindaci nel termine improrogabile di ventiquattro ore dalla richiesta.
Ogni ritardo, doloso o colposo, da parte dei Sindaci nel rilascio di tali certificati, recherebbe gravissimo pregiudizio alla presentazione delle liste nei termini prescritti e pertanto deve essere assolutamente evitato con l'uso tempestivo dei mezzi che la legge pone a disposizione dell'Autorità governativa.
I Prefetti dovranno, quindi, avvalersi, nel caso, della facoltà loro concessa dall'articolo unico della legge 8 marzo 1949, n. 277, per inviare, appena se ne manifestasse la necessità, presso il Comune inadempiente, un Commissario per l'immediato rilascio dei certificati.

8.12. | *Dichiarazione di accettazione della candidatura alla carica di Sindaco e della candidatura alla carica di consigliere comunale.*

La legge dispone che con la lista dei candidati deve essere presentata anche la dichiarazione di *accettazione della candidatura* da parte di ogni candidato (art. 28, settimo comma, ed art. 32, nono comma, n. 2, D.P.R. 570).
Per la compilazione di tale dichiarazione non è prescritta alcuna speciale formulazione, ma è necessario, però, che essa contenga l'esplicita dichiarazione del candidato di non trovarsi in alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 e dalla legge 475 del 1999 (che enumera le cause di non candidabilità alle elezioni regionali ed amministrative; ora, art. 58 D.Lgs. 267).
È stato deciso che:
— non è richiesto che la dichiarazione di accettazione debba essere necessariamente anteriore alla data in cui risultano autenticate le firme dei sottoscrittori della lista (244);
— non costituisce legittima causa di ricusazione della lista e del candidato l'omessa dichiarazione da parte del candidato di non essere stato eletto consigliere in altro Comune, trattandosi di attestazione rilevante ai soli fini della successiva verifica in ordine all'inesistenza della cause di ineleggibilità o di incompatibilità (245).
Nei Comuni con popolazione *superiore a 15.000 abitanti,* ciascun candidato alla carica di Sindaco deve dichiarare, oltre l'accettazione della candidatura, il *collegamento* con la lista o le liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale.
In ordine all'accettazione della candidatura alla carica di Sindaco è stato rilevato che l'anteriorità delle sottoscrizioni dei presentatori di una candidatura, rispetto all'accettazione della candidatura medesima, è priva di effetti invalidanti, essendo rilevante la sola tempestività dell'accettazione (246).
La dichiarazione di accettazione della candidatura deve essere *sottoscritta* dal candidato ed autenticata dalle persone e secondo le modalità già indicate al paragrafo 8.5.
Al riguardo, è stata ritenuta sufficiente la dizione «visto si autentica», non essendo necessaria l'attestazione da parte dell'ufficiale giudiziario che la sottoscrizione sia stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che ha sottoscritto (247).
L'autenticazione costituisce una formalità essenziale, atta a garantire la certezza della provenienza della

243) T.A.R. Lombardia, Brescia, 15 novembre 1999, n. 898, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 135.

244) Consiglio di Stato, V, 15 aprile 2004, n. 2152, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 1122.

245) T.A.R. Puglia, Bari, I, 8 agosto 2000, n. 3486, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 4565.

246) T.A.R. Molise, 11 luglio 1995, n. 185, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3827; T.A.R. Campania, Napoli, II, 24 giugno 1996, n. 254, *ivi,* 1996, I, pag. 3353; T.A.R. Molise, 8 ottobre 1993, n. 184, *ivi,* 1993, I, pag. 4681.

247) T.A.R. Campania, Napoli, II, 30 aprile 998, n. 1333, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 2693.

candidatura, e come tale sottratta ad ogni valutazione discrezionale e posta dalla legge a pena di nullità della sottoscrizione e della stessa candidatura (248).
Pertanto, è giurisprudenza consolidata che l'omessa autenticazione della sottoscrizione dei candidati, entro il termine prescritto per la presentazione delle candidature determina, la *nullità* insanabile della sottoscrizione e di conseguenza l'inammissibilità della presentazione della lista (249).
Per quanto concerne la sua natura giuridica, la dichiarazione autenticata di accettazione della candidatura non è dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, non recando essa nè istanze, nè attestazioni di fatti, stati o qualità personali, ma è definibile quale *scrittura privata autenticata*, del genere di quelle disciplinate dagli artt. 2702 e 2703 cod. civ. stante la natura di atto negoziale dell'accettazione della candidatura medesima (250).
Per i candidati che si trovino eventualmente all'estero, l'autenticazione della dichiarazione di accettazione della candidatura deve essere effettuata da una nostra Autorità diplomatica o consolare.
Nessuno può accettare la candidatura in più di una lista nello stesso Comune (artt. 28, comma 7, e 32, comma 5, D.P.R. 570, nel testo sostituito dall'art. 11, commi 2 e 3, della legge 154 del 1981) nè in più di due Comuni, qualora le elezioni si svolgano nello stesso giorno (art. 56, comma 1, D.Lgs. 267) e chi ne è stato eletto non può presentarsi candidato in altri Comuni, se prima non rassegna le dimissioni dalla carica di consigliere (art. 60, comma 1, n. 12 e comma 3, D.Lgs. 267).
È invece da ammettere che la candidatura per la elezione a consigliere comunale possa essere presentata contemporaneamente a quella di consigliere circoscrizionale dello stesso Comune. È ovvio che in caso di avvenuta contemporanea elezione occorra procedere all'opzione tra le due cariche, in virtù dell'art. 57 D.Lg. 267, già art. 7 della legge 154 del 1981.
Si tenga presente che, a norma dell'art. 87-*bis* del D.P.R. 570, introdotto dall'art. 2 della legge 18 gennaio 1992, n. 18, chiunque, nella dichiarazione autenticata di accettazione della candidatura, espone fatti non conformi al vero è punito con la *reclusione* da sei mesi a tre anni.
A differenza dei candidati non candidabili, la presenza nella lista di candidati non eleggibili non incide sulla regolarità delle operazioni elettorali (251).

8.13. | *La rinuncia alla candidatura.*

È pacificamente ammesso, in dottrina ed in giurisprudenza, che il candidato che ha accettato la candidatura possa *rinunciare* alla stessa, trattandosi di atto unilaterale (seppure recettizio) che, come tale, non pone in essere un vincolo giuridico, ma dà luogo ad un impegno puramente fiduciario (252).
La rinuncia alla candidatura — che non va notificata ai delegati di lista — deve essere comunicata alla Commissione elettorale circondariale ed ha effetto dal momento in cui questa ne ha conoscenza.
Anche se nessuna norma disciplina la fattispecie della rinuncia alla candidatura, nondimeno il generale principio del *contrarius actus* impone che l'esternazione della volontà di non candidarsi, con la rinuncia alla candidatura, sia effettuata mediante forme del tutto *analoghe* rispetto a quelle precedentemente poste in

248) T.A.R. Molise, 28 giugno 2001, n. 198, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 2904.

249) T.A.R. Lombardia, Milano, 2 febbraio 1995, n. 131, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 1611; T.A.R. Campania, Napoli, II, 6 novembre 1998, n. 3427, *ivi,* 1999, I, pag. 301; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 11 marzo 1999, n. 283, *ivi,* 1999, I, pag. 2015; T.A.R. Molise, 28 giugno 2001, n. 198, *ivi,* 2001, I, pag. 2904.

250) T.A.R. Molise, 14 giugno 2002, n. 466, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 3044.

251) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 2 maggio 2000, n. 282, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 3287.

252) DE FINA, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 226; SPADACCINI, *op. cit.,* pag. 229; Consiglio di Stato, Sez. V, 28 aprile 1950, n. 528, in «Cons. St.», 1950, I, pag. 544; Id. 22 ottobre 1954, n. 1014, *ivi,* 1954, I, pag. 994; Id., 1 ottobre 1998, n. 1384, *ivi,* 1998, I, pag. 1570; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 20 marzo 1989, n. 44 e T.A.R. Marche, 6 luglio 1990, n. 330, in «I T.A.R.», 1989, I, pag. 2067 e 1990, I, pag. 3223, i quali ritengono che la rinuncia debba recare l'autenticazione della relativa sottoscrizione.

essere per presentare la candidatura stessa (253), compresa l'autenticazione della firma (254). È, invece, irrilevante che la rinuncia sia depositata prima della lista cui si riferisce (255).
La giurisprudenza ha, pure, ritenuto ammissibile la *revoca della rinuncia* alla candidatura, purchè non sia scaduto il termine (ore dodici del ventinovesimo giorno antecedente la votazione) stabilito per la presentazione delle candidature (256).

8.14. | *Certificato attestante che i candidati sono elettori.*

Allo scopo di evitare che persone prive dell'elettorato attivo, partecipando alle elezioni in qualità di candidati, possano falsarne i risultati, il D.P.R. 570, agli artt. 28, ottavo comma, e 32, nono comma, n. 3, richiede esplicitamente, che l'atto di presentazione delle candidature sia corredato con i *certificati attestanti che i candidati sono iscritti nelle liste elettorali* di qualsiasi Comune della Repubblica (257).
Per i cittadini dell'Unione Europea, il certificato indica che essi sono iscritti nella lista elettorale aggiunta o qualora l'iscrizione non sia ancora avvenuta, che i medesimi hanno presentato la domanda di iscrizione entro il termine stabilito dall'art. 3, comma 1, D.Lgs. 197 del 1996.
I certificati di iscrizione nelle liste elettorali potranno essere anche collettivi e dovranno essere rilasciati dai Sindaci, nel termine improrogabile di ventiquattro ore dalla richiesta (termine, peraltro, non previsto dalla legge, ma prescritto dal Ministero dell'Interno).
Ogni ritardo, doloso o colposo, da parte dei Sindaci nel rilascio dei certificati, recherebbe gravissimo pregiudizio alla presentazione delle liste nei termini prescritti e pertanto deve essere assolutamente evitato con l'uso tempestivo dei mezzi che la legge pone a disposizione dell'Autorità governativa.
I Prefetti devono, quindi, avvalersi, se del caso, della facoltà loro concessa dall'articolo unico della legge 8 marzo 1949, n. 277 (ossia, dell'art. 19 t.u.l.c.p. 1934, conservato in vigore dall'art. 273, comma 5, D.Lgs. 267 del 2000) per inviare, appena se ne manifestasse la necessità, presso il Comune inadempiente, un commissario per l'immediato rilascio dei certificati.

8.15. | *Contrassegno per i candidati alla carica di Sindaco e per i candidati alla carica di consigliere comunale.*

Il candidato alla carica di Sindaco, nei Comuni con popolazione *sino a 15.000 abitanti,* deve essere affiancato da un contrassegno.
Il candidato alla carica di Sindaco, nei Comuni con *più di 15.000 abitanti,* deve essere affiancato dal contrassegno o dai contrassegni delle liste collegate.

---

253) T.A.R. Veneto, I, 18 giugno 1999, n. 675, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 2508; T.A.R. Campania, Napoli, II, 17 marzo 2002, n. 2847, *ivi,* 2002, I, pag. 2595.

254) T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, 13 ottobre 2000, n. 394, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 5148; T.A.R. Campania, Napoli, II, 17 maggio 2002, n. 2847, *ivi,* 2002, I, pag. 2595, il quale precisa che la rinuncia debba pervenire entro i termini stabiliti per la presentazione delle candidature.

255) T.A.R. Lombardia, Brescia, 6 novembre 2007, n. 1135, in «Foro amm. T.A.R.», 2007, pag. 3388.

256) Consiglio di Stato, Sez. V, 22 ottobre 1954, n. 1014, *cit.;* Id., 23 maggio 1953, n. 293, in «Cons. St.», 1953, I, pag. 498, che riguardava il caso in cui la rinuncia di un candidato aveva fatto venire meno il numero minimo di candidati richiesto per la validità della lista, con conseguente ricusazione della stessa; orbene, la revoca della rinuncia non è stata più possibile, scaduti i termini previsti per la presentazione delle candidature, in quanto il ritiro della rinuncia, al fine di completare la lista, sarebbe equivalso a presentare una candidatura oltre il termine di legge; T.A.R. Puglia, Bari, II, 12 marzo 1998, n. 265, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 2068.

257) T.A.R. Molise, 12 dicembre 1994, n. 332, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 729, che ha ritenuta legittima l'esclusione di una lista per mancanza dei prescritti certificati elettorali dei candidati, nonostante che in locali attigui a quello della ricezione delle candidature, fosse stato attivato dal Comune un servizio *ad hoc* per il rilascio delle certificazioni, ma pervenute dieci minuti oltre la scadenza del termine; T.A.R. Campania, Salerno, 27 aprile 1995, n. 255, *ivi,* 1995, I, 3229 e Napoli, II, 30 aprile 1998, n. 1339, *ivi,* 1998, I, pag. 2696, T.A.R. Puglia, Lecce, 10 maggio 2001, n. 2166, *ivi,* 2001, I, pag. 1561, i quali hanno ritenuto sufficiente, in luogo della produzione del certificato elettorale dei candidati, la produzione di un'*autocertificazione,* ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 18 (ora, art. 47 D.P.R. 445 del 2000), in ordine allo *status* di elettore dell'aspirante candidato.

Infine, deve presentarsi, per ogni candidato alla carica di Sindaco e per ogni lista, un modello del contrassegno, che sarà riprodotto sul manifesto recante le liste dei candidati e sulle schede di votazione.
Perchè la Commissione elettorale circondariale non ricusi i loro contrassegni, i presentatori debbono, nel proprio interesse, evitare che esso sia identico o possa confondersi con quello di altra lista già presentata o con quello notoriamente usato dai partiti o raggruppamenti politici cui sono estranei i presentatori medesimi (258).
È poi da evitare, da parte di coloro che non ne sono autorizzati, l'uso di contrassegni di lista riproducenti simboli o elementi caratterizzanti di simboli usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento.
È stato ritenuto che la lista non va respinta solo perchè presenta un contrassegno somigliante a quello di un partito presente in Parlamento, ove il partito medesimo non intervenga nella competizione elettorale (259).
La disposizione, che vieta la riproduzione di simboli facilmente confondibili, dettata nel 1960, va interpretata alla luce del più elevato livello di maturità dell'elettore medio di oggi, con insussistenza del pericolo di confusione tra due simboli, solo in presenza di elementi di differenziazione presenti prevalenti sugli elementi accomunanti due contrassegni (260).
Infine, è vietato l'uso di contrassegni riproducenti immagini o soggetti di *natura religiosa* (immagini della Vergine, dei Santi, ecc.) (artt. 30 e 33 D.P.R. 570, modificati dall'art. 12 della legge 24 aprile 1975, n. 130).
Il modello del contrassegno deve essere presentato in triplice esemplare (261) e può essere anche figurato e colorato (art. 3 della legge 415 del 1993).
Il contrassegno di lista deve essere apposto sui prescritti moduli in modo reale, ossia mediante la sua riproduzione grafica e non con la descrizione delle caratteristiche e ciò al fine di rispettare le esigenze di certezza giuridica connaturate al procedimento elettorale e di evitare ogni equivoco in un momento cruciale quale quello della presentazione delle candidature (262).
La legge non prescrive alcuna tassativa modalità di riproduzione del simbolo sul modulo di presentazione, richiedendo soltanto — come rilevato — che sia figurato in modo reale e visibile (263).
Tuttavia, ad evitare inconvenienti e difficoltà nella riproduzione dei contrassegni nelle schede, il Ministero dell'Interno suggerisce ai presentatori delle liste che i contrassegni siano disegnati su carta lucida, con inchiostro di china o tipografico, in due misure diverse, rispettivamente circoscritti da un cerchio del diametro di cm. 10 (per la riproduzione sul manifesto delle liste dei candidati) e l'altro da un cerchio del diametro di cm. 2 (per la riproduzione sulla scheda di votazione): in tale modo, gli stessi presentatori avranno anche la possibilità di avere esatta, immediata cognizione di come risulterà sulla scheda di votazione il contrassegno prescelto.
Si tenga presente che anche eventuali diciture facenti parte del contrassegno dovranno risultare circoscritte dal cerchio.
Per evitare ogni dubbio da parte delle Autorità incaricate della stampa dei manifesti e delle schede è necessario che i disegni dei modelli anzidetti siano perfettamente identici nelle due misure e che venga indicata la parte superiore e quella inferiore dei modelli medesimi.
Secondo il T.A.R. per la Puglia (264) la Prefettura ha il potere di ordinare la stampa del contrassegno di una lista di candidati nelle schede elettorali nella maniera ritenuta più idonea (nella specie, in modo da consentire la corretta denominazione della lista.

---

258) T.A.R. Veneto, 24 ottobre 1980, n. 800, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 4268.

259) T.A.R. Veneto, 22 aprile 1981, n. 249, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 2156.

260) T.A.R. Lazio, II-*ter,* 15 dicembre 2004, n. 16244, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3718, il quale ha ritenuto sostanzialmente riproduttivo e quindi da ricusare, il simbolo con la scritta centrale «Viva Verdi», rispetto al simbolo riportante la scritta «Verdi per la pace».

261) T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 7 giugno 2001, n. 303, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 2859.

262) Consiglio di Stato, Sez. V, 14 novembre 2000, n. 6103, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 2463.

263) T.A.R. Molise, 19 dicembre 2002, n. 1084, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 785.

264) Bari, 14 maggio 1986, n. 338, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 2451.

8.16. | *Pubblicità delle spese elettorali.*

Dispone l'art. 30, comma 2, della legge 81 del 1993 che nei Comuni con popolazione *superiore a 50.000 abitanti,* il deposito delle liste (ossia, la presentazione delle candidature) deve comunque essere accompagnato dalla presentazione di un *bilancio preventivo di spesa* cui le singole liste ed i singoli candidati intendono vincolarsi. Il bilancio deve essere reso pubblico con affissione all'albo pretorio del Comune, con le modalità prescritte da apposito regolamento comunale.
Nel termine di trenta giorni, decorrenti dal termine della campagna elettorale (che finisce alle ore 24 del venerdì antecedente la domenica in cui si vota) i candidati e le liste debbono rendere pubblico, con le stesse modalità il *rendiconto delle spese* sostenute.

8.17. | *Esenzione dalle tasse di bollo.*

Gli atti ed i documenti richiesti dalla legge a corredo della dichiarazione di presentazione delle candidature sono *esenti* da bollo (art. 1 dell'allegato B, Tabella, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642).

Sezione II.
La presentazione delle candidature

8.18. | *Modalità per la materiale presentazione della lista.*

La presentazione delle candidature, intesa come materiale consegna delle stesse all'Autorità competente, ossia come perdita della disponibilità della documentazione per passaggio *(traditio)* in quella del soggetto legittimato a riceverla (265), è regolata:
— nei Comuni con popolazione *inferiore ai 15.000 abitanti,* dagli ultimi due commi dell'art. 28 D.P.R. 570, modificati dall'art. 12 della legge 10 settembre 1960, n. 962, dall'art. 1, lett. *a),* del decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161 e da ultimo dall'art. 4, comma nono, della legge 11 agosto 1991, n. 271;
— nei Comuni con *più di 15.000 abitanti* dal penultimo ed ultimo comma dell'art. 32 del testo unico medesimo, modificati dall'art. 12 della legge 962, dall'art. 1, lett. *a),* del D.L. 161 e dall'art. 4, decimo comma, della legge 271.
La presentazione deve essere fatta alla *segreteria del Comune,* per il quale le candidature vengono proposte. È opportuno rammentare che — come sarà più avanti illustrato in occasione dell'esame dei compiti della Commissione circondariale — la legge 21 marzo 1990, n. 53, ha stabilito che la Commissione elettorale circondariale, al termine delle proprie operazioni, proceda all'assegnazione di un numero progressivo a ciascuna lista ammessa, mediante sorteggio.
È evidente, quindi, che i contrassegni delle liste verranno riportati sul manifesto dei candidati e sulle schede di votazione, secondo l'ordine risultato dal *sorteggio,* indipendentemente da quello di presentazione o di ammissione.
Nel silenzio della legge, si ritiene che la presentazione materiale delle liste dei candidati può essere effettuata:
— dagli *esponenti* dei partiti o dei gruppi politici;
— da uno o più dei *candidati;*
— da uno o più *sottoscrittori* della lista stessa;
— dai *delegati di lista.*
Sulla giurisprudenza formatasi in argomento si citano le decisioni che seguono:
— la materiale consegna della lista elettorale può essere legittimamente affidata dai sottoscrittori ad uno o

265) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 8 luglio 1997, n. 571, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3405.

più soggetti da essi incaricati di tale incombenza, nè è necessario a tal fine l'esistenza di una delega scritta; pertanto, è illegittimo il provvedimento di esclusione di una lista perchè presentata da soggetti diversi dai sottoscrittori e privi di delega scritta (266);
— è legittima la presentazione alla segreteria del Comune di una lista di candidati sulla base di una delega sottoscritta con firma regolarmente autenticata dai presentatori, ma con in bianco il nome e le generalità della persona incaricata della materiale consegna della lista stessa (267). La questione è stata sottoposta dalla Sez. V del Consiglio di Stato (268) all'Adunanza plenaria, la quale ha ritenuto regolare la presentazione della lista elettorale effettuata da soggetto munito di delega rilasciata senza l'indicazione nominativa del delegato (269).
Tuttavia, se si distingue — correttamente — tra chi «presenta» la lista (ossia gli elettori sottoscrittori) e chi materialmente la «consegna» al segretario comunale, se ne deduce che la legge non richiede che le firme di coloro che consegnano le liste debbano essere autenticate (270).

8.19. | *Termini iniziale e finale per la presentazione delle candidature.*

La presentazione delle candidature alla carica di Sindaco e delle liste dei candidati alla carica di Consigliere comunale, con i relativi allegati, deve essere effettuata, durante il normale orario d'ufficio*, dalle ore 8 del trentesimo giorno sino alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti la data della votazione* (artt. 28 e 32 del D.P.R. 570 e successive modificazioni).
Sulla perentorietà del termine di presentazione della lista (271) è stato rilevato che:
— di regola, non è sufficiente che il delegato alla presentazione della lista faccia ingresso nella *Casa comunale* alla scadenza dell'orario previsto, essendo richiesto che entro detto termine debba espletarsi l'intera procedura (272); infatti, è necessario che i rappresentanti della lista siano effettivamente presenti *all'interno dell'ufficio* adibito a ricezione delle candidature e muniti della documentazione necessaria (273);
— ferma restando la natura perentoria del termine non può costituire presupposto per una legittima esclusione della lista il *minimo scostamento dell'orario* di presentazione delle liste, qualora sia accompagnato da elementi giustificativi (274) ed il ritardo sia ascrivibile a circostanze non imputabili ai soggetti interessati (275);
— ciò che rileva, ai fini dell'assolvimento dell'onere di presentazione della lista entro il termine finale, non è la materiale consegna dei documenti elencati dalla legge all'organo del Comune abilitato alla ricezione, ma la messa a disposizione degli stessi per le successive verifiche e verbalizzazioni, con la conseguenza che, una volta assicurata la disponibilità della prescritta documentazione nell'ambito del competente ufficio,

---

266) T.A.R. Campania, Napoli, 15 luglio 1997, n. 1852, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3300.

267) Cons. giust. amm. sic., 23 luglio 1991, n. 33, in «Cons. St.», 1991, I, pag. 1267.

268) Con ordinanza del 12 luglio 1996, n. 871, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1154.

269) 17 dicembre 1996, n. 24, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1869.

270) Consiglio di Stato, Sez. V, 4 febbraio 1997, n. 138, in «Cons. St.», 1997, I, pag. 217; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 10 ottobre 1998, n. 696, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 4526.

271) T.A.R. Campania, Napoli, II, 1 dicembre 1997, n. 3214, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 680; Id, Salerno, 23 marzo 1999, n. 88, *ivi,* 1999, I, pag. 2120; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 2 gennaio 2003, n. 1, in «Foro T.A.R.», 2003, I, pag. 194.

272) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 31 maggio 1994, n. 681, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 2878; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 28 novembre 1995, n. 1036 e 7 giugno 1996, n. 461, *ivi,* 1996, I, pagg. 357 e 3489.

273) Consiglio di Stato, Sez. V, 21 maggio 2001, n. 1998, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 1430; Id., 4 marzo 2002, n. 1271, *ivi,* 2002, I, pag. 499, che ha ritenuto non costituire causa di esclusione di una lista il lieve ritardo (circa otto minuti) nella presentazione della lista; T.A.R. Basilicata, 2 febbraio 2006, n. 60, in «Foro amm. T.A.R.», 2006, pag. 738; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, II, 27 giugno 2006, n. 718, *ivi,* 2006, pag. 2219.

274) Consiglio di Stato, Sez. V, 2 aprile 2003, n. 1706, in «Cons. St.», 2003, I, pag. 818; T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 12 maggio 2003, n. 777, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1788; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 4 novembre 2004, n. 5576, *ivi*, 2004, pag. 3268.

275) T.A.R. Marche, 28 ottobre 2003, n. 1276, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 2965.

eventuali dilazioni temporali causate dall'assolvimento in dettaglio dei necessari adempimenti burocratici non assumono rilievo ai fini dell'identificazione del momento di presentazione della lista (276);
— sono stati ritenuti debitamente assolti da parte dei presentatori gli adempimenti relativi alla consegna della lista nel caso in cui essi, pur giunti nei termini davanti all'ufficio del segretario comunale, non abbiano potuto materialmente consegnare la stessa, in quanto il funzionario in questione risultava impegnato nelle operazioni di ricezione di altra lista concorrente (277).
Sul punto ved. *infra,* 8.24.

8.20. | *Compiti del segretario comunale nella ricezione delle candidature.*

Il *segretario comunale* o chi legalmente lo sostituisce (in caso di sua assenza o impedimento, i soli eventi che consentono la legale sostituzione del segretario, non essendo prevista dalla legge alcuna forma di delega) deve rilasciare, per ogni lista depositata, a coloro che materialmente effettuano la presentazione, una *ricevuta* dettagliata, che deve indicare, oltre il giorno e l'ora precisa di presentazione, l'elenco particolareggiato di tutti gli atti presentati, per evitare eventuali contestazioni nel caso di documentazioni incomplete.
Il segretario comunale *non può rifiutarsi* di ricevere le liste dei candidati, i relativi allegati e i contrassegni di lista, anche se li ritenga irregolari o se siano presentati tardivamente, purchè indichi, sia nella ricevuta da rilasciare ai presentatori, sia sugli stessi atti l'ora della ricezione (278).
È, tuttavia, indispensabile che il segretario comunale non ometta di far rilevare quelle irregolarità che gli sia dato di conoscere, come ad esempio, se le firme dei candidati non siano debitamente autenticate, le liste non contengano il prescritto numero di candidati, ecc., anche se è stato deciso che egli non sia tenuto ad avvertire il rappresentante che presenta la lista elettorale dell'esistenza di cause che saranno di ostacolo all'ammissione della lista, per dargli la possibilità di porvi rimedio (279).
È poi necessario, affinchè la Commissione elettorale circondariale in sede di esame delle liste sappia a chi comunicare i propri provvedimenti, che il segretario ricevente prenda nota dell'identità e del recapito dei presentatori o di uno dei candidati o dei delegati di lista.
Ogni lista, entro lo stesso giorno in cui è stata presentata, deve essere rimessa alla Commissione elettorale circondariale competente, cui spetta di controllare la regolarità formale e sostanziale delle candidature e delle documentazioni ad essa inerenti.
È, inoltre, raccomandabile che il Segretario comunale, prima dell'invio degli atti alla Commissione circondariale, provveda a fare copia del *programma amministrativo* presentato dalle singole liste, per l'affissione all'albo pretorio del Comune allorchè saranno pervenute le determinazioni della Commissione.
È stato deciso che:
— le liste elettorali possono essere legittimamente presentate al vice segretario comunale, anzichè al segretario comunale (280), ma a condizione — a nostro avviso — che il titolare sia assente od impedito;
— deve escludersi che, a procedimento elettorale ormai concluso ed a distanza di tempo dal compimento delle relative operazioni, il segretario comunale possa, sulla base della memoria di una serie di fatti e circostanze, disporre di un atto pubblico legalmente formato (come è il verbale di ricezione delle liste), modificandone senso e portata, attraverso interpretazioni autentiche (281).
Secondo quanto riferisce il Ministero dell'Interno (Istruzioni per la presentazione delle candidature), l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con decisione 8 novembre 1999, n. 23, si è così pronunciata:

---

276) T.A.R. Lazio, II 5 luglio 1996, n. 1295, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 2970.
277) T.A.R. Basilicata, 2 agosto 1994, n. 147, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 3822.
278) T.A.R. Lombardia, Brescia, 15 novembre 1999, n. 900, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 136.
279) T.A.R. Marche, 9 giugno 2001, n. 736, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 2883.
280) T.A.R. Campania, Napoli, II, 1 dicembre 1997, n. 3214, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 680.
281) T.A.R. Molise, 29 ottobre 1998, n. 342, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 4530.

1) il segretario comunale, o chi lo sostituisce legalmente, è tenuto ad acquisire i certificati elettorali dei sottoscrittori rilasciandone dettagliata ricevuta, anche se essi gli siano consegnati dal presentatore oltre le ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente la data della votazione, purché ciò avvenga fino al momento in cui egli abbia rimesso la documentazione alla Commissione elettorale circondariale, ai sensi dell'art. 32, ultimo comma, del testo unico n. 570 del 1960;
2) il presentatore della lista, qualora non sia stato in grado di consegnare i certificati elettorali dei sottoscrittori al segretario comunale, può direttamente consegnarli alla Commissione elettorale circondariale, che non può ricusare la liste se, dalla documentazione trasmessa dal segretario comunale o direttamente consegnata dal presentatore, le risulti che essa sia stata sottoscritta dal prescritto numero di «elettori iscritti nelle liste del comune»;
3) nel caso di mancata produzione (anche parziale) dei certificati da parte del presentatore della lista, la Commissione elettorale deve tenere conto della documentazione posta a sua disposizione e, qualora ritenga di non potere svolgere con la propria struttura gli adempimenti (perché particolarmente onerosi, in ragione della popolazione del comune), può disporre l'ammissione dei nuovi documenti, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma (fissando un adempimento che va rispettato dal presentatore della lista, tenuto a collaborare con gli uffici perché vi sia il buon andamento dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione);
4) qualora il presentatore della lista neppure abbia tenuto conto della statuizione di integrazione della documentazione, la Commissione elettorale ricusa la lista, a causa del mancato riscontro di quanto prescritto dall'art. 32, terzo comma, del testo unico.».
Ciò premesso, e tenuto conto della procedura stabilita dagli artt. 28 e seguenti del testo unico medesimo, si esprime l'avviso che i suesposti punti 1) e 2) siano applicabili anche alla presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

Sezione III.
L'esame e l'ammissione delle candidature

8.21. | *I compiti della Commissione elettorale circondariale nell'esame ed ammissione delle liste e delle candidature.*

Alle operazioni di esame ed ammissione delle candidature alla carica di Sindaco e delle liste dei candidati procede la Commissione elettorale circondariale, sulla base della seguente normativa:
— per i Comuni con popolazione *sino a 15.000 abitanti,* trovano applicazione gli artt. 30 e 31 D.P.R. 570, come modificati dall'art. 13, commi 3 e 4, della legge 53 del 1990, dall'art. 3 della legge 81 del 1993, dall'art. 71 D.Lgs. 267 del 2000 e dall'art. 4 della legge 415 del 1993;
— per i Comuni con popolazione *superiore a 15.000 abitanti,* operano gli artt. 33 e 34 del medesimo testo unico, modificati dall'art. 13, commi 5 e 6 della legge 53 del 1990, dall'art. 3 della legge 81 del 1993, dagli artt. 72 e 73 D.Lgs. 267 e dall'art. 5 della legge 415.
Si deve, inoltre, tenere conto della sent. 422 del 1995 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che prescrivevano il rispetto del rapporto proporzionale tra i due sessi, nella composizione delle liste.
Nel silenzio della legge 81 del 1993 e del D.Lgs. 267, si ritiene, per connessione, che per l'esame degli adempimenti previsti dagli artt. 71 e 72 D.Lgs. 267 (già artt. 5 e 6 della legge 81), concernenti l'elezione diretta del Sindaco, la Commissione elettorale circondariale, anche se non esplicitamente previsto, eserciti la stessa competenza esplicata nei riguardi dei consiglieri.
Il T.A.R. per la Puglia (282) ha statuito che l'esame delle liste partecipanti alla competizione elettorale è, per la Commissione elettorale circondariale *atto di controllo dovuto,* a contenuto vincolato, che non implica l'esercizio di un potere discrezionale, risolvendosi nella stretta osservanza delle prescrizioni di legge.

282) 7 giugno 1977, n. 441, in «I T.A.R.», 1977, I, pag. 2944.

Ne consegue che non ha alcuna rilevanza, in ordine all'esclusione di una lista, la circostanza che della Commissione facciano parte candidati e parenti di candidati di liste concorrenti, non essendo ipotizzabile in concreto l'immediata incidenza di un loro interesse personale.
Premesso che non esiste incompatibilità fra la partecipazione alla vita politica, mediante attività interna ai partiti o mediante sottoscrizione di liste elettorali, e la qualità di membro della Commissione elettorale circondariale (283), è stato, poi, esattamente rilevato che qualora della Commissione facciano parte candidati in alcune delle liste in competizione, essi debbano *astenersi* dal prendere parte alla trattazione di argomenti che li riguardino personalmente (284).
La giurisprudenza si ispira a questi principi, affermando l'illegittimità della deliberazione della Commissione se all'adunanza abbiano partecipato suoi componenti che siano stati presentatori di una delle liste da esaminare (285).
Infatti, l'obbligo di astensione sussisterebbe soltanto per le liste nei cui confronti si verifichi il conflitto di interesse e non anche per le deliberazioni concernenti le liste concorrenti (286).
Circa i compiti della Commissione circondariale, è stato rilevato che la Commissione, nell'attività di verifica della regolarità della presentazione di una lista o di una candidatura ha il dovere di compiere *atti istruttori,* al fine di consentire non solo integrazioni documentali, ai sensi dell'art. 33 D.P.R. 570, ma anche chiarimenti, nel caso in cui risulti ragionevolmente probabile l'esistenza di meri errori materiali, comunque oggettivamente verificabili, nella trascrizione di dati riguardanti sia i candidati, sia i sottoscrittori (287).
La Commissione, nell'esercizio dei propri compiti, deve osservare *il principio fondamentale del favore per la maggiore partecipazione alla competizione elettorale,* e quindi disporre l'esclusione di liste solo per gravi motivi di ordine sostanziale e non per mere irregolarità procedimentali, cioè per quei vizi da cui non deriva alcun pregiudizio di livello garantistico nè nocumento o compressione della libera espressione del voto e che, pertanto non possono comportare l'annullamento delle operazioni elettorali (288).
Dall'art. 33 citato deriva che, ove l'esclusione della lista sia stata determinata da un difetto di produzione documentale, a tale omissione è consentito porre rimedio e se dai documenti prodotti risulti non sussistere la causa che determinò l'esclusione, la Commissione non può esimersi dal rivedere il provvedimento precedentemente adottato (289).
Inoltre, deve ritenersi che esuli dai poteri della Commissione la verifica della veridicità della dichiarazione relativa ad altre candidature resa dal candidato Sindaco o dai candidati consiglieri, in quanto la stessa deve limitarsi a constatare la regolarità formale delle dichiarazioni di accettazione delle candidature senza effettuare alcuna valutazione concreta e sostanziale sulle affermazioni dei vari candidati nè può giudicare in ordine all'esistenza di cause di ineleggibilità o incompatibilità per ciascun candidato, essendo demandato, il giudizio su tali cause, al Consiglio comunale nella sua prima adunanza dopo le elezioni (290).

8.22. | *Competenza delle Sottocommissioni elettorali circondariali.*

Gli artt. 30 e 33 D.P.R. 570 stabiliscono che le operazioni per l'esame e l'ammissione delle candidature

283) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 14 luglio 1997, n. 457, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3389.

284) BOSCIA, *op.cit.,* pag. 226.

285) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 5 novembre 1993, n. 537 e 23 maggio 1994, n. 319, in «I T.A.R.», 1994, I, pagg. 249 e 2693, il quale afferma che i suddetti membri avrebbero dovuto astenersi, «per lo meno allorquando si è trattato di decidere sull'ammissibilità della lista che loro stessi avevano contribuito a proporre».

286) Consiglio di Stato, Sez. V, 19 dicembre 1980, n. 989, in «Cons. St.», 1980, I, pag. 1692, che contemplava una ipotesi in cui della Commissione facevano parte congiunti di candidati.

287) T.A.R. Campania, Napoli, II, 12 maggio 1994, n. 198, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 4130.

288) T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 26 novembre 1999, n. 786, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 226.

289) T.A.R. Umbria, 14 luglio 1999, n. 632, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 3981; T.A.R. Puglia, Bari, II, 22 maggio 1997, n. 358, *ivi,* 1997, I, pag. 2751.

290) T.A.R. Veneto, 1 febbraio 1996, n. 90, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1332.

vengono effettuate dalla Commissione elettorale circondariale, senza attribuire alcuna specifica competenza alle Sottocommissioni elettorali circondariali, istituite a norma dell'art. 25 del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, nel testo modificato dal secondo comma dell'art. 2 della legge 30 giugno 1989, n. 244 e dall'art. 238 del D.Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51.
Tuttavia, il Consiglio di Stato, con proprio parere emesso in data 24 febbraio 1964, ha espresso l'avviso che alle operazioni di cui trattasi possano provvedere, non soltanto le Commissioni elettorali circondariali, ma anche le *Sottocommissioni,* là dove queste siano istituite (291).
Ne consegue che i presidenti delle Commissioni elettorali circondariali, quando lo ritengano necessario per il rilevante numero dei Comuni del circondario, al fine di un sollecito e tempestivo esame delle liste presentate, possono affidare alle Sottocommissioni esistenti i compiti demandati dagli artt. 30 e 33 del D.P.R. 570 alle Commissioni elettorali circondariali (292). Naturalmente — secondo il citato parere — i presidenti delle Commissioni avranno cura, nell'esercizio dei poteri di ripartizione dei compiti fra le Sottocommissioni, che le liste dei candidati di un medesimo Comune siano esaminate dal medesimo collegio (Commissione o Sottocommissione).
Ciò premesso, quanto nei paragrafi che precedono è precisato in merito alle operazioni della Commissione elettorale circondariale è da intendersi riferito anche a quelle Sottocommissioni alle quali il Presidente della Commissione abbia demandato l'espletamento delle operazioni relative all'esame ed all'ammissione delle candidature alla carica di Sindaco e delle liste dei candidati.

8.23. | *Termine per il compimento delle operazioni della Commissione elettorale per l'esame delle candidature.*

Prima di illustrare le varie operazioni che la Commissione deve compiere per l'esame delle candidature e delle liste dei candidati presentate, si fa presente che dette operazioni debbono essere ultimate, improrogabilmente, entro il giorno successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle liste.
La Commissione, al fine di evitare che il termine di cui sopra venga a scadere senza che si sia potuto procedere all'esame di tutte le candidature e le liste presentate, deve considerare l'opportunità di adottare le proprie determinazioni in ordine alle singole liste a mano a mano che queste verranno presentate.
È stata considerata legittima la decisione di ricusazione di una lista adottata nello stesso giorno di scadenza del termine per la presentazione delle liste, giacchè il limite temporale previsto dall'art. 33 D.P.R. 570 per l'inizio dei lavori si riferisce solo alle determinazioni della Commissione non definitive e suscettibili di revisione e non anche ai casi in cui l'esclusione di una lista ha carattere radicale e insanabile (293).

8.24. | *Accertamento della data di presentazione delle liste.*

Come prima operazione la Commissione elettorale circondariale deve controllare, in base alle attestazioni dei segretari comunali, se la lista , con la relativa candidatura alla carica di Sindaco, sia stata *presentata entro il termine* previsto dagli artt. 28 e 32, penultimi commi, D.P.R. 570 [come modificati dall'art. 1, lett. *a),* del D.L. 161 del 1976, e poi sostituiti dall'art. 4, commi 9 e 10, della legge 271 del 1991], e cioè entro le ore dodici del ventinovesimo giorno precedente la elezione.
Qualora dovesse accertare che la lista è stata presentata oltre tale termine, la dichiarerà non valida.
La determinazione esatta dell'ora di presentazione delle liste è rilevante — come visto — ai fini della loro ammissibilità in quanto l'eventuale tardività determina il difetto di uno dei presupposti essenziali.

---

291) Cfr., *in terminis,* T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 3 aprile 1997, n. 282, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 1841, che ha ritenuto legittima la delega dei compiti amministrativi della Commissione elettorale circondariale alla sottocommissione elettorale circondariale, ed in particolare è legittima la delega per l'esame delle liste e dell'ammissione delle candidature.

292) Cfr., però, T.A.R. Lazio, II-*bis,* 14 dicembre 1999, n. 2556, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 34, secondo il quale non è necessario un provvedimento formale del presidente della Commissione, dato che le sottocommissioni possono ritenersi investite della relativa competenza per effetto della loro costituzione; Id., 2 dicembre 1999, n. 2514, *ivi,* 2000, pag. 30.

293) T.A.R. Campania, Napoli, II, 1 dicembre 1997, n. 3210, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 677.

L'*accertamento dell'ora esatta* spetta al segretario comunale, il quale «potrà servirsi dell'orologio dell'ufficio o di quello della piazza o della torre comunale o campanaria (o dell'ora telefonica); meglio sarà se si servirà del proprio, sul congegno del quale più sicuramente può escludere che siano intervenute manovre degli interessati. Decisiva, comunque, è l'ora segnata dall'orologio che il segretario — il quale è tenuto a fare sotto la propria responsabilità la formale dichiarazione dell'esatta ora di presentazione della lista — abbia scelto come misuratore del tempo per la fiducia che vi ripone» (294).
Pertanto, è stata ritenuta arbitraria la pretesa di un presentatore, secondo il quale all'ora segnata dall'orologio del segretario doveva venire preferita l'ora del proprio orologio o di quello del Comune o di altro ancora, per il fatto che l'orologio del segretario non era un cronometro e non segnava l'ora esatta (295).
La circostanza, poi, che alla scadenza del termine previsto per la presentazione delle liste non sia stata chiusa la porta della stanza usata per il ricevimento delle liste stesse, costituisce una mera irregolarità di condotta, la quale da sola è insufficiente a tradursi in una ragione di illegittimità della procedura e della successiva esclusione (296).
È stata ritenuta legittima l'esclusione di una lista presentata oltre le ore dodici, già corredata di tutti gli allegati previsti, non essendo sufficiente il solo ingresso dei presentatori della lista negli uffici comunali entro il suddetto termine, essendo necessaria — come rilevato — la presenza effettiva nell'ufficio preposto alla ricezione delle liste (297).
Inoltre, qualora il segretario comunale sia stato investito in modo tempestivo per gli adempimenti di rito, può ben assolvere tali incombenti, per il tempo necessario, anche al di là del termine di scadenza previsto dalla legge (298).
Quest'ultimo orientamento ci sembra più rispondente alle finalità della legge, anche in considerazione del fatto che il segretario — stante i ristretti termini entro i quali debbono essere presentate le candidature (appena un giorno e mezzo) — sovente non riesce a completare entro il termine perentorio delle ore 12, le complesse operazioni di verifica dei documenti allegati alle liste, presentate il più delle volte all'ultimo momento, per cui ci sembra che legittimamente le operazioni di verifica possano essere espletate successivamente e con la dovuta ponderazione, per poi essere tempestivamente rimesse alla Commissione circondariale.
Esiste, peraltro, giurisprudenza ispirata al *favor* per la più ampia partecipazione delle liste alla competizione elettorale, che non ritiene valido presupposto per l'esclusione della lista, il minimo scostamento nell'orario di presentazione delle liste (nel caso, otto minuti), qualora il ritardo sia accompagnato da validi elementi giustificativi (299).

8.25. | *Verifica del numero dei presentatori e della regolarità dei moduli contenenti le firme.*

Successivamente, la Commissione controlla se il numero dei presentatori è quello prescritto e se le firme sono state apposte sui prescritti moduli.

---

294) Cons. giust. amm. sic., 3 marzo 1955, n. 55, in «Cons. St.», 1955, I, pag. 375.

295) SPADACCINI, *op. cit.,* pag. 220.

296) T.A.R. Marche, 24 gennaio 1979, n. 38, in «I T.A.R.», 1979, I, pag. 941, il quale ha, altresì, ammesso la prova testimoniale per l'accertamento dell'esatta indicazione dell'ora.

297) Consiglio di Stato, Sez. V, 10 aprile 1991, n. 515, in «Cons. St.», 1991, I, pag. 676; T.A.R. Campania, Salerno, 11 giugno 1992, n. 219, in «I T.A.R.», 1992, I, pag. 3569; Id., Napoli, II, 11 dicembre 1997, n. 3313, *ivi,* 1998, I, pag. 692; Id., 6 novembre 1998, n. 3427, *ivi,* 1999, I, pag. 301; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 15 maggio 1997, n. 307, *ivi,* 1997, I, pag. 2813; Id., luglio 1997, n. 571, *ivi,* 1997, I, pag. 3405; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 31 maggio 1999, n. 328, *ivi,* 1999, I, pag. 2690; T.A.R. Lombardia, Brescia, 9 ottobre 1999, n. 832, *ivi,* 1999, I, pag. 4725; T.A.R. Marche, 28 ottobre 2003, n. 1276, *ivi,* 2003, I, pag. 4682, il quale ritiene non sufficiente la mera presenza di elettori negli uffici comunali, seppure intenti a sottoscrivere la lista da presentare al momento della scadenza del termine legale.

298) T.A.R. Veneto, II, 26 giugno 1993, n. 517, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 3120; cfr., anche Consiglio di Stato, Sez. V, 11 febbraio 1999, n. 165, in «Cons. St.», 1999, I, pag. 227, il quale ha ritenuto legittima l'ammissione della lista elettorale, ove risulti dal verbale del segretario comunale che l'incaricato era «presente in aula alle ore 11,50», anche se certifica di averla «ricevuta» alle ore 12,10; T.A.R. Campania, Napoli, II, 10 novembre 1999, n. 2900, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 287.

299) Consiglio di Stato, Sez. V, 4 marzo 2002, n. 1271, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 499.

A tale scopo occorre effettuare le seguenti verifiche:
— la prima consiste nell'accertare che la firma degli elettori sia stata apposta su *moduli,* riportanti: il contrassegno di lista; il nome, cognome, luogo e data di nascita dei candidati alla carica di Sindaco e a quella di consigliere; nome, cognome, luogo e data di nascita dei sottoscrittori.
È stata esclusa una lista la cui sottoscrizione era avvenuta con fogli separati, senza alcun collegamento e senza che nei fogli fossero indicati i candidati e i simboli della lista (300);
— la seconda, nel contare le firme contenute nella dichiarazione di presentazione della lista e negli altri atti ad essa eventualmente allegati, nonchè nel numerare le eventuali dichiarazioni di analfabeti o fisicamente impediti;
— la terza, nell'accertare se le predette firme siano regolarmente autenticate e se il possesso da parte dei sottoscrittori del requisito di elettore del Comune sia documentato nelle forme richieste dalla legge.
La Commissione elettorale circondariale deve, quindi, depennare dalle liste i sottoscrittori la cui firma non sia stata autenticata (301) e quelli che avessero sottoscritto la dichiarazione di presentazione di altra lista depositata in precedenza.
Se, compiute tali verifiche, la lista risultasse presentata da un numero di elettori, *inferiore* a quello prescritto, essa deve essere ricusata. Tuttavia, se la lista è stata presentata con congruo anticipo, nulla vieta che la relativa dichiarazione di presentazione venga completata delle firme mancanti, semprechè la regolarizzazione avvenga prima della scadenza del termine stabilito per la presentazione delle candidature.
La lista deve parimenti essere ricusata qualora, dopo effettuate le verifiche anzidette, il numero di presentatori dovesse risultare eccedente il limite *massimo* consentito dalla legge.
Con lo stabilire il numero minimo indispensabile, il legislatore ha voluto garantire una certa serietà nella competizione elettorale, evitando l'eccessivo moltiplicarsi delle liste elettorali.
Limitando nel massimo il numero dei presentatori si è inteso evitare l'accaparramento anticipato dei consensi elettorali, prima ancora che i partiti abbiano modo e tempo di esporre i rispettivi programmi (302).

8.26. I *Controllo del numero dei candidati.*

Tale controllo consiste nell'accertare se la lista, oltre al candidato alla carica di Sindaco, ha un numero di candidati non inferiore:
— ai tre quarti dei consiglieri da eleggere, nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti;
— per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, non inferiore ai due terzi con arrotondamento all'unità superiore, qualora il numero dei candidati da comprendere nella lista contenga una cifra decimale superiore a 50.
Nel calcolo del numero minimo e massimo dei candidati che ciascuna lista deve contenere non deve essere computato il Sindaco (303).
Quando i candidati compresi nella lista fossero in numero *inferiore* a tale limite, la lista dovrà essere ricusata. Resta salva, però, la possibilità di integrazione, poichè è evidente che, sino a quando non sia scaduto il termine di presentazione, la lista potrà essere integrata ed anche sostituita con altra.
Se la lista contiene un numero di candidati *superiore* al massimo consentito, la Commissione provvede a ridurla a tale limite, cancellando gli ultimi nominativi (artt. 30 e 33 D.P.R. 570).

---

300) Consiglio di Stato, Sez. V, 10 maggio 1999, n. 535, in «Cons. St.», 1999, I, pag. 860; T.A.R. Campania, Napoli, II, 1 dicembre 1997, n. 3210, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 677; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 10 ottobre 1998, n. 696, *ivi,* 1998, I, pag. 4526.

301) T.A.R. Campania, Salerno, 19 gennaio 1999, n. 7, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 1088; Consiglio di Stato, V, 10 marzo 1998, n. 287, in «Cons. St.», 1998, I, pag. 388).

302) BOSCIA, *op. cit.,* pag. 220; cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 83 del 1992, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 30, lett. *a),* del D.P.R. 570, laddove prevede l'eliminazione dalla consultazione elettorale della lista sottoscritta da un numero di elettori superiore a quello massimo stabilito dalla norma; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 25 giugno 1993, n. 334, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 3270; T.A.R. Puglia, Bari, I, 6 luglio 1999, n. 780, *ivi,* 1999, I, pag. 3582; la questione di legittimità costituzionale è stata riproposta dal T.A.R. Veneto, I, 17 febbraio 1998, n. 209, *ivi,* 1998, I, pag. 1369.

303) T.A.R. Lombardia, Milano, 10 ottobre 1996, n. 1478, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 4466; T.A.R. Umbria, 10 giugno 2004, n. 304, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 1687.

È stata ritenuta illegittima (304) la deliberazione della Commissione elettorale circondariale che esclude taluni candidati dalla lista, nel caso in cui le lievi discordanze riscontrate nei dati anagrafici avrebbero dovuto indurre a far uso dei poteri istruttori, disponendo gli opportuni accertamenti, consentiti anche al di là dei termini imposti alle parti e preclusi, semmai, dai soli termini fissati dalla Commissione stessa per i successivi atti del procedimento.
L'obbligatorietà dell'indicazione del nominativo alla carica di Sindaco, in sede di presentazione della lista, a pena di ricevibilità, è ribadita dalla giurisprudenza, la quale esclude che sia possibile il ricorso all'errore scusabile con conseguente remissione in termini (305).
È necessario procedere al controllo dei nomi dei candidati compresi nelle varie liste, al fine di addivenire alla cancellazione dalla lista dei nomi dei candidati compresi in altra lista in precedenza presentata.
È stato rilevato che la Commissione non può disporre la cancellazione di un candidato perchè compreso in altra lista, se si tratta di lista presentata in un Comune di altra circoscrizione; nè può esaminare le questioni relative alla validità ed efficacia della rinuncia alla candidatura, se concernenti la lista di un Comune che non fa parte di quel circondario (306).
Se, per effetto delle cancellazioni di cui sopra e di quelle che vedremo in seguito, la lista venisse a ridursi al di sotto del dovuto numero minimo prescritto di candidati, essa dovrà essere ricusata.
Si tenga presente che le cancellazioni degli ultimi nominativi dalle liste che contengono un numero di candidati superiore al limite massimo prescritto non saranno necessarie, qualora la lista si trovi già ridotta al limite stesso, in conseguenza delle cancellazioni effettuate.

8.27. | *Controllo delle dichiarazioni di accettazione delle candidature.*

L'operazione, condotta dalla Commissione elettorale circondariale, consiste nel verificare se, per ciascuno dei candidati iscritti nella lista, vi sia la prescritta *dichiarazione di accettazione della candidatura,* contenente l'esplicita dichiarazione del candidato di non trovarsi in alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'art. 15 della legge 55 del 1990, come modificato dall'art. 2, della legge 16 del 1992 e dalla legge 475 del 1999 (ora, art. 58 D.Lgs. 267), firmata dall'interessato e debitamente autenticata.
La giurisprudenza ritiene che la mancata o viziata *autenticazione* della dichiarazione di accettazione della candidatura costituisca una irregolarità non sanabile, mancando del requisito della certezza; pertanto, nessuna sanatoria è ammessa oltre il termine perentorio stabilito dalla legge, nè la conoscenza personale del candidato da parte dei membri della Commissione elettorale circondariale può surrogare il requisito formale dell'autenticazione (307). Tuttavia, la presenza nella lista di candidati non eleggibili non incide sulla regolarità delle operazioni elettorali (308).
Identico rigore è affermato in ordine alla omessa o irregolare autenticazione delle firme dei presentatori, nei quali casi le firme sono da considerarsi semplici segni grafici (309).
Il T.A.R. per il Lazio (310) ha considerato legittima l'esclusione del candidato alla carica di Sindaco che non abbia reso la dichiarazione di accettazione nel termine prescritto.
È, altresì, ritenuta irregolarità insanabile, ai fini dell'ammissione della lista, la mancata dichiarazione del

304) T.A.R. Campania, Napoli, V, 14 luglio 1992, n. 206, in I «T.A.R.», 1992, I, pag. 3558.

305) T.A.R. Veneto, 17 gennaio 1995, n. 90, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 1151; T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 luglio 1998, n. 2424, *ivi,* 1998, I, pag. 3802).

306) Cons. giust. amm. sic., 27 febbraio 1954, n. 18, in «Cons. St.», 1954, I, pag. 203.

307) Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 1962, n. 582, in «Cons. St.», 1962, I, pag. 1236; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 19 luglio 1997, n. 414, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3781.

308) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 2 maggio 2000, n. 282, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 3287.

309) Consiglio di Stato, Sez., V, 22 maggio 1973, n. 522, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 767; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 2 agosto 1978, n. 170, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 4037.

310) Sez. II, 15 luglio 1993, n. 834, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 2962.

candidato, all'atto dell'accettazione della candidatura, di non versare in una causa di incandidabilità, di cui all'art. 15 della legge 55 del 1990 (art. 58 D.Lgs. 267) (311).
Pertanto, i candidati, a carico dei quali viene accertata la sussistenza di alcuna delle *cause di non candidabilità* o per i quali manca ovvero è incompleta la prescritta dichiarazione di accettazione o di collegamento, dovranno essere cancellati dalla lista (artt. 30 e 33 D.P.R.. 570, come modificati dall'art. 2, comma 4, della legge 16 del 1992). È stato deciso che la partecipazione alla competizione elettorale di un soggetto colpito da una causa di non candidabilità comporta la nullità, rilevabile d'ufficio, dell'atto di ammissione di una lista (312). Invece, la presenza nella lista di candidati ineleggibili non incide sulla regolarità delle operazioni elettorali (313).
Occorre tenere presente che la valutazione della completezza del numero delle accettazioni delle candidature deve essere effettuata con esclusivo riferimento al momento in cui la lista viene depositata presso la segreteria comunale, rimanendo irrilevanti, e quindi inconferenti quanto alla valutazione di ammissione, le dichiarazioni di rinuncia alla candidatura successivamente presentate, oltre il termine prescritto (314); sul punto, ved. *infra*.
In questa materia, è stato esattamente rilevato (315) che occorre distinguere tra requisiti sostanziali e necessari per l'esercizio del diritto di elettorato passivo (dichiarazione di presentazione proveniente dal prescritto numero di elettori; dichiarazione di accettazione della candidatura; qualità di elettori dei presentatori e dei candidati) e requisiti formali, che attengono alla prova di sussistenza dei requisiti sostanziali (certificati elettorali; autenticazioni).
Non è stata considerata valida causa di esclusione di un candidato l'errata indicazione della data di nascita (316); tale circostanza consente alla Commissione circondariale di fare uso del potere dell'invito alla regolarizzazione (317).
Mentre la mancanza dei requisiti sostanziali inficia radicalmente la lista, cosicchè la sanatoria deve ritenersi inammissibile, viceversa, se l'irregolarità attiene ad alcuno degli elementi probatori, la sanatoria deve ritenersi ammissibile, altrimenti non avrebbe senso la norma — art. 33, ultimo comma, D.P.R. 570 — che consente l'ammissione di nuovi documenti (318).
È stata ritenuta legittima l'ammissione di una lista di candidati, allorchè le dichiarazioni di accettazione delle candidature siano intervenute dopo le sottoscrizioni dei presentatori, ma comunque prima della presentazione della lista, in quanto l'accettazione successiva non inficia la pienezza del consenso, nè vanifica l'incontro delle volontà, potendosi assimilare ad una ratifica, aventi efficacia *ex tunc* (319).
Nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, la Commissione deve verificare la reciproca dichiarazione di collegamento tra candidato alla carica di Sindaco e la lista o le liste collegate (art. 72, comma 2, D.Lg. 267).
Dovrà, inoltre, essere accertato che le generalità dei candidati, comprese quelle dei cittadini dell'Unione Europea alla carica di consigliere comunale, contenute nelle dichiarazioni di accettazione corrispondano

---

311) Consiglio di Stato, Sez. V, 17 maggio 1996, n. 574, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 856.

312) T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 9 gennaio 2002, n. 5, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 1120, il quale aggiunge che la partecipazione di tale candidato comporta la nullità di tutte le operazioni elettorali ogniqualvolta l'avvenuta partecipazione sia tale da incidere, con effetto inquinante, sulla complessiva espressione del voto resa dal corpo elettorale.

313) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 2 maggio 2000, n. 282, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 3287.

314) T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, 5 novembre 1998, n. 563, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 197.

315) BOSCIA, *op. cit.*, pag. 225.

316) T.A.R. Veneto, I, 18 aprile 2000, n. 951, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 3175.

317) T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 7 novembre 2003, n. 1854, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3383.

318) Cfr. T.A.R. Puglia, 20 gennaio 1976, n. 418, in «I T.A.R.», 1977, I, pag. 633 e Cons. giust. amm. sic., 18 maggio 1972, n. 363, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 1248, che considerano sanabile l'autenticazione delle firme dei presentatori eseguita da pubblico ufficiale diverso da quelli indicati dalla legge.

319) T.A.R. Lazio, II, 28 ottobre 1997, n. 1688, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3883; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 23 settembre 1999, n. 755, *ivi,* 1999, I, pag. 4428.

esattamente a quelle indicate nella dichiarazione di presentazione della lista, disponendo, in caso negativo, gli opportuni accertamenti per evitare dubbi sulla identità dei candidati ed errori nella stampa dei manifesti e delle schede.

8.28. | *Controllo dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali.*

La Commissione elettorale circondariale deve verificare, poi, se per tutti i candidati siano stati presentati i *certificati di iscrizione* nelle liste elettorali di un qualsiasi Comune della Repubblica.
Per i candidati che siano cittadini dell'Unione Europea la Commissione verifica l'esistenza del certificato di iscrizione nella lista elettorale aggiunta ovvero l'attestato di avvenuta presentazione della domanda di iscrizione.
I candidati che non fossero in possesso del predetto requisito o per i quali non fosse stata presentata la documentazione richiesta debbono essere cancellati.
È consentita, tuttavia, la successiva produzione dei certificati elettorali, come anche di singoli altri atti relativi alle liste dei candidati che risultassero mancanti, semprechè essa venga effettuata prima dello scadere del termine di presentazione delle liste (320).
Circa la possibilità di avvalersi dell'istituto della *autocertificazione* si rinvia alle considerazioni svolte al paragrafo 8.8.3.

8.29. | *Confronto dei nomi dei candidati compresi nelle varie liste.*

Tale operazione si rende necessaria al fine di procedere alla cancellazione dalla lista dei nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata.
È stato rilevato che la Commissione non può disporre la cancellazione di un candidato perchè compreso in altra lista, se si tratta di lista presentata in un Comune di altra circoscrizione; nè può esaminare le questioni relative alla validità ed efficacia della rinuncia alla candidatura, se concernenti la lista di un Comune che non fa parte di quel circondario (321).
Inoltre, in caso di *omonimia* non ricorre tale ipotesi quando gli omonimi concorrono a cariche diverse in distinte competizioni (nella specie, uno era candidato alla carica di Sindaco, l'altro a quella di consigliere comunale) (322).
Se, per effetto delle cancellazioni di cui sopra e di quelle che vedremo in seguito, la lista venisse a ridursi al di sotto del dovuto numero minimo prescritto di candidati, essa dovrà essere ricusata.
Si tenga presente che le cancellazioni degli ultimi nominativi dalle liste che contengono un numero di candidati superiore al limite massimo prescritto non saranno necessarie, qualora la lista si trovi già ridotta al limite stesso, in conseguenza delle cancellazioni effettuate.

8.30. | *Controllo dell'avvenuto deposito del programma amministrativo.*

La Commissione circondariale dovrà verificare se con la lista dei candidati è stato presentato, oltre al nome del candidato alla carica di Sindaco, anche il *programma amministrativo,* pena l'esclusione della lista, in caso di sua mancata presentazione entro il termine perentorio (ore dodici del ventinovesimo giorno antecedente la data della votazione) (323).

---

320) T.A.R. Veneto, I, 26 gennaio 2000, n. 226, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 1364.

321) Cons. giust. amm. sic., 27 febbraio 1954, n. 18, in «Cons. St.», 1954, I, pag. 203.

322) T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 17 ottobre 2003, n. 2097, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3097.
323) Cfr. T.A.R. Lazio, II, 14 luglio 1993, n. 790, 7 agosto 1993, n. 948, in «I T.A.R.» 1993, I, pagg. 2951 e 2965.

8.31. | *Esame dei contrassegni di lista.*

La Commissione elettorale circondariale nell'esame dei contrassegni di lista deve fare riferimento — quale criterio di valutazione della possibilità di confusione tra contrassegni di lista — alla normale diligenza dell'elettore medio di oggidì, notoriamente munito di un bagaglio di conoscenze e di una capacità di discernimento ben superiore al passato, stante il più evoluto livello di maturità e di conoscenze acquisite dall'elettorato rispetto alla situazione apprezzata dal legislatore del 1960 (324).
In particolare, la Commissione deve ricusare:
— la lista i cui fogli contenenti le firme dei presentatori non rechino la riproduzione grafica del contrassegno (325);
— i contrassegni che siano *identici* o si possano facilmente confondere con contrassegni notoriamente usati da altri partiti o raggruppamenti politici o con quello di altra lista presentata in precedenza (326).
È stato osservato che le norme di cui agli artt. 30 e 33 D.P.R. 570, secondo i quali la Commissione circondariale deve ricusare i contrassegni che possono ingenerare confusione tra liste, siccome limitative di un diritto di libertà, debbono essere interpretate in senso restrittivo, per cui è da considerarsi legittima l'ammissione di una lista il cui contrassegno riproduce lo stemma del Comune con l'aggiunta di una scritta ben evidenziata (327);
— i contrassegni riproducenti simboli o elementi caratterizzanti di simboli usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento, se presentati da persone non autorizzate, ovvero mancanti dell'attestazione che le liste vengono presentate in nome e per conto del partito o gruppo (328).
Nell'eventualità in cui dalla trasformazione di un partito solo una componente minoritaria sia rimasta fuori, non riconoscendosi nel nuovo organismo, ed abbia costituito una formazione politica, il simbolo tradizionale del vecchio partito, stante la continuità col nuovo, non può che appartenere che a quest'ultimo (329);
— i contrassegni riproducenti immagini o soggetti di *natura religiosa*.
Detta norma deve interpretarsi in senso restrittivo, sicchè la riproduzione vietata è solo quella che consiste in una copia, più o meno fedele, ma sempre riconoscibile dell'originale (nella specie, è stata ritenuta non riproducente l'immagine del Santo patrono «S. Michele Arcangelo» la raffigurazione di un combattente armato di spada) (330);
— i contrassegni raffiguranti immagini oscene o *contrarie all'ordine pubblico,* quale potrebbe essere quello riproducente simboli del disciolto partito fascista (331). In merito, è stato rilevato che il simbolo del fascio romano, che nella Roma repubblicana è stato adottato per designare uno stato non oligarchico, nè aristocratico, ma retto dalla volontà popolare, è stato adottato anche dalla Repubblica francese e dalla Repubblica romana mazziniana, sicchè anche se esso richiama alla memoria il regime fascista, non può di per sè assumere il significato di una volontà di ricostituzione del regime fascista, reato previsto dalla legge 20 giugno 1952, n. 645, con la conseguenza che l'emblema del fascio romano diversificato nella forma della

---

324) T.A.R. Veneto, Sez. I, 2 dicembre 2002, n. 6463, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 716.

325) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 27 aprile 2001, n. 428, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 2389; Consiglio di Stato, V, 14 novembre 2000, n. 6103, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 2463.

326) T.A.R. Lazio, II-*bis,* 28 luglio 2004, n. 7488, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 2175.

327) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 20 luglio 1995, n. 261, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4297; T.A.R. Veneto, I, 16 gennaio 2002, n. 75, *ivi,* 2002, I, pag. 1081.

328) T.A.R. Liguria, II, 25 ottobre 2004, n. 1504, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 2893.

329) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 6 maggio 1996, n. 357, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 2784; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 ottobre 1998, n. 2356, *ivi,* 1998, I, pag. 4381, che ha ritenuto legittima l'esclusione di una lista con denominazione identica a quella di un movimento nazionale, senza esserne autorizzata, potendo ciò confondere gli elettori circa la sua riferibilità e provocare uno stravolgimento della consultazione elettorale; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 11 marzo 1999, n. 284, *ivi,* 1999, I, pag. 2017, che ha respinto il ricorso con il quale il Partito Popolare Italiano chiedeva che fosse esclusa una lista denominata Democrazia Cristiana, senza provare adeguatamente di essere l'unico legittimo continuatore di tale partito e senza che tale ultima circostanza costituisca fatto notorio.

330) Consiglio di Stato, Sez. V, 6 luglio 1994, n. 732, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 1047.

331) Così, Boscia, *op. cit.,* pag. 222.

scure e nella sua posizione rispetto alle verghe e disgiunto dalla parola fascista, si può considerare ammissibile come contrassegno ai fini delle leggi elettorali (332).
Nel caso in cui un contrassegno non sia stato ricusato, ritenendo idoneo alla distinzione un segno aggiunto (spiga di grano), tale contrassegno deve essere riportato integralmente sulla scheda elettorale, con la conseguenza che la votazione è invalida se la riproduzione sulla scheda sia avvenuta in modo non conforme al contrassegno (333).
È ammesso il contrassegno formato con l'utilizzazione contemporanea di *due simboli tradizionali di partiti politici* (334).
Ricusato un contrassegno, la Commissione ne dà notizia agli interessati.
Nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, i presentatori delle liste sono invitati a presentare un contrassegno diverso nel termine di 48 ore.
Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, invece, il nuovo contrassegno, in base ai commi secondo e terzo dell'art. 33 D.P.R. 570, dovrà essere presentato entro il ventiseiesimo giorno antecedente la data della votazione non oltre l'ora che sarà comunicata dalla Commissione stessa.
Se il nuovo contrassegno non viene presentato o se esso non risponde alle condizioni previste dalla legge, la lista è senz'altro ricusata.

8.32. I *Nuova riunione della Commissione circondariale.*

La Commissione deve tornare a riunirsi, pei Comuni con meno di 15.000 abitanti, dopo la scadenza del termine assegnato per la sostituzione dei contrassegni eventualmente ricusati (335) e, per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il ventiseiesimo giorno precedente la data della votazione, per sentire i delegati delle liste per le quali si siano avute contestazioni e per prendere visione dei nuovi documenti e decidere, seduta stante, sulle questioni controverse.
Il Ministero dell'Interno osserva che la legge *non precisa l'orario* di tale nuova riunione. E suggerisce che sia opportuno evitare le prime ore del mattino, in modo da consentire ai delegati di lista acquisire presso le pubbliche amministrazioni, nei normali orari di ufficio, l'eventuale documentazione integrativa.
L'esame della Commissione è rivolto a rimuovere mere irregolarità e non anche a rinnovare od introdurre *ex novo* fasi procedimentali irrimediabilmente viziate o addirittura mancanti; ciò spiega perchè la legge dispone che la Commissione proceda al riesame del provvedimento negativo nel corso dell'audizione dei delegati di lista e che il nuovo provvedimento venga adottato «seduta stante», senza la riapertura dell'istruttoria (336).
In merito a questa nuova riunione, è stato deciso che:
— pur non specificando la legge quali irregolarità verificabili nella fase di presentazione delle candidature siano sanabili, prevede, comunque che la Commissione debba tornare a radunarsi per udire eventualmente i delegati delle liste, per cui, ove l'esclusione della lista sia stata determinata da un difetto di produzione documentale, a tale omissione è consentito porre riparo, e se dai documenti prodotti risulti non sussistere la causa che determinò l'esclusione, la Commissione non può esimersi dal rivedere il provvedimento in precedenza adottato: nella specie, è stato ritenuto legittimo l'operato della Commissione circondariale che, dopo aver deliberato l'esclusione di una lista per mancanza della firma del presentatore e del contrassegno

332) Consiglio di Stato, Sez. I, 23 febbraio 1994, n. 173/94, in «Cons. St.», 1995, I, pag. 1469.

333) Consiglio di Stato, Sez. V, 13 luglio 1973, n. 650, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 1100; T.A.R. Sardegna, 21 ottobre 1994, n. 1903, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 4724.

334) T.A.R. Lombardia, 30 marzo 1977, n. 132, in «I T.A.R.», 1977, I, pag. 163.

335) Cfr. Consiglio di Stato, V, 22 gennaio 2003, n. 255, in «Cons. St.», 2003, I, pag. 79, il quale rileva che il silenzio serbato dall'art. 30 D.P.R. 570, nei riguardi dei piccoli Comuni, in ordine al reclamo presso la Commissione circondariale, non può precludere agli interessati di muovere le proprie censure alla sottocommissione affinchè essa, in sede di autotutela, possa riconsiderare il proprio operato.

336) Consiglio di Stato, Sez. V, 2 luglio 2001, n. 3607, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 1580.

della lista medesima, nella successiva riunione prescritta dall'art. 33, ultimo comma, D.P.R. 570, ha consentito ai rappresentanti della lista esclusa di produrre entrambi i documenti, decidendo quindi di ammettere la lista (337).
Tuttavia, in una ipotesi analoga, il Consiglio di Stato (338) aveva ritenuto insanabile la nullità derivante dal difetto di autenticazione della firma del presentatore di lista ed aveva escluso il potere della Commissione di ammettere, in tali casi, una lista, poichè la nullità già irrimediabilmente prodottasi non consente di ricostituire od integrare la situazione illegittima;
— in base ai principi generali che disciplinano gli atti di annullamento d'ufficio, la Commissione può correggere, in via di autotutela, le proprie deliberazioni, fino al momento della pubblicazione del manifesto recante le candidature ufficiali, che segna l'inizio della successiva fase del procedimento elettorale (339);
— la norma di cui all'art. 33, ultimo comma, che ammette una nuova riunione della Commissione elettorale circondariale, non può essere interpretata nel senso di consentire il superamento dei termini perentori fissati per la presentazione delle liste e candidature, dovendosi ritenere che il riesame che avviene nella seconda seduta sia circoscritto alla valutazione di elementi probatori, come di quegli elementi (come il contrassegno) che non incidono direttamente sull'aspetto soggettivo della lista presentata, pena altrimenti l'alterazione del principio della *par condicio* tra le liste ed i candidati (nella specie, è stata ritenuta legittima la decisione della Commissione di cancellare da una lista i candidati non in regola con la dichiarazione di accettazione della candidatura — regolarizzata solo nel giorno successivo a quello di cadenza del termine — e di ricusare la lista, così ridotta numericamente al di sotto del numero legale (340);
— ai fini della non ammissione di una lista di candidati, la Commissione circondariale non è tenuta a riunirsi nuovamente, ai sensi dell'art. 33 D.P.R. 570, nel caso in cui l'irregolarità riscontrata nella presentazione della lista sia insanabile (341).
Deve comunque ritenersi che la Commissione possa esercitare i *poteri di autotutela,* consistenti anche nella correzione di atti illegittimi, fino al momento della pubblicazione del manifesto recante le candidature ufficiali, da cui ha inizio la successiva fase del procedimento elettorale (342).
Pertanto, legittimamente la Commissione procede a riverificare gli adempimenti per la presentazione delle liste, successivamente alla pronuncia
positiva già esitata e dopo il decorso del termine utile a tal uopo stabilito (343).

8.33. | *Sorteggio dei candidati alla carica di Sindaco e delle liste.*

Dopo che si è pronunciata definitivamente in ordine a tutte le liste presentate nel Comune, la Commissione elettorale circondariale deve procedere all'assegnazione di un numero progressivo a ciascun candidato alla carica di Sindaco ed a ciascuna lista ammessa.
Nei Comuni con popolazione *sino a 15.000 abitanti,* ai fini della stampa, sulle schede di votazione e sul manifesto, dei nominativi dei candidati alla carica di Sindaco e dei contrassegni delle liste ad essi collegate, la Commissione elettorale circondariale assegna un numero progressivo a ciascun candidato alla carica di

337) Consiglio di Stato, Sez. V, 5 settembre 1987, n. 531, in «Cons. St.», 1987, I, pag. 1247; T.A.R. Basilicata, 16 aprile 1994, n. 45, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 2847; T.A.R. Puglia, Bari, I, 20 marzo 1998, n. 168, *ivi,* 1998, I, pag. 2055; T.A.R. Lombardia, Brescia, 27 ottobre 1998, n. 868, *ivi,* 1998, I, pag. 4408.

338) Sez. V, 29 giugno 1979, n. 470, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 1051.

339) Consiglio di Stato, Sez. V, 24 marzo 1972, n. 218, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 424; Id., 17 maggio 1996, n. 574*, ivi,* 1996, I, pag. 856.

340) T.A.R. Basilicata, 15 novembre 1995, n. 599, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 343; T.A.R. Lazio, II, 28 ottobre 1997, n. 1688, *ivi,* 1997, I, pag. 3883; T.A.R. Campania, Napoli, II, 8 maggio 1998, n. 1446, *ivi,* 1998, I, pag. 2707.

341) Consiglio di Stato, Sez. V, 17 maggio 1996, n. 574, *cit.;* T.A.R. Lombardia, Brescia, 15 novembre 1999, n. 899, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 135.

342) T.A.R. Puglia, Lecce, I, 17 ottobre 2001, n. 6191, in «I T.A.R.», 2001, pag. 4209.

343) T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 25 luglio 2003, n. 1203, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 2468.

Sindaco ammesso, mediante sorteggio, da effettuarsi alla presenza dei delegati di lista appositamente convocati.
Nei Comuni con popolazione *superiore a 15.000 abitanti,* la Commissione elettorale circondariale procede, sia in sede di primo turno, sia in sede di eventuale turno di ballottaggio, al sorteggio dei nominativi dei candidati alla carica di Sindaco ammessi, alla presenza dei delegati di lista appositamente convocati.
Con le stesse modalità, la Commissione assegna un numero progressivo a ciascuna lista ammessa, *mediante apposito,* ***distinto*** *sorteggio.*
Successivamente, la Commissione *rinumera* tutte le liste (assegnando ad ogni lista un numero diverso), partendo dalla lista o dal gruppo di liste collegate al candidato alla carica di Sindaco sorteggiato con il numero 1, per finire con la lista o gruppo di liste collegate al candidato alla carica di Sindaco con il numero più alto (considerando, ovviamente, all'interno di ciascun gruppo di liste collegate, l'ordine risultante dal predetto sorteggio).
Quanto sopra determina il numero d'ordine di sorteggio definitivo in base al quale sono riprodotti, sul manifesto e sulle schede, i nominativi dei candidati alla carica di Sindaco e, accanto ad essi, l'ordine con il quale saranno riportati i contrassegni delle liste collegate.
È stato ritenuto che non comporta l'illegittimità delle operazioni elettorali il fatto che la posizione dei contrassegni di lista sulle schede non corrisponda ai risultati del sorteggio previsto dall'art. 13 della legge 53 del 1990, dovendosi escludere che la posizione del contrassegno sulla scheda abbia funzione individuatrice delle liste ovvero una qualsiasi altra funzione (344).

8.34. | *Comunicazione delle decisioni della Commissione al Sindaco.*

Le decisioni della Commissione elettorale circondariale devono essere comunicate immediatamente al Sindaco a mano a mano che sono state da essa adottate, per la preparazione del *manifesto* recante le liste dei candidati, che deve essere affisso all'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici, entro il quindicesimo giorno precedente la elezione.
Per costante giurisprudenza, il termine dei quindici giorni è ritenuto di carattere perentorio (345).
Non è più dovuta — a nostro avviso — analoga comunicazione al Prefetto, ai fini della stampa delle *schede,* in quanto, ora, il Prefetto presiede la Commissione.
Poichè, come è ovvio, l'indicazione errata delle generalità dei candidati nei manifesti delle candidature e nelle schede può dar luogo a gravissimi inconvenienti per il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali, si ritiene necessario che la collazione dei nominativi dei candidati riportati nelle comunicazioni da inviare al Sindaco ed al Prefetto sia effettuata, sulla scorta dei documenti prodotti per la presentazione dei candidati, sotto la diretta sorveglianza e responsabilità dei Presidenti della Commissioni; tali comunicazioni dovranno portare, in calce, l'espressa dichiarazione che le generalità dei candidati sono perfettamente identiche a quelle indicate negli atti di presentazione delle candidature e recare la firma del Presidente della Commissione elettorale circondariale.
Analogamente, i contrassegni delle liste che sono stati ammessi dalle Commissioni circondariali dovranno essere trasmessi al Sindaco (quelli di cm. 10 di diametro) ed all'Ufficio elettorale provinciale sedente presso la Prefettura (quelli di cm. 2 di diametro) col visto di autenticazione dei Presidenti degli anzidetti consessi.
Gli *errori sui manifesti* recanti le liste dei candidati sono suscettibili di determinare incertezze in un elemento essenziale della libera espressione del voto, falsando il relativo processo formativo, per cui, pur in assenza di espressa previsione normativa, l'effetto di tali errori non può non riflettersi negativamente sull'intero procedimento elettorale determinandone l'invalidità (346).

---

344) T.A.R. Campania, Napoli, IV, 27 luglio 1990, n. 240 e 15 novembre 1990, n. 358, in «I T.A.R.», 1990, I, pag. 3627 e 1991, I, pag. 310; Consiglio di Stato, Sez. V, 15 marzo 1991, n. 263 e 27 settembre 1991, n. 1207, in «Cons. St.», 1991, I, pagg. 434 e 1341; Id., 31 luglio 1998, n. 1146, *ivi,* 1998, I, pag. 1159.

345) Consiglio di Stato, Sez. V, 28 giugno 2002, n. 3579, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 1396; Id., 25 febbraio 2002, n. 1097, *ivi,* 2002, I, pag. 410; T.A.R. Campania, Napoli, II, 24 ottobre 2001, n. 4687, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 4167.

346) Consiglio di Stato, Sez. V, 4 dicembre 1981, n. 640, in «Cons. St.», 1981, I, pag. 1440; Id., 9 giugno 2003, n. 3244, *ivi,* 2003, I, pag. 1295.

Sono state dichiarate illegittime le operazioni elettorali qualora nelle schede elettorali il simbolo di un partito sia solo in bianco e nero, senza colorazione, in difformità al simbolo prodotto in sede di presentazione delle liste, tanto più che i manifesti recavano il simbolo dotato di idonea colorazione (347).
Non costituisce irregolarità rilevante ai fini della nullità delle elezioni il caso in cui nessuno degli altri candidati alle elezioni porti lo stesso cognome e l'interessato sia stato indicato con un nome di battesimo errato (348).

8.35. | *Comunicazione ai Sindaci delle candidature ammesse ai fini dell'assegnazione degli spazi per la propaganda elettorale.*

Ai fini, poi, dell'assegnazione degli spazi per la propaganda elettorale, la Commissione deve, per ciascun Comune, comunicare ai Sindaci le candidature ammesse (art. 4 della legge 4 aprile 1956, n. 212, sostituito dall'art. 3 della legge 24 aprile 1975, n. 130).

8.36. | *Comunicazione ai Comuni dell'elenco dei delegati di lista.*

La Commissione elettorale circondariale, a norma del primo comma dell'art. 35 D.P.R. 570, deve, infine, entro il giovedì antecedente il giorno dell'elezione, comunicare al Sindaco del Comune, cui le candidature si riferiscono, l'elenco dei delegati di ciascuna lista.
Qualora la dichiarazione di presentazione di lista contenga l'indicazione dei delegati, la Commissione ne deve fare espressa menzione nella comunicazione di cui sopra.

8.37. | *Sulla impugnabilità delle decisioni della Commissione elettorale circondariale.*

8.37.1. | *Premessa.*

Sulla questione relativa all'*impugnabilità* delle decisioni della Commissione elettorale circondariale, gli artt. 28 e 32 del precedente testo unico del 1951, sull'elezione degli organi dell'amministrazione comunale, dichiaravano espressamente l'inappellabilità delle predette decisioni, come norma intesa ad impedire ad elezioni ultimate, il riesame dell'osservanza di formalità concernenti solo la fase di formazione, presentazione e accettazione delle liste elettorali.
In un secondo momento, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, mutando indirizzo, ne ammetteva l'impugnabilità, nella considerazione che anche le decisioni della Commissione elettorale circondariale (prima denominata "mandamentale") rientravano nel novero delle *operazioni elettorali* e, quindi, suscettibili di impugnazione, anche se posteriormente alla proclamazione degli eletti (349).
Tale orientamento veniva fatto proprio dal legislatore del 1956, che con la legge 23 aprile 1956, n. 136 ha eliminato l'inciso che dichiarava inappellabili le decisioni della Commissione elettorale circondariale.
Resta, però, controverso, il momento dell'impugnativa del provvedimento della Commissione, ossia se sia possibile il gravame *ex se*, senza attendere il verbale di proclamazione degli eletti, ovvero l'impugnabilità differita, unitamente al predetto verbale.
Prima di illustrare la nuova normativa, che ammette l'immediata impugnabilità delle suddette decisioni di esclusione, faremo cenno alla copiosa giurisprudenza di merito, sia a quella che escludeva l'immediata impugnabilità, sia a quella che l'ammetteva.

---

347) Consiglio di Stato, Sez. V, 15 febbraio 2002, n. 928 in «Cons. St.», 2002, I, pag. 346.
348) T.A.R. Sicilia, Catania, I, 8 maggio 2002, n. 827, in «I T.A.R.», 2002, I, pg. 2707.
349) Ad. pl. 7 marzo 1951, n. 1, in *Riv. amm.*, 1951, pag. 399.

8.37.2. | *La giurisprudenza che esclude l'immediata impugnabilità.*

8.37.2.1. | *Le cause giustificative.*

La giurisprudenza favorevole ad escludere l'immediata impugnabilità delle decisioni delle Commissioni circondariali portava le seguenti argomentazioni:

1) il procedimento per il rinnovo dei Consigli comunali ha carattere composito, strutturandosi in una serie di *sub*-procedimenti, nei quali è possibile distinguere una *fase di preparazione,* che va dall'indizione delle elezioni all'insediamento dei seggi ed una *fase costitutiva*, che concreta il procedimento elettorale in senso stretto e che si caratterizza con la votazione, certificata dal verbale di proclamazione degli eletti.
In questo sistema, imperniato sulla rigida successione di atti di più organi operanti a scadenze prefissate, è *incompatibile una impugnativa autonoma di atti preparatori*, anche se direttamente lesivi (come l'esclusione di una lista), i quali debbono essere gravati unicamente con la proclamazione degli eletti. Questo orientamento si giustifica con la considerazione che il sistema elettorale non tollera segmentazioni e interruzioni, se non a pena di frustrare il raggiungimento dello scopo voluto dal legislatore: lo svolgimento della consultazione nella data stabilita;
2) l'art. 83/11 D.P.R. 570 del 1960, richiamato dall'art. 19 della legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali (6 dicembre 1971, n. 1134) stabilisce che contro le operazioni elettorali è dato ricorso entro *trenta giorni* dalla proclamazione degli eletti. In tal modo il legislatore ha inteso considerare e comprendere *in un unico contesto* tutte le operazioni finalizzate alla manifestazione di volontà del corpo elettorale senza distinguere tra quelle preparatorie, intermedie e conclusive, fissando un comune termine di decadenza che inizia a decorrere dalla proclamazione degli eletti.
In presenza di tale dato testuale, non sembra pertinente il parallelismo prospettato da taluni con i procedimenti previsti per l'espletamento dei pubblici concorsi e per la formazione dei contratti pubblici, per i quali si afferma il carattere autonomo e l'immediata impugnabilità di alcuni atti iniziali.
Per contro, nel procedimento elettorale i vari momenti sono legati l'un l'altro da cadenze cronologiche ravvicinate e si fondono in un rapporto funzionale che non tollera segmentazioni e interruzioni. Di qui la soluzione adottata di affidare agli organi amministrativi, ritenuti di volta in volta più idonei, la soluzione di contestazioni che possono insorgere nel corso della procedura e di procrastinare al momento della proclamazione dei risultati l'apertura dell'eventuale fase contenziosa (350);
3) si aggiunge, ancora, a favore dell'esclusione dell'immediata impugnabilità, che ammettere l'immediata impugnabilità del provvedimento di esclusione di una lista o di singoli candidati non risponde all'esigenza di assicurare una tutela giurisdizionale o un diritto di voto altrimenti compressi, in quanto tutte le censure proponibili contro la decisione di esclusione possono essere proposte in sede di impugnazione della proclamazione degli eletti che, se effettivamente illegittima, è annullabile con conseguente travolgimento di tutti gli atti.
L'unico effetto pratico che la lista esclusa può conseguire dall'immediata impugnazione è la possibilità di ottenere dal giudice amministrativo la sospensione dell'esclusione e, quindi, l'ammissione con riserva alla competizione elettorale. Ma tale ammissione — anche se risponde ad un indubbio vantaggio economico della collettività, che nel caso di accoglimento dell'impugnazione non è costretta a sobbarcarsi di nuovo l'onere della ripetizione delle elezioni — essa nulla aggiunge alla tutela giuridica della lista che si duole di essere stata illegittimamente esclusa, la quale, sia nel caso di scioglimento positivo della riserva (nell'ipotesi di impugnazione diretta dell'esclusione), sia nel caso di annullamento della proclamazione degli eletti (nell'ipotesi di esclusiva impugnabilità di quest'ultima) ottiene, ove abbia ragione, l'identico risultato: la possibilità di partecipare alle elezioni in condizioni di parità con le altre liste.

---

350) Le suesposte conclusioni sono avvalorate dalla normativa dettata dagli artt. 42 della legge 18 del 1979 sul contenzioso elettorale europeo e dall'art. 18 del D.P.R. per le elezioni comunali in Sicilia, dalla quale si evince che, prima della proclamazione degli eletti non è possibile contestare in sede giurisdizionale gli atti preparatori ed intermedi del procedimento elettorale.

Deve, quindi, concludersi che il legislatore abbia ritenuto meramente preparatorie tutte le attività afferenti al complesso procedimento elettorale successive al decreto di convocazione dei comizi ed antecedenti all'atto di proclamazione degli eletti (e ciò indipendentemente dal fatto che esse possano risultare immediatamente lesive) e che, pertanto, l'impugnativa avverso qualsiasi operazione elettorale sia proponibile *solo nei confronti dell'atto conclusivo* del procedimento e cioè solo nei confronti dell'atto di proclamazione degli eletti;
4) non è da condividere l'orientamento giurisprudenziale dell'immediata impugnabilità dei procedimenti di esclusione delle candidature, perché fondato unicamente sulla ragione pratica che la concessione di una sospensione dell'atto impugnato consentirebbe il normale svolgimento delle elezioni, con l'indubbia convenienza economica, in caso di accoglimento del gravame, di non doversi ripetere le stesse.
Ma tale argomentazione non può ritenersi valida sul piano giuridico, perché essa è meramente contingente, ben potendo la sospensione non essere concessa; è contraria alla vera essenza del provvedimento cautelare, perché si risolve in una sostanziale ammissione delle candidature, e, quello che più importa, non considera che nulla aggiunge alla tutela giuridica degli esclusi che, anche nel caso di impugnabilità dell'atto conclusivo *ottengono lo stesso risultato* di partecipare alle elezioni in regime di parità con gli altri partecipanti; infine, il provvedimento di sospensione potrebbe costituire, in caso di reiezione del gravame, esso stesso causa di invalidità delle elezioni, avendo a queste partecipato, per ordine del giudice, soggetti che non ne avevano diritto, il che non può giammai verificarsi, almeno in linea di astratta previsione;
5) secondo la costante giurisprudenza amministrativa, l'atto impugnabile del procedimento elettorale amministrativo è quello terminale di proclamazione degli eletti e non anche quello di ammissione od esclusione della lista dalla consultazione.
L'inimpugnabilità in via autonoma di tale atto prodromico del procedimento si fonda su un duplice ordine di ragioni.
Innanzitutto, sembra che la tutela della lista esclusa possa ben attuarsi mediante l'impugnazione della sola proclamazione degli eletti, il cui annullamento travolge tutti gli atti anteriori ad iniziare dalla prima illegittimità. In tale ipotesi, il contraddittorio è assicurato mediante la notifica del ricorso a chiunque «*può avervi interesse*» (art. 83/11, primo comma, D.P.R. 570, modificato con la legge 1147 del 1966).
Invece, l'ammettere l'impugnazione *ex se* dell'esclusione o dell'ammissione della lista, pur non aggiungendo nulla alla pienezza della tutela giurisdizionale di questa, attuabile con l'impugnazione della proclamazione degli eletti, comporterebbe un'evidente menomazione della integrità del contraddittorio, in quanto nel giudizio sull'ammissione o sull'esclusione della lista non potrebbero configurarsi controinteressati, data l'autonomia delle singole posizioni, mentre l'eventuale annullamento di tale atto determinerebbe conseguentemente l'annullamento delle elezioni, e ciò senza aver evocato in giudizio i candidati eletti, contraddittori necessari) (351).

8.37.2.2. | *L'orientamento dell'Adunanza plenaria.*

Una decisiva presa di posizione a favore dell'inammissibilità dell'immediata impugnazione delle decisioni

---

351) Per la giurisprudenza che esclude l'immediata impugnazione delle decisioni della Commissione circondariale, cfr.: Consiglio di Stato, Sez. V, 19 aprile 1981, n. 127, in «Cons. di St.», 1981, I, pag. 410; Cons. giust. amm. sic., 3 giugno 1981, n. 13, *ivi*, 1981, I, pag. 882; Consiglio di Stato, V, 14 febbraio 1984, n. 122, *ivi*, 1984, I, pag. 168; Cons. giust. amm. sic., 11 febbraio 1986, n. 3, *ivi*, 1986, I, pag. 196; Id., 3 ottobre 2007, n. 907, in «Foro amm. CDS», 2007, pag. 2903; Consiglio di Stato, Sez. V, 7 marzo 1986, n. 156, in «Cons. di St.», 1986, I, pag. 306; Id., 13 agosto 1996, n. 924, *ivi*, 1996, I, pag. 1177; Id., 3 febbraio 1999, n. 116, *ivi*, 1999, I, pag. 207; Id. V, 7 novembre 2006, n. 6543, in «Foro amm. CDS», 2007, pag. 3060; Id., 11 dicembre 2007, n. 6382, *ivi,* 2007, pag. 3449; Id., 22 aprile 2008, n. 2227, *ivi,* 2008, pag. 1262; T.A.R. Campania, Napoli, 27 ottobre 1982, n. 574, in «I T.A.R.», 1982, I, pag. 3583; T.A.R. Basilicata, 26 ottobre 1983, n. 28, *ivi*, 1983, I, pag. 3690; Id., 8 novembre 1997, n. 370, *ivi*, 1998, I, pag. 351; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 11 agosto 1992, n. 311, *ivi*, 1992, I, pag. 3366; T.A.R. Marche, 4 giugno 1993, n. 359, *ivi*, 1993, I, pag. 3225; T.A.R. Campania, Napoli, II, 17 marzo 1994, n. 123, *ivi*, 1994, I, pag. 2124; Id., 15 luglio 1997, n. 1849, *ivi*, 1997, I, pag. 3299; Id., 30 aprile 1998, n. 1333, *ivi,* 1998, I, pag. 2693; T.A.R. Molise, 4 giugno 2002, n. 448, *ivi*, 2002, I, pag. 3043; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 17 maggio 2006, n. 1210, in «Foro amm. T.A.R.», 2006, pag. 1598; T.A.R. Basilicata, 10 luglio 2006, n. 476, *ivi*, 2006, pag. 2682.

della Commissione circondariale è stata assunta dall'*Adunanza plenaria* del Consiglio di Stato (24 novembre 2005, n. 10) che ha escluso detta impugnabilità prima della proclamazione degli eletti (352).
Il collegio afferma che «il legislatore, dopo aver delineato una procedura improntata a criteri di accentuate garanzie di imparzialità e di obiettività, ha affidato i compiti più delicati ad organi collegiali quali la Commissione elettorale mandamentale *(ora, circondariale)* e l'Ufficio elettorale, nell'ambito dei quali sono chiamati ad operare magistrati e funzionari di alto livello, in base a quanto previsto, rispettivamente, dall'art. 18 della legge 6 ottobre 1947, n. 1058, e dall'art. 20 del T.U. n. 570 del 1960. Anche in considerazione di tali garanzie, dunque, il legislatore sembra aver volutamente escluso la possibilità di intervento e di coinvolgimento del potere giudiziario, prima dell'atto finale delle elezioni, in questioni connotate da caratteri eminentemente politici. Ciò per ragioni facilmente intuibili, ossia perchè, da una parte, il rigore delle norme procedimentali risulterebbe adeguato ad assicurare con sufficiente certezza la regolarità del procedimento; e, dall'altra parte, perchè l'intervento prematuro degli organi giurisdizionali potrebbe provocare, oltre ad una eccessiva risonanza delle vicende in contestazione, anche artificiose iniziative finalizzate alla strumentalizzazione di eventuali provvedimenti cautelari favorevoli (si pensi, ad esempio, all'ipotesi che una determinata lista venga ammessa, con riserva, a partecipare alle elezioni e che, dopo l'esito negativo delle stesse, i soggetti interessati rinuncino al ricorso, con conseguente possibilità di vanificare il risultato elettorale)».
Tuttavia, come vedremo, esiste tuttora l'orientamento di alcuni Tribunali regionali amministrativi che giustificano l'immediata impugnabilità delle decisioni della Commissione circondariale.

8.37.3. | *La giurisprudenza favorevole all'immediata impugnabilità.*

La giurisprudenza che afferma l'immediata impugnabilità delle decisioni delle Commissioni elettorali circondariali ha sostenuto le seguenti ragioni:
a) non è dubbio che l'art. 83/11 della legge1147 del 1966, richiamato dall'art. 19 della legge 1034 del 1971, individua nella proclamazione degli eletti l'oggetto dell'azione per le controversie elettorali dinanzi al giudice amministrativo. Ciò risulta conforme al principio generale secondo cui l'atto impugnabile deve — di regola — individuarsi nel procedimento conclusivo dell'*iter* procedurale. Siffatto principio non esclude, tuttavia, che siano suscettibili di impugnazione immediata le determinazioni dei sub-procedimenti (nelle attività svolgentesi, come nella specie, in più fasi cronologicamente e funzionalmente distinte).
Ugualmente deve dirsi per gli atti preparatori ed intermedi forniti di subitanea operatività esterna nei confronti dei terzi e di esaustività integrale del giudizio a carico dell'interessato, per l'integralità ed onnicompresività della lesione consistente nella portata sostanziale suscettibile di eliminare la partecipazione del soggetto dalla procedura e di togliere, quindi, nei suoi confronti ogni beneficio connesso all'ulteriore svolgimento della funzione. In questa ipotesi, l'impugnazione autonoma della stessa determinazione negativa preliminare, oltre ad essere consentita, appare doverosa nel prescritto termine a pena di decadenza, senza attendere la conclusione di tutti i posteriori incombenti giuridici.
Analogamente deve dirsi, *a fortiori,* per l'atto strutturalmente identico, concernente l'esclusione di una lista elettorale che, oltre ad avere caratteristiche simili nella sfera di efficacia ed in quella operativa, produce non solo statuizioni private di natura conclusiva per i soggetti portatori di tale lista, ma si riverbera negativamente anche nei confronti della massa elettorale e cioè di un corpo sovrano sul piano dell'intero ordinamento. Diversamente ritenendo, si perverrebbe a risultati restrittivi di una tutela che, invece, l'attuale sistema ha inteso concedere nel modo più ampio, secondo quanto si evince univocamente dall'art. 48 della Costituzione;
b) come è noto, si sostiene, dalla teoria opposta, che si opporrebbero alla possibilità di impugnare atti «intermedi» delle operazioni elettorali, *in primis,* il preciso dettato dell'art. 83/11 D.P.R. 570/1960; in secondo luogo, l'inopportunità di frazionare un procedimento che, pur unitario, è caratterizzato da una serrata scansione di operazioni di competenza di svariati organi; la possibilità di tutelare efficacemente le posizioni dei singoli anche in sede di proclamazione degli eletti; la difficoltà (o meglio, impossibilità) di individua-

352) Cfr. COSCIA, *Svolta giurisprudenziale in tema di tutela della lista esclusa,* in questa «Rivista», 2006, pag. 381.

re gli effettivi controinteressati e, infine, la struttura stessa del procedimento elettorale. Nel senso che la presenza o meno di una lista non è indifferente, per le altre, essendo idonea ad alterare, se non addirittura a sovvertire, il risultato.
Inoltre, si osserva che ammettere una lista contestata porti a risultati ingiusti: infatti, non solo il consentire (sospendendo gli atti contestati) la partecipazione alle elezioni della lista ricusata altera i risultati, ma se il giudice dichiarasse il ricorso inammissibile o infondato e si dovesse rinnovare la competizione elettorale, comunque i ricorrenti ne trarrebbero un ingiusto vantaggio, in quanto verrebbero rimessi in termini per presentare la lista.
A ben vedere, questi argomenti, in verità più legati alla forma che alla sostanza, possono essere posti a sostegno anche della tesi opposta a quella propugnata dai sostenitori della non impugnabilità immediata dei provvedimenti di esclusione di liste o candidati.
Giova, in ogni caso, partire dal dato letterale della legge: recita l'art. 83/11 del D.P.R. 570, così modificato dalla legge 1147 del 1966, che «*contro le operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive alla emanazione del decreto di convocazione dei comizi, qualsiasi cittadino elettore del Comune o chiunque altro vi abbia interesse, può proporre impugnativa*».
Bisogna chiedersi quale sia la *ratio* della norma che, merita ricordarlo, istituzionalizza un'azione popolare di tipo correttivo, a tutela di interessi pubblici, prima che privati. È chiaro che la disposizione, essendo rivolta principalmente nei confronti di «*qualsiasi cittadino elettore del Comune, o chiunque altro vi abbia interesse*», mira alla tutela della correttezza delle operazioni di voto, indipendentemente dalla lesione (attuale, personale, concreta) del cittadino. Si è, cioè, in una situazione di giurisdizione di diritto oggettivo, ove si mira al mero rispetto della legge. In questa situazione, è del tutto ovvio che ciò che si contesta sia il risultato delle elezioni, comprensivo eventualmente del procedimento irregolarmente svoltosi. Ma ben diversa e differenziata è la posizione di chi ha un interesse personale e diretto, non ad un certo risultato elettorale, bensì alla mera partecipazione alla tornata. A costui non può essere negata tutela della posizione soggettiva, nel momento in cui si verifica la lesione.
Tutta la giurisprudenza degli ultimi decenni si è evoluta in questo senso; è stata ammessa l'autonoma e anticipata impugnazione di atti endoprocedimentali o di *sub*-procedimenti anche prima dell'emanazione del provvedimento terminale se immediatamente lesivi (si pensi ai pareri vincolanti); di disposizioni pianificatorie, se aventi contenuto immediatamente precettivo. Del pari, si è ammessa la tutela cautelare, ogni qualvolta il tempo necessario alla pronuncia di merito potesse pregiudicare gli interessi del soggetto leso.
Non è dubitabile che la presentazione delle candidature costituisca un *sub-procedimento a se stante,* né è, del pari, dubitabile che, in ordine allo stesso, il partito politico che presenta la lista e i singoli candidati si trovino in una posizione di interesse legittimo qualificata e nettamente distinta, rispetto a quella dei singoli cittadini. Come è di tutta evidenza che la esclusione o ricusazione della lista è atto terminale del sub-procedimento di presentazione delle candidature, immediatamente lesivo della posizione giuridica soggettiva dei candidati, e, come tale, immediatamente impugnabile.
Gli inconvenienti segnalati possono costituire, per l'appunto, inconvenienti, ma non sono certo elementi ostativi alla ammissibilità della immediata impugnazione dell'atto di ricusazione di una lista. Si è fatto cenno alla inopportunità di frammentare il procedimento: tuttavia, nel silenzio, sul punto, dell'art. 83/11, che non ammette espressamente l'impugnazione di atti endoprocedimentali, ma neppure la vieta, pare maggiormente conforme al pensiero giuridico attuale, e anche al pubblico interesse, oltre che rispondente ai principi di conservazione degli atti e di tutela del cittadino, che all'attualità della lesione corrisponda la immediatezza della tutela. È ben vero che la lista ricusata potrebbe attendere il compimento delle operazioni elettorali, tuttavia, questa costituisce una facoltà, non un obbligo.
E certo non si conforma al principio di economia procedimentale, in casi come questi, attendere la chiusura delle operazioni elettorali, stante che, se la ricusazione è illegittima, bisognerà sicuramente ripetere la procedura, mentre, se si consente il ricorso immediato e la lista viene ammessa con riserva, in caso di vittoria, i risultati elettorali sono salvi;
c) sul problema relativo alla configurabilità o meno di controinteressati è stato rilevato che nella fase

procedimentale prodromica, preordinata alla definizione delle candidature da sottoporre al vaglio del corpo elettorale, l'atto di esclusione di una delle parti candidate non è idoneo a radicare alcuna posizione di natura sostanziale, configurabile come interesse (legittimo) alla conservazione dell'atto stesso. Infatti, l'annullamento, in ipotesi, dell'atto di esclusione di una lista non è suscettibile di arrecare alcuna lesione immediata ed attuale alle altre, ma solo costituire il presupposto per una lesione futura (al momento irrilevante), in cui effettuata la votazione, ognuna di esse non acquisisce una posizione differenziata, sulla quale vengono a riflettersi con nesso di causalità diretta, le vicende relative alle altre candidature.
Inoltre, ove si consideri che la presentazione delle candidature è sub-procedimento autonomo, è agevole dimostrare che, o controinteressati non esistono (a somiglianza dell'atto di esclusione da concorso), in quanto trattasi di provvedimento che esaurisce i suoi effetti diretti nella sfera giuridica del destinatario; ovvero, al massimo, deve identificarsi quale controinteressato (di fatto, non di diritto) qualsiasi altra lista o candidato di altra lista, ammesso alla competizione elettorale;
d) quanto alla presunta alterazione dei risultati, va rilevato che l'argomento è d'effetto, ma privo di consistenza. Si considerino, infatti, le due ipotesi: la lista ricusata viene ammessa con riserva, e, successivamente, la sentenza annulla i provvedimenti di esclusione. In questo caso, non si verifica alcun effetto distorsivo: infatti, la lista illegittimamente esclusa aveva diritto di partecipare e, di fatto, ha partecipato alla competizione elettorale.
Ma anche nella seconda ipotesi (lista ammessa con riserva, e soccombente nel merito) non si realizzano i deteriori effetti paventati e che la dottrina ha talora indicato come «posizioni oltremodo protette», con ciò intendendo che l'istanza cautelare risulta capace di far conseguire il vantaggio sperato anche e a dispetto della vittoria nel merito. Si afferma che, in questo caso, la competizione elettorale dovrà essere rinnovata, con conseguente «rimessione in termini dei ritardatari». Ma il rilievo è infondato. Infatti, anche a prescindere dalla valutazione del *fumus boni iuris,* già operata in sede cautelare, che, ancorchè sommaria, è comunque sufficientemente approfondita, è pacifico che se il giudice amministrativo si convincesse dell'inconsistenza delle censure dedotte, con conseguente reiezione del ricorso, sicuramente le operazioni elettorali dovranno essere ripetute, essendo i risultati falsati dalla presenza di una lista che non avrebbe dovuto esserci, tuttavia, ciò non rimetterebbe affatto in gara la ricorrente, di talché non si vede da quale pregiudizio i terzi (le liste) controinteressati debbano essere salvaguardati;
e) è stato, infine, affermato che l'ammissibilità della immediata impugnazione è limitata ai soli provvedimenti negativi di esclusione e non già a quelli di ammissione delle liste o candidati.
Infatti, con riguardo ai provvedimenti conclusivi di sub-procedimenti di ammissione delle candidature, l'evidenziato carattere di immediata lesività dell'atto, ricorre soltanto nell'ipotesi di esclusione di liste o di candidati, i quali a causa dell'esclusione medesima subiscono il definitivo arresto procedimentale.
Nel caso di provvedimento positivo di ammissione, invece, l'effetto lesivo non è immediato, né sicuro, potendo verificarsi unicamente se e quando la lista o il candidato contestati riportino suffragi, fatto questo che, se pur probabile, è comunque futuro e incerto. In detta ipotesi non è riscontrabile, quindi, un'immediata lesività (353)
In merito alla *notificazione* dell'eventuale ricorso, è stato deciso che:
— la notificazione dei ricorsi giurisdizionali avverso gli atti della Commissione circondariale, al pari della

353) Per la giurisprudenza che ammette l'immediata impugnabilità delle decisioni della Commissione circondariale, cfr.: Consiglio di Stato, Sez. V, 3 aprile 1990, n. 322, in «Cons. di St.», 1990, I, pag. 553; Id., 6 marzo 1991, n. 228, *ivi*, 1991, I, pag. 416; Id., 15 febbraio 1994, n. 92, *ivi*, 1994, I, pag. 181; Id., Ad. pl., 24 luglio 1997, n. 15, *ivi*, 1997, I, pag. 988; Id., Comm. spec. 11 novembre 1998, n. 789/98, *ivi,* 1999, I, pag. 1530; Id. V, 3 novembre 2001, n. 5695, *ivi, 2001*, I, pag. 2433; Id. V, 18 marzo 2001, n. 1565, *ivi*, 2001, I, pag. 594; Id., V, 11 giugno 2003, n. 3303, *ivi,* 2003, I, pag. 1310.
Tra le più recenti decisioni dei T.A.R., cfr: T.A.R. Puglia, Bari, I, 4 luglio 2001, n. 2660, «*I T.A.R.*», 2001, I, pag. 2995; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 23 luglio 2001, n. 412, *ivi*, 2001, I, pag. 3317; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 luglio 2001, n. 642, *ivi,* 2001, I, pag. 3376; T.A.R. Marche, 28 ottobre 2003, n. 1276, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 2965; TA.R. Campania, II, 13 ottobre 2003, n. 12696, *ivi*, 2003, pag. 3034; T.A.R. Molise, 5 novembre 2003, n. 869, *ivi,* 2003, pag. 3280; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, II, 8 novembre 2004, n. 3726, *ivi*, 2004, pag. 3329; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 24 maggio 2006, n. 3061, *ivi*, 2007, pag. 257, con nota di PELLEGRINO, *Immediata impugnabilità degli atti endoprocedimentali in materia elettorale: antico retaggio o principio indefettibile?*

notificazione dei ricorsi avverso gli atti di tutte le Autorità statali, deve essere effettuata presso la competente Avvocatura dello Stato (354);
— nel giudizio elettorale di ricusazione di una lista il ricorso deve essere notificato, a pena di inammissibilità, alla Commissione elettorale circondariale, in qualità di autorità che ha emanato l'atto impugnato (355). Questo orientamento giurisprudenziale è stato fatto proprio, come vedremo dalla nuova normativa.

8.37.4. | *La decisione della Corte Costituzionale.*

Come anticipato, con la sentenza n. 236 del 2010, la Corte Costituzionale, risolvendo la questione sull'immediata impugnabilità degli atti di esclusione delle liste e dei candidati alle elezioni comunali, decidendo in senso affermativo, fa riferimento all'emanando Codice del processo amministrativo, in gestazione, che intendeva disciplinare il procedimento prevedendo, da un lato, l'abrogazione dell'art. 83-*undecies* del D.P.R. n. 570 del 1960 e, dall'altro, la possibilità di impugnare immediatamente l'ammissione o la esclusione delle liste elettorali, senza attendere la proclamazione degli eletti.
La decisione della Corte si fonda sulle seguenti argomentazioni.
Premesso che il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo è «elemento connaturale» di un sistema di tutela giurisdizionale incentrato sull'annullamento degli atti delle pubbliche amministrazioni, nel caso in questione, la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni *preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva* delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.
Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio.
Ne consegue che una simile compressione della tutela giurisdizionale non può trovare giustificazione nelle peculiari esigenze di interesse pubblico che caratterizzano il procedimento in materia elettorale. A tal riguardo, è necessario *distinguere tra procedimento preparatorio* alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o di candidati, e *procedimento elettorale,* comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti.
Gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost. Lo stesso legislatore, del resto, con la disposizione dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009, ha delegato il Governo ad adottare norme che consentano l'autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.
Né può accogliersi la tesi, sostenuta dalla difesa dello Stato, in base alla quale la regola della non impugnabilità dei provvedimenti di esclusione delle liste elettorali sarebbe necessariamente imposta dalle esigenze di speditezza del procedimento elettorale sancite dall'art. 61 Cost. Tale disposizione costituzionale si riferisce alle elezioni delle Camere e non afferma espressamente un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della pubblica amministrazione.
Deve rilevarsi, inoltre, che gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, riconoscono, tra

354) T.A.R. Toscana, II, 14 luglio 1999, n. 698, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 3397; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 26 novembre 1999, n. 787, *ivi,* 2000, I, pag. 226; ord. caut. T.A.R. Veneto, 26 novembre 1999, n. 787, *ivi*, 2000, I, pag. 508.

355) T.A.R. Lazio, Latina, 3 luglio 1998, n. 522, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 2995; T.A.R. Veneto, I, 2 ottobre 1998, n. 1590, *ivi,* 1998, I, pag. 4420; T.A.R. Marche, 25 giugno 2001, n. 869, *ivi,* 2001, I, pag. 2885.

l'altro, un diritto ad un ricorso effettivo, che verrebbe vanificato laddove l'art. 83-*undecies* del D.P.R. n. 570 del 1960 fosse inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.
Né può sostenersi, infine, la tesi della difesa dello Stato in base alla quale la possibilità dell'intervento del giudice amministrativo nella fase iniziale del procedimento elettorale rischierebbe di creare incertezze nel corpo elettorale, che costituisce «il primo organo costituzionale, in quanto titolare della sovranità popolare». A prescindere dalla circostanza che la sovranità popolare è esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, secondo comma, Cost.), il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento preparatorio alle elezioni rappresenta una *garanzia fondamentale* per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare una tutela giurisdizionale piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.
La Corte conclude con la dichiarazione di à costituzionale dell'art. 83-*undecies* del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

8.37.5. | *Il ricorso al Tribunale amministrativo regionale.*

Il codice del processo amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104) all'art. 129 dispone che i provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti *l'esclusione di liste o candidati* possono essere immediatamente impugnati, esclusivamente da parte dei delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, innanzi al tribunale amministrativo regionale competente, nel termine di *tre giorni dalla pubblicazione*, anche mediante affissione, ovvero *dalla comunicazione*, se prevista, degli atti impugnati.
Pertanto, il provvedimento con il quale la Commissione elettorale circondariale esclude una lista o un candidato è immediatamente impugnabile al T.A.R., ma *solo da parte dei delegati* delle liste entro tre giorni dalla pubblicazione o dalla comunicazione del provvedimento di esclusione.
Si precisa che, come per il passato, ogni altro provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni comunali (provinciali e regionali) è impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti.
Il ricorso avverso l'esclusione della lista o del candidato deve essere:
a) *notificato***,** direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax:
— all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato (ossia alla *Commissione circondariale*);
— alla *Prefettura;*
— ove possibile, agli eventuali *controinteressati*.
In ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato (ossia, la Commissione elettorale circondariale) rende pubblico il ricorso mediante *affissione* di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di *notifica per pubblici proclami* per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione;
b) depositato presso la segreteria del tribunale adito, che provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.
Secondo l'art. 43, comma 1, del c.p.a. i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti *nuove ragioni* a sostegno delle domande già proposte, ovvero *domande nuove* purché connesse a quelle già proposte. Ai motivi aggiunti si applica la disciplina prevista per il ricorso, ivi compresa quella relativa ai termini.

In deroga alla norma che il ricorso deve essere prima depositato presso la segreteria del Tribunale e poi notificato, i motivi aggiunti vanno prima notificati ai controinteressati e poi depositati (356).
È necessario, per la loro ammissibilità, che i motivi aggiunti siano preceduti da *una precisa indicazione dei vizi* denunciati, non essendo ammissibili le censure meramente ipotizzanti la sussistenza di tipologie astratte di vizi (357).
Debbono, quindi, ritenersi *non ammissibili* quei motivi aggiunti che, lungi dal porsi come ulteriore precisazione delle censure indicate nel ricorso introduttivo, non hanno altro scopo che quello di protrarre la risoluzione della controversia (358) ovvero introducono domande nuove estranee ai limiti stabiliti dalla contestazione iniziale (359).
I motivi aggiunti debbono essere proposti nel termine assegnato per la proposizione del ricorso principale, ossia *tre giorni*, decorrenti dalla data in cui il ricorrente ha avuto (o avrebbe potuto avere, usando la dovuta diligenza) piena conoscenza delle circostanze poste a base dei motivi stessi (360).
Non trova applicazione la *sospensione feriale* dei termini, dal 1 agosto al 15 settembre di ogni anno, ai sensi della legge 742 del 1969 e dell'art. 54, comma 2, del c.p.a. per il divieto disposto dall'art. 129, comma 10.
La disposizione di cui all'art. 52, comma 5 secondo il quale la proroga al primo giorno non festivo per i termini che scadono nella giornata di sabato, non trova applicazione nel procedimento di esclusione di liste o candidati, ai sensi dell'art. 129, comma 10.
Il *ricorso incidentale* è lo strumento offerto al controinteressato intimato per impugnare il provvedimento amministrativo in quella parte che non è stata impugnata dal ricorrente principale e per motivi diversi da quelli addotti da quest'ultimo, in modo da fare valere quell'interesse qualificato alla conservazione del vantaggio conseguito per effetto del provvedimento anzidetto.
Esso è ammissibile nel processo elettorale sia per il carattere generale delle norme che lo contemplano (art. 42 c.p.a.), sia per l'inesistenza di particolari ragioni ostative alla sua introduzione nel giudizio elettorale dinanzi al giudice amministrativo (361). Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale (art. 129, comma 5).
È ammissibile *l'intervento in giudizio* di un attore popolare, sia in via principale o in via adesiva autonoma, nel giudizio da altri iniziato, a condizione che l'intervento stesso sia esercitato con le modalità previste dall'art. 50 c.p.a. (già art. 22 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ed artt. 37 e segg. del regolamento di procedura approvato con R.D. 17 agosto 1907, n. 642), chè, altrimenti, verrebbe leso il principio generale del contraddittorio e quello della perentorietà del termine di impugnativa, quest'ultimo di particolare rilievo nella materia elettorale (362).
Pertanto, in base all'art. 50 c.p.a., l'intervento può avvenire sino al passaggio in decisione della causa (363).
Dispone l'art. 50, comma 1, del c.p.a. che l'intervento è proposto con atto diretto al giudice adito, recante l'indicazione delle generalità dell'interveniente. L'atto deve contenere le ragioni su cui si fonda, con la produzione dei documenti giustificativi, e deve essere sottoscritto ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. *d*),

---

356) TAR Abruzzo, L'Aquila, 2 gennaio 2003, n. 1, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 1192.

357) Consiglio giust. Amm. sic., 27 luglio 2000, n. 357, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 1913; T.A.R. Campania, Napoli, II, 12 dicembre 2001, n. 5353, in «*I T.A.R.*», 2002, I, pag. 706.

358) T.A.R. Piemonte, 18 novembre 1975, n. 209, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 109.

359) T.A.R. Sardegna, 8 maggio 1974, n. 4, in «Cons. St.», Parte spec., pag. 196; T.A.R. Basilicata, 2 aprile 1998, n. 109, in «*I T.A.R.*», 1998, I, pag. 2132; T.A.R. Lazio, II, 11 febbraio 1981, n. 152, *ivi,* 1981, I, pag. 773; Id., II-*bis,* 17 febbraio 2000, n. 1118, *ivi,* 2000, I, pag. 1272; Cons. giust. Amm. sic., 15 gennaio 2002, n. 3, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 161.

360) T.A.R. Sicilia, Catania, 13 aprile 1981, n. 208, in «*I T.A.R.*» 1981, I, pag. 1962; T.A.R. Campania, Salerno, I, 7 marzo 2001, n. 229, *ivi,* 2001, I, pag. 1909.

361) Consiglio di Stato, V, 9 luglio 1976, n. 1015, in «*Cons. St.*», 1976, I, pag. 795; Id., 25 gennaio 1980, n. 81, *ivi,* 1980, I, pag. 70; T.A.R. Trentino Alto-Adige, Bolzano, 7 dicembre 1995, n. 254, in «I T.A.R.», 1996; I, pag. 511.

362)T.A.R. Sicilia, Palermo, 20 novembre 1985, n. 1445, in «*I T.A.R.*», 1986, I, pag. 393.

363) T.A.R. Veneto, II, aprile 1990, n. 440, in «I T.A.R.», 1990, I, pag. 2598.

ossia con la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.
Trova applicazione l'art. 49 c.p.a. il quale dispone che quando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati, il presidente o il collegio ordina *l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri*.
L'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato; in tali casi il collegio provvede con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 74.
L'udienza di discussione si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, nel termine di *tre giorni* dal deposito del ricorso, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale.
Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con *sentenza in forma semplificata*, da pubblicarsi nello stesso giorno. Innovativamente si dispone che la relativa motivazione può consistere anche in un mero *richiamo delle argomentazioni* contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie.
La sentenza non appellata è comunicata senza indugio dalla segreteria del Tribunale all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, nel nostro caso, alla Commissione circondariale per gli adempimenti di sua competenza, ossia per l'ammissione della lista o del candidato o per la conferma dell'esclusione.

8.37.6. | *L'appello al Consiglio di Stato.*

Come precisato le sentenze dei Tribunali amministrativi regionali sono *immediatamente esecutive,* diversamente dalle sentenze del Tribunale civile ordinario, la cui esecuzione rimane sospesa in pendenza di ricorso in appello (364).
Pertanto, l'appello al Consiglio di Stato non sospende l'esecuzione della sentenza di primo grado, salvo che il Consiglio di Stato, su istanza di parte, disponga, con ordinanza motivata, che l'esecuzione sia sospesa, in quanto dall'esecuzione della sentenza possa derivare un danno grave ed irreparabile (art. 111 c.p.a.).
Il *ricorso di appello*, da proporsi nel termine di *due giorni dalla pubblicazione* della sentenza, deve essere, a pena di decadenza:
*a) notificato***,** direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax:
— all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato (la *Commissione elettorale circondariale*);
— alla *Prefettura* e, ove possibile,
— agli eventuali *controinteressati*.
In ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante *affissione* di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di *notifica per pubblici proclami* per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione; per le parti costituite nel giudizio di primo grado la trasmissione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax indicato negli atti difensivi;
b) *depositato in copia presso il Tribunale amministrativo regionale* che ha emesso la sentenza di primo grado, il quale provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico;
c) depositato presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.
Nel giudizio di appello si applicano le disposizioni previste per il ricorso al T.A.R.
Sia nel ricorso contro l'esclusione di liste o candidati, sia nel ricorso contro le altre operazioni elettorali, ai fini della proponibilità del gravame da parte dell'interessato, che si ritiene leso nei proprio diritto di elettorato passivo, trova applicazione l'art. 22 della legge 241 del 1990, secondo il quale il candidato alle elezioni

364) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 4 luglio 1987, n. 295, in «*I T.A.R.*», 1987, I, pag. 3083.

amministrative ha titolo all'accesso alla documentazione relativa alle schede elettorali e ai verbali relativi alle operazioni elettorali (365).

Sezione IV.
Designazione dei delegati e dei rappresentanti di lista

8.38. I *Modalità di designazione.*

Il settimo comma, n. 4 dell'art. 32 D.P.R. 570, per i Comuni con oltre 15.000 abitanti ed il terzo comma dell'art. 16 della legge 53 del 1990, per i Comuni con meno di 15.000 abitanti, stabiliscono che la dichiarazione di presentazione della lista deve contenere l'indicazione di *due delegati* autorizzati a fare le *designazioni dei rappresentanti delle liste*.
Si tenga presente che la designazione dei rappresentanti di lista non è obbligatoria, ma facoltativa, in quanto questa è fatta nell'interesse della lista rappresentata. Infatti, i rappresentanti di lista non fanno parte integrante dell'ufficio elettorale, ma vigilano per la tutela degli interessi delle rispettive liste contro eventuali irregolarità delle operazioni elettorali.
La designazione dei rappresentanti di lista va fatta con dichiarazione scritta, su carta libera e la firma dei delegati deve essere autenticata dalle persone e con le modalità indicate al paragrafo 8.8.
Poichè le designazioni dei rappresentanti di lista presso le sezioni elettorali devono essere successivamente consegnate dal segretario comunale ai rispettivi presidenti dei vari uffici elettorali di sezione, è preferibile che esse vengano redatte in tanti atti separati quante sono le sezioni presso le quali i delegati ritengono di designare i rappresentanti.
Le designazioni potranno anche essere contenute in un unico atto; in tale caso sarà necessario presentare, contestualmente, tanti estratti di esso, debitamente autenticati con le modalità richiamate, quante sono le sezioni presso le quali i rappresentanti stessi sono stati delegati.
Nel caso di contemporaneità di più elezioni, poichè possono essere designati quali delegati le medesime persone, è ovvio che in tal caso alla designazione degli stessi rappresentanti per tutti i tipi di consultazione che hanno luogo, i delegati potranno provvedere con un unico atto.
Non è previsto il caso che i delegati non sappiano firmare; è però improbabile che ciò si verifichi.
Comunque, in tale eventualità, si dovrà ricorrere alla procedura di cui all'art. 28, quarto comma del D.P.R. 570.
Le designazioni per ciascuna sezione debbono essere fatte per due rappresentanti, uno effettivo e l'altro supplente, in modo da assicurare la continuità dell'esercizio della funzione ad essi demandata.
Non è previsto che le designazioni siano fatte da terzi, autorizzati dai delegati. Nulla vieta che un delegato designi se stesso quale rappresentante di lista.
Circa il possesso dei requisiti dei rappresentanti di lista, il secondo comma dell'art. 16 della legge 53 del 1990, dispone che essi devono essere elettori del Comune.
Si ritiene opportuno suggerire che, a seguito dell'introduzione del turno di *ballottaggio,* la designazione dei rappresentati di lista per l'elezione del Sindaco e del Consiglio venga effettuata anche in relazione a detto secondo turno di votazione.
La designazione dei rappresentanti di lista è fatta ad uffici diversi, a seconda degli uffici elettorali presso cui i rappresentanti stessi debbono svolgere il loro compito: della questione ci interesseremo ai paragrafi che seguono.

---

365) T.A.R. Piemonte, II, 10 ottobre 2001, n. 1747, in «*I T.A.R.*», 2002, I, pag. 4032.

8.39. | *Rappresentanti di lista presso gli uffici elettorali di sezione.*

La *designazione dei rappresentanti di lista* presso gli uffici elettorali di sezione, può essere fatta (art. 35 D.P.R. 570):
— al *segretario comunale,* entro il venerdì precedente l'elezione. Il segretario controlla la regolarità delle designazioni, accertando anche che esse siano firmate dai delegati compresi nell'elenco che la Commissione elettorale circondariale ha fatto pervenire al Sindaco e le rimette ai presidenti di seggio, prima dell'insediamento;
— direttamente al *presidente di seggio,* il sabato pomeriggio, durante le operazioni di autenticazione delle schede di votazione, oppure la mattina della domenica, purchè prima dell'inizio della votazione. Per tale ipotesi il Sindaco deve consegnare al presidente di ogni sezione, contemporaneamente agli oggetti ed alle carte occorrenti per le operazioni di votazione e di scrutinio, l'elenco dei delegati delle liste per le quali non sono stati ancora designati i rappresentanti.

8.40. | *Rappresentanti di lista presso gli uffici centrali.*

Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la designazione dei rappresentanti di lista presso gli *uffici centrali* va presentata alla segreteria dei rispettivi uffici.
Nessun termine la legge stabilisce per la presentazione di tali designazioni. Si ritiene, però, che, in analogia a quanto stabilito per gli uffici elettorali di sezione, i delegati delle liste possano provvedervi sino al momento dell'inizio delle operazioni di competenza dell'ufficio centrale.

8.41. | *Contemporaneità di elezioni.*

Nel caso di contemporaneità di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali è consentito che lo stesso elettore sia designato rappresentante di lista per le elezioni del Consiglio regionale, del Consiglio comunale e del Consiglio circoscrizionale e rappresentante del gruppo di candidati per l'elezione del Consiglio provinciale.
In tal caso, atteso che il secondo comma dell'art. 16 della legge 53 del 1990 dispone che per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali i rappresentanti di lista devono essere elettori rispettivamente della Regione, della Provincia e del Comune, al fine di consentire che gli stessi esprimano, a norma dell'art. 40 D.P.R. 570, il proprio voto per tutte le elezioni che hanno luogo contemporaneamente nella sezione presso cui svolgono l'incarico, s'intende che i rappresentanti vengano scelti tra gli elettori della circoscrizione.
Qualora, all'atto della presentazione della lista dei candidati per l'elezione del Consiglio regionale, del Consiglio comunale, del Consiglio circoscrizionale e del gruppo dei candidati per l'elezione del Consiglio provinciale, siano stati designati *delegati diversi* per ciascun tipo di elezione, sarà opportuno che gli stessi prendano preventivi accordi per designare la stessa persona sia come rappresentante di lista per le elezioni regionali, comunali e circoscrizionali che come rappresentante di gruppo per le elezioni provinciali, e ciò allo scopo di evitare eccessivo affollamento presso i seggi.
Analoghi accordi potranno essere presi in caso di coincidenza delle elezioni politiche con quelle amministrative.

8.42. | *Poteri dei rappresentanti di lista.*

I rappresentanti di lista:
a) hanno diritto di *assistere a tutte le operazioni* dell'ufficio elettorale, sedendo al tavolo dell'ufficio stesso o in prossimità, ma sempre in luogo che consenta loro di seguire le operazioni elettorali;
b) possono fare inserire succintamente nel verbale eventuali *dichiarazioni;*

c) possono apporre la loro *firma* sulle strisce di chiusura delle urne e sui plichi contenenti gli atti della votazione e dello scrutinio, nonchè sui mezzi di segnalazione apposti alle finestre ed agli accessi della sala della votazione.
I rappresentanti di lista, per l'esercizio delle loro funzioni, sono autorizzati a portare un *bracciale* o un altro distintivo con riprodotto il contrassegno della lista da loro rappresentata.
In base al provvedimento del 12 febbraio 2004 *(Disposizioni in materia di comunicazione e di propaganda politica)* nonchè all'ulteriore provvedimento del 7 settembre 2005 *(Misure in materia di propaganda elettorale),* adottati dal Garante per la protezione dei dati personali a seguito dell'entrata in vigore del codice approvato con D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, sono stati ribaditi limiti e divieti al trattamento di dati personali, anche di natura sensibile, che gli scrutatori e i rappresentanti di lista sono tenuti ad osservare nel rispetto del diritto alla riservatezza e del principio costituzionale della libertà e segretezza del voto. In tale contesto è *illegittima la compilazione,* da parte dei predetti soggetti, di elenchi di persone che si siano astenute dal partecipare alla votazione o che abbiano votato.
I presidenti di seggio vorranno, compatibilmente con l'esigenza di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali, fare in modo che i rappresentanti di lista possano adempiere al loro incarico compiutamente e nella più ampia libertà.
I rappresentanti di cui trattasi, qualora ne facciano richiesta, possono assistere anche alle operazioni di raccolta del voto effettuate dal *seggio speciale* (art. 9, quarto comma, della legge 23 aprile 1976, n. 136) o dall'*ufficio distaccato di sezione* (art. 44, secondo comma, del testo unico n. 570/1960) o dallo stesso ufficio distaccato incaricato della raccolta del voto a domicilio (art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22).
È consentito ai rappresentanti predetti di trattenersi all'esterno della sala nella quale ha sede l'ufficio elettorale, durante il tempo in cui questa rimane chiusa (art. 51, secondo comma, n. 4, del testo unico n. 570).
I rappresentanti di lista che impediscano il regolare procedimento delle operazioni elettorali sono puniti, a norma dell'art. 96, ultimo comma, del testo unico n. 570, con la reclusione da due a cinque anni e con la multa fino a euro 2.065.

CAPITOLO IX
IL TURNO DI BALLOTTAGGIO PER L'ELEZIONE DEL SINDACO

9.1. I *Ballottaggio tra i candidati alla carica di Sindaco.*

L'art. 71, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dispone che, nei Comuni con popolazione *sino a 15.000 abitanti,* in caso di parità di voti tra candidati alla carica di Sindaco, si procede ad un turno di ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, da effettuarsi nella seconda domenica successiva alla data stabilita per l'elezione del primo turno. *Per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti,* il successivo art. 72, comma 5, prevede un secondo turno di ballottaggio, da effettuarsi entro gli stessi termini, qualora, al primo turno, nessun candidato alla carica di Sindaco ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi.
Al turno di ballottaggio sono ammessi i due candidati alla carica di Sindaco che, al primo turno, hanno ottenuto il maggior numero di voti.
In tale ipotesi i candidati ammessi hanno facoltà, entro sette giorni dalla prima votazione, di *dichiarare il collegamento* con ulteriori liste rispetto a quelle con le quali erano collegati al primo turno.
Si precisa che l'ufficio presso il quale debbono essere depositate le dichiarazioni di ulteriore collegamento è lo stesso al quale sono state già presentate la candidature per il primo turno di votazione, vale a dire la segreteria del Comune.
A tal fine è necessario che, nei sette giorni successivi alla votazione del primo turno, la segreteria comunale osservi il normale orario di apertura degli uffici anche nelle giornate festive che ricadono nei giorni predetti.

Scaduti gli anzidetti termini, il segretario comunale cura l'immediata comunicazione, alla Commissione elettorale circondariale, delle dichiarazioni di collegamento con ulteriori liste.

9.2. | *Adempimenti della Commissione elettorale circondariale in ordine al turno di ballottaggio.*

Nei Comuni con popolazione *sino a 15.000 abitanti,* per gli adempimenti connessi allo svolgimento del turno di ballottaggio, l'Adunanza dei presidenti delle sezioni comunica alla Commissione elettorale circondariale il verificarsi della parità di voti tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti (art. 71, comma 6, del D.Lgs. 267 del 2000).
La predetta Commissione procede, quindi, alla comunicazione dei nominativi dei candidati che hanno titolo ad essere ammessi al ballottaggio, e della rispettiva collegata lista, al Sindaco, per la predisposizione del manifesto, ed al Prefetto, per la stampa delle schede.
Nei Comuni con popolazione *superiore a 15.000 abitanti,* l'Ufficio centrale comunica alla Commissione elettorale circondariale che nessuno dei candidati alla carica di Sindaco ha raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi nella votazione del primo turno (art. 72, comma 5, del citato decreto legislativo).
La Commissione, preso atto di tale comunicazione e scaduti i termini per le dichiarazioni di eventuali ulteriori collegamenti:
a) alla presenza dei delegati di lista, appositamente convocati, *effettua il sorteggio* dei nominativi dei due candidati alla carica di Sindaco che hanno ottenuto maggiori voti (art. 4, comma 1, del D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132);
b) in caso di dichiarazione, da parte dei candidati ammessi al ballottaggio, di *collegamenti* con ulteriori liste rispetto a quelle ad essi collegate al primo turno (art. 72, comma 7, del D.Lgs. n. 267), accerta la regolarità di dette dichiarazioni.
I contrassegni da riportare sul manifesto e sulla scheda saranno riprodotti secondo l'ordine risultato dal sorteggio effettuato in occasione del primo turno.
Le candidature ammesse al ballottaggio, insieme alle liste rispettivamente collegate, nel relativo ordine, sono comunicate dalla Commissione al Sindaco, per la stampa del manifesto, ed al Prefetto, per la stampa delle schede.

CAPITOLO X
L'INDIVIDUAZIONE DEI TITOLARI DEL DIRITTO DI ELETTORATO ATTIVO

10.1. | *Le persone ammesse nella sala delle elezioni.*

Nella *sala delle elezioni* possono essere ammessi gli elettori che presentino la tessera elettorale comprovante l'iscrizione nella lista elettorale della sezione o altro documento che dia diritto di votare nella sezione (art. 38, primo comma D.P.R. 570; art. 32-*bis* del D.P.R. 223 del 1967; art. 1, commi 1 e 3, della legge 15 del 1991; art. 29 della legge 104 del 1992; art. 1, comma 2, del D.P.R. 299 del 2000, il quale dispone che *«la esibizione della tessera presso la sezione elettorale di votazione è necessaria, unitamente al documento d'identificazione, per l'ammissione dell'elettore all'esercizio del diritto di voto in occasione di ogni consultazione elettorale o referendaria»).*
Durante le operazioni da compiersi dopo la costituzione del seggio, come durante quelle di votazione e di scrutinio, possono entrare nella sala delle elezioni anche:
1) gli ufficiali di polizia giudiziaria e gli agenti della Forza pubblica che li assistono, a richiesta del Presidente, o, nel caso di tumulti o disordini, anche senza tale richiesta (art. 46, secondo e terzo comma);
2) gli ufficiali giudiziari, quando si rechino nella sala per notificare al Presidente proteste o reclami relativi alle operazioni della sezione (art. 46, quarto comma);

3) tutte quelle persone, infine, che debbano compiere incarichi previsti dalla legge o dalle istruzioni ministeriali (come, ad esempio, i rappresentanti di lista).
Gli elettori non possono entrare nella sala delle elezioni armati o muniti di bastone (art. 38, secondo comma). A norma dell'art. 91 del D.P.R. 570, è tratto immediatamente in arresto e punito con la reclusione da un mese ad un anno e con la confisca dell'arma chiunque si introduca armato nella sala delle elezioni o in quella dell'Ufficio centrale.
Ai sensi dell'art. 37, secondo comma, del D.P.R. 570 nel compartimento della sala destinato all'Ufficio elettorale di sezione gli elettori possono entrare solo per votare o per identificare altro elettore o per coadiuvare altro elettore fisicamente impedito, trattenendosi per il tempo strettamente necessario.
Allo scopo di ottenere l'osservanza di tale precetto, il *Presidente* può, per mezzo degli agenti della Forza pubblica, far custodire l'apertura del tramezzo che separa il compartimento destinato all'Ufficio elettorale da quello riservato agli elettori.
Inoltre, al fine di assicurare preventivamente il libero accesso degli elettori al locale in cui è situata la sezione e di impedire assembramenti nelle strade adiacenti, e per disciplinare il regolare svolgimento delle operazioni, il Presidente potrà adottare i provvedimenti necessari previsti dall'art. 46, commi quinto, sesto e settimo.
Delle decisioni prese è dato atto nel *verbale* (art. 46, ultimo comma).
Concludendo, sono considerati *elettori della Sezione* le seguenti categorie di persone:
a) gli *elettori iscritti nelle liste elettorali* della sezione (art. 39, comma primo), compresi gli elettori della Comunità europea iscritti in apposita lista aggiunta (art. 2 D.Lgs. 12 aprile 1996, n. 197). È stato deciso che la votazione di un elettore in una sezione diversa da quella in cui risulta iscritto (ed al di fuori dei casi in cui la legge ammette tale deroga) non comporta l'invalidazione di tutte le operazioni elettorali, a meno che, nel caso concreto, ne sia derivato un pregiudizio o quanto meno un inconveniente tale da diminuire le garanzie di legge (366);
b) coloro che si presentano *muniti di una sentenza* della Corte d'Appello o della Corte di Cassazione che li dichiari elettori del Comune (art. 39, comma terzo D.P.R. 570 e art. 45, secondo ed ultimo comma D.P.R. 223 del 1967): tali elettori sono ammessi a votare, di regola, nella sezione indicata dal Sindaco nel manifesto di convocazione dei comizi;
c) coloro che si presentano muniti di apposita *attestazione del Sindaco* (art. 32-*bis* D.P.R. 223);
d) i *membri del seggio, i rappresentanti di lista, gli ufficiali, gli agenti della Forza* pubblica in servizio di ordine pubblico, anche se siano iscritti nelle liste di altre sezioni del Comune, purchè muniti della tessera elettorale (art. 40, comma primo). Correttamente, è stato deciso che è illegittimo, per violazione dell'art.
40, secondo comma, D.P.R. 570 e dell'art. 1, lett. *f)* del D.L. 9 maggio 1976, n. 161, convertito in legge 14 maggio 1976, n. 240, il voto espresso, nel corso delle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale, da un agente della Forza pubblica in servizio presso una sezione elettorale, il quale non sia nè residente, nè iscritto nelle liste elettorali del Comune in questione (367);
e) gli elettori *non deambulanti,* i quali sono ammessi nelle sezioni appositamente attrezzate, previa esibizione, oltre che della tessera elettorale, di una attestazione medica rilasciata dall'Azienda sanitaria locale attestante l'impedimento (art. 1, primo comma, legge 15 del 1991).
f) gli *ammessi al voto domiciliare,* iscritti in altra sezione del Comune, che abbiano indicato, quale loro dimora, un indirizzo di abitazione ricompreso nell'ambito territoriale della sezione (art. 1 del decreto legge 3 gennaio 2006, n. 3, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22).
Degli anzidetti elettori vengono riportate le generalità nel verbale.

---

366) T.A.R. Campania, Salerno, 13 novembre 1980, n. 237, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 284.

367) T.A.R. Campania, Salerno, 5 novembre 1981, n. 376, in «I T.A.R.», 1982, I, pag. 277.360) Come è dato rilevate, per le elezioni politiche la disciplina è contemplata in due articoli, mentre per quelle amministrative è racchiusa in una sola disposizione. Entrambe le normative hanno subito le stesse modificazioni ed integrazioni: art. 9 della legge 1 agosto 1991, n. 271 ed art. 1 della legge 5 febbraio 2003, n. 17.

Gli elettori di cui alle lettere *c), d), e), f)* vanno aggiunti, a cura del Presidente, in calce alla lista della sezione (art. 40, secondo comma; art. 1, quarto comma, legge 15);
g) gli *ammalati* che hanno chiesto di votare nel luogo di cura ed i *detenuti* aventi diritto al voto, per i luoghi di cura e le case di detenzione esistenti nell'ambito della circoscrizione della sezione (artt. 41, 42, 43, 44 e 45; artt. 8 e 9 della legge 136 del 1976).

10.2. | *Il voto assistito.*

10.2.1. | *Premessa.*

La disciplina del voto di chi si trova nell'impossibilità fisica di apporre il voto sulla scheda di votazione, per gravi impedimenti compare sia nella legislazione afferente le elezioni politiche, sia in quelle amministrative, con una evidente uniformità di disciplina.
Ci si riferisce agli artt. 55 e 56 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e all'art. 41 del D.P.R. 15 maggio 1960, n. 570 (368).
Il *voto assistito* costituisce, secondo la dottrina e la giurisprudenza, una deroga al principio della personalità del voto, sancito dall'art. 48, secondo comma, Cost., unitamente all'ipotesi in cui l'elettore non possa recarsi personalmente al seggio, perchè ricoverato in ospedale o in un luogo di cura o sia ristretto in una casa di detenzione o sia non deambulante.
Tuttavia, esiste una profonda differenza, tra i due modi di espressione del voto. Infatti, nel primo caso, l'elettore si reca al seggio, ma non esprime personalmente il voto, che è dato da altra persona, mentre nel secondo caso, l'elettore non si reca al seggio, ma vota personalmente. Esiste anche l'ipotesi in cui l'elettore che vota in luogo di cura si trova nell'impossibilità fisica di esprimere il voto ed in tale caso può esprimere il voto con l'ausilio di un terzo.
A queste situazioni si riferisce l'art. 29 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, che si rivolge genericamente agli *elettori handicappati,* ossia di coloro che presentano «*una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione*» (art. 3 della legge 104).
Secondo l'art. 29 citato, i cittadini handicappati, aventi diritto di voto, possono essere accompagnati in cabina da persona di loro fiducia, qualora siano «*impossibilitati ad esercitare autonomamente il diritto di voto*».
Come è dato rilevare, si tratta di due disposizioni che fanno riferimento al voto assistito e, pertanto, occorre precisare la portata delle due norme.
Escluso che sussista — come vedremo — il diritto all'accompagnatore nel caso di *minorazione psichica,* la fattispecie disciplinata dall'art. 29, laddove parla di «minorazione fisica o sensoriale» (come nel caso di chi sia ingessato di entrambe le mani), rientra a pieno titolo negli artt. 41 e 55 citati, ai quali si sarebbe dovuto fare esplicito rinvio.
Invece, il legislatore dà una disciplina autonoma, in parte ripetitiva di quella del D.P.R. 361 e 570 (come quella che richiede la certificazione da parte dei medici dell'Azienda sanitaria locale e che l'accompagnatore, iscritto nelle liste elettorali (369), può esercitare una sola volta tale funzione, da registrare nella tessera elettorale) ed in parte difforme (come quando fa riferimento ad un accompagnatore di fiducia, senza specificare, come fa la normativa generale, che l'accompagnatore deve, in primo luogo, essere scelto tra persona della famiglia e, in mancanza, tra altre persone).
In merito a quest'ultima precisazione, è da ritenere che, trattandosi di legislazione speciale, quella relativa

368) Come è dato rilevate, per le elezioni politiche la disciplina è contemplata in due articoli, mentre per quelle amministrative è racchiusa in una sola disposizione. Entrambe le normative hanno subito le stesse modificazioni ed integrazioni: art. 9 della legge 1 agosto 1991, n. 271 ed art. 1 della legge 5 febbraio 2003, n. 17.

369) L'art. 29 fa riferimento al fatto che l'accompagnatore sia iscritto «nelle liste elettorali», espressione oggi da leggersi con la specificazione «di un qualsiasi Comune della Repubblica».

alle persone handicappate prevalga su quella generale e che, quindi, in presenza di persona che dimostri, con la prescritta documentazione, il possesso dei requisiti prescritti dalla legge 104, relativamente al diritto di farsi assistere da accompagnatore, non valga la distinzione disposta dagli artt. 55 e 41, in ordine alla priorità dei familiari.
A seguito delle recenti innovazioni, deve ritenersi che l'art. 29 debba essere interpretato nel senso che non occorra la certificazione medica, qualora l'elettore si sia avvalso della facoltà di far inserire nella tessera elettorale apposito simbolo o codice attestante il diritto di avvalersi di accompagnatore, ai sensi della legge 17 del 2003.
La normativa sopra richiamata va tenuta distinta da quella di cui alla legge 15 gennaio 1991, n. 15, la quale disciplina le modalità con cui l'elettore, non affetto da gravi impedimenti fisici che gli ostacolino l'espressione del voto, necessita, tuttavia, di speciali facilitazioni, in quanto *non deambulante,* per poter accedere al luogo di votazione. Se avrà bisogno di accompagnatore per accedere al seggio, questi, però, non potrà assisterlo in cabina, nell'espressione del voto, essendo l'elettore non deambulante in grado di esprimere personalmente il voto.
Per completezza della materia si citano il comma 1 dell'art. 29 della legge 104 e l'art. 19, comma 1-*bis,* della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (aggiunto dall'art. 1 della legge 13 luglio 1999, n. 225) che fanno obbligo ai Comuni di organizzare nel giorno delle elezioni *speciali servizi di trasporto* per facilitare l'affluenza alle sezioni elettorali.
Infine, si precisa che con la legge 16 aprile 2002, n. 62 si aumenta il numero delle cabine da allestire nei seggi elettorali, portandolo a quattro, di cui una riservata ai portatori di *handicap*.

10.2.2. I *Le finalità della normativa.*

Con la legislazione di cui agli artt. 55 e 56 D.P.R. 361, art. 41 D.P.R. 570 e art. 29 della legge 104 l'elettore affetto da grave impedimento fisico, che non gli consenta di esprimere (e, quindi, di esercitare) «personalmente» o «autonomamente» il voto, può avvalersi dell'opera di altro elettore di un Comune qualsiasi della Repubblica, familiare o persona di fiducia, che assumono l'incarico di «accompagnatori».
È questa l'unica deroga consentita dalla vigente legislazione elettorale, la quale — a differenza di quella di altre Nazioni — non consente il voto per procura (370).
È stato, tuttavia, affermato che, nell'interpretazione della portata normativa della vigente legislazione, occorra muovere dalla premessa che la previsione dell'ammissione del *voto assistito* (come è sinteticamente denominato il voto con accompagnatore) per le persone affette da gravi impedimenti non è, come spesso si è ritenuto, una norma di carattere eccezionale, derogatoria del principio di personalità e segretezza del voto, ma è una norma a regime, che l'ordinamento è tenuto a prevedere, essendo volta a regolare il sacrosanto diritto di voto di chi, affetto da *handicaps* di particolare gravità, che gli impediscono l'esercizio di un incomprimibile diritto politico, non può farlo se non con l'ausilio di un familiare o di una persona di sua fiducia.
Questa interpretazione scaturisce da un'attenta lettura del contenuto precettivo del secondo comma dell'art. 55 e dell'art. 41, il quale stabilisce che gli elettori affetti da impedimenti di gravità analoga a quella dei ciechi, degli amputati alle mani e dei paralitici «*esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore»;* l'accompagnatore, in sostanza, è soltanto una modalità di esercizio del voto, nel senso che esso rappresenta l'unico strumento o ausilio possibile per mettere sullo stesso piano degli altri elettori il cittadino affetto da gravissimi impedimenti (371).
La vigente legislazione distingue tre fattispecie di impedimento:
1) casi tipici e tassativi, quali: la cecità, l'amputazione delle mani, la paralisi;

---

370) BOSCIA, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 240, il quale annovera, tra i divieti, anche il voto per corrispondenza, che è ora ammesso per gli italiani residenti all'estero (art. 1 della legge 27 dicembre 2001, n. 459), su cui ved. *infra* 10.16.

371) Consiglio di Stato, V, 27 aprile 1990, n. 401, in «Cons. St.», 1990, I, pag. 585.

2) impedimenti di *analoga gravità,* non preventivamente previsti dalla legge, ma palesemente accertabili e tali, quindi, da determinare *ictu oculi* l'impossibilità di votare personalmente (come potrebbe essere l'ingessatura di entrambe le mani);
3) impedimenti accertati da specifica *certificazione medica*.
Diverso è, al riguardo — come vedremo — l'atteggiamento del presidente di seggio, il quale nei primi due casi deve valutare la gravità della menomazione, specie per i fatti di «*analoga gravità*», mentre nessuna discrezionalità gli è consentita, di regola, nei confronti delle patologie documentate con certificazione medica, che espressamente attestino che l'infermità fisica impedisce all'elettore di esprimere il voto senza l'aiuto di altro elettore (372).

10.3. | *Le sanzioni.*

Allo scopo di garantire il corretto svolgimento delle operazioni elettorali e di evitare abusi, nell'esercizio del c.d. voto assistito, il legislatore ha predisposto una norma di carattere sanzionatorio, stabilendo la pena della *reclusione* da sei mesi a due anni e la *multa* fino ad euro 1.032 per chiunque concorre a permettere ad un elettore non fisicamente impedito di farsi assistere da altri nella votazione e per il medico che a tale scopo abbia rilasciato un certificato non conforme al vero.
Se tali reati sono commessi da coloro che appartengono all'ufficio elettorale di sezione, i colpevoli sono puniti con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino ad euro 2.065 (art. 104 D.P.R. 361 ed art. 95 D.P.R. 570).

10.4. | *I presupposti per l'esercizio del voto con accompagnatore.*

L'art. 41 del D.P.R. 570 del 1960 e l'art. 55 del D.P.R. 361 del 1957 configurano due presupposti per la legittima ammissione al voto con accompagnatore:
a) l'*accertamento,* da parte del presidente del seggio della sussistenza dell'impedimento, sia per la sua palese evidenza — come nei casi di cecità, dell'amputazione delle mani e della paralisi — sia per diretta conoscenza o notorietà, sia per certificazione medica che attesti l'esistenza di malattia o disturbo tale da costituire ostacolo assoluto alla materiale espressione del voto, sia per la specifica annotazione che sia stata fatta, in precedenza, dall'ufficio elettorale, sulla tessera elettorale.
In merito, a quest'ultimo elemento, si precisa che esso costituisce una novità, in quanto è stato introdotto con l'art. 1 della legge 5 febbraio 2003, n. 17, che ha previsto la facoltà, per quegli elettori, la cui infermità ha carattere permanente, di chiedere all'ufficio elettorale comunale di apporre sulla *tessera elettorale* apposita annotazione che indichi il diritto dell'elettore di votare con accompagnatore. Inoltre, con questa disposizione si assicura la tutela della riservatezza e della *privacy,* per cui non deve essere descritta l'infermità che autorizza a votare con l'accompagnatore; ne deriva che il presidente del seggio di fronte all'attestazione sulla tessera elettorale o all'esibizione del certificato medico non è più tenuto alla prova empirica volta ad accertare se l'impedimento lamentato dall'elettore rientri tra quelle elencati dalla legge (373).
Per ottenere tale agevolazione è necessaria apposita istanza — da produrre in carta libera, esente da bollo, trattandosi dell'esercizio del diritto di elettorato attivo — indirizzata al Sindaco e accompagnata da idonea certificazione o documentazione che accerti la grave infermità che abilita al voto assistito.
È da ritenere che valga per questa certificazione quanto prescritto dalla legge per la documentazione da produrre al seggio, ossia che si tratti di certificato medico, rilasciato soltanto dai medici designati dai competenti organi dell'Azienda sanitaria locale; non trova applicazione ovviamente, il divieto per i medici

372) Cfr., T.A.R. Lazio, Latina, 14 giugno 2000, n. 511, in «I TAR», 2000, I, pag. 3001, secondo il quale, salvo l'ipotesi in cui la certificazione medica appaia manifestamente falsa o non veritiera non deve farsi alcun accertamento ed attenersi alla prodotta certificazione.

373) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 7 ottobre 2004, n. 835, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3044; T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, 16 marzo 2005, n. 415, *ivi,* 2005, pag. 859.

designati di non essere candidati nè parenti fino al quarto grado di candidati, qualora la richiesta non sia fatta in periodo elettorale (art. 41, comma 7, D.P.R. 570 ed art. 56 D.P.R. 361).
Inoltre, detti certificati — che debbono essere rilasciati gratuitamente ed in esenzione da diritto od applicazione di marche — debbono accertare che la infermità fisica impedisce all'elettore di esprimere il voto senza l'aiuto di altro elettore (art. 41, comma 8 ed art. 56, comma 2).
L'ufficio, vagliata la regolarità della certificazione, appone sulla tessera elettorale, nello spazio riservato alle annotazioni, apposito simbolo o codice, secondo le modalità indicate dal Ministero dell'Interno e nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di riservatezza personale.
In particolare, come da disposizioni del Ministero dell'Interno, l'ufficio comunale competente dovrà apporre sulla tessera elettorale personale degli aventi titolo un timbro, di dimensioni ridotte, che circoscrive la sigla «*AVD*», formata dalle lettere iniziali, seppure in ordine inverso, delle parole «*diritto voto assistito*». Detto timbro, recante in calce la sottoscrizione di un delegato del Sindaco, è collocato nella parte interna della tessera, e precisamente sulla facciata a fianco di quelle contenenti gli spazi per la certificazione del voto, oppure, laddove ciò non sia stato possibile per la presenza di annotazioni, nello spazio posto sotto la scritta «circoscrizioni e collegi elettorali». Pertanto, qualora l'elettore si presenti al seggio con la tessera elettorale personale nella quale sia apposto il suddetto simbolo o codice, questi dovrà essere senz'altro ammesso al voto con l'aiuto di un accompagnatore;
b) l'indicazione a *verbale* dello specifico motivo dell'ammissione al voto assistito (374).
L'impedimento — che costituisce il fatto ostativo di natura fisica alla materiale espressione di un voto potenzialmente valido — può derivare da varie cause che, nella maggior parte dei casi, sono malattie, cioè processi patologici in atto.
Ma si può anche trattare di fatti diversi, quali, ad esempio, esiti stabilizzati di malattie pregresse ed ormai concluse, difetti congeniti o, infine, fatti impeditivi contingenti (eventi, questi, non classificabili in senso proprio tra le malattie).
Talvolta, più che di malattia, si tratta di strumenti di cura della malattia stessa, che sono da considerare come veri e propri impedimenti, come nel caso dell'apparecchio gessato per la cura delle fratture delle braccia e delle mani. È evidente che, in questa ipotesi, si tratterà di impedimento temporaneo, che consente il voto assistito soltanto nella particolare evenienza della consultazione.
È necessario puntualizzare che non tutte le malattie costituiscono impedimento e che, per converso, vi sono impedimenti derivanti da causa diversa dalle malattie, per cui ciò che rileva è, in ogni caso, che l'impedimento, quale che sia la causa, realmente sussista e sia tale da ostacolare l'espressione personale del voto.
Perchè sussista il diritto al voto assistito occorre, oltre all'effettiva sussistenza dell'impedimento, che la decisione di ammissione al voto risulti dal *verbale* delle operazioni elettorali di sezione, che contiene l'annotazione del presidente del seggio, il quale attesta, in modo sintetico, ma inequivocabile, che l'elettore non è manifestamente in grado di tracciare il segno di voto per impossibilità di servirsi delle mani o della vista (375), anche con l'allegazione della eventuale certificazione medica oppure con la precisazione che il diritto di voto assistito risulta dalla tessera elettorale, secondo le attuali recenti innovazioni legislative.
È comunque necessaria la presenza fisica dell'elettore impedito al seggio, come precisa espressamente il primo comma dell'art. 41 (376) e prescrive, con più incisione, il comma primo dell'art. 55, il quale testualmente afferma che «*gli elettori non possono farsi rappresentare*».

10.5. | *Le tipologie dei fatti impeditivi.*

Il legislatore, nell'impossibilità di stabilire una casistica soddisfacente ed esauriente delle cause impeditive,

374) Consiglio di Stato, V, 7 marzo 1978, n. 163, in «Cons. St.», 1978, I, pag. 328; Id., 22 settembre 1987, n. 568, *ivi,* 1987, I, pag. 1260; Id., 6 giugno 1990, n. 505, *ivi,* 1990, I, pag. 769.

375) Consiglio di Stato, V, 21 dicembre 1989, n. 860, in «Cons. St.», 1989, I, pag. 1550.

376) T.A.R. Veneto, II, 11 ottobre 1990, n. 1940, in «T.A.R.», 1990, I, pag. 4289.

che danno diritto al voto con accompagnatore, ha previsto tre ipotesi, nelle quali l'impedimento è in *re ipsa* e che sono:
— cecità,
— amputazione della mani,
— paralisi (ipotesi *nominate*)
ed ha poi contemplato la categoria degli impedimenti di *analoga gravità* (ipotesi *innominate*), il cui concreto accertamento non può che essere demandato al presidente del seggio, tranne che esista la certificazione medica che ha carattere prescrittivo per queste ipotesi.
Per questi motivi, è stato più volte sostenuto che l'elencazione dell'art. 41 non è tassativa (377).
Nell'espressione «*impedimento di analoga gravità*» è compresa ogni altra possibile infermità, che anche solo all'atto pratico ostacoli l'espressione personale e segreta del voto (378).

10.6. | *I poteri del presidente del seggio.*

10.6.1. | *L'apprezzamento discrezionale.*

La normativa del 1991 ha notevolmente limitato i poteri del presidente del seggio, in ordine alla valutazione dell'impedimento che facoltizza l'elettore a votare con l'ausilio dell'accompagnatore, in quanto conferisce alla certificazione medica valore determinante, esonerando il presidente da ogni ulteriore accertamento (sul punto, ved. al paragrafo che segue).
Pertanto, qualora l'elettore non esibisca idoneo certificato medico che ne attesti l'impossibilità ad esprimere personalmente il voto, il presidente del seggio deve procedere alla valutazione o accertamento degli impedimenti, descritti nelle due ipotesi previste dalla legge e che abbiamo indicato come ipotesi nominate ed ipotesi innominate.
Costituisce giurisprudenza consolidata che il potere del presidente, nell'accertamento dell'impedimento sia, in assenza di certificazione medica, ampiamente *discrezionale* (379).
Come precisato, la legislazione distingue tra ipotesi nominate ed ipotesi innominate, in quanto sussiste una innegabile differenza tra di loro. Infatti, per le prime, il presidente dell'ufficio elettorale di sezione deve compiere una mera rilevazione di una situazione di fatto, data la loro immediata percepibilità (380), salvo ad ammettere, per le ipotesi di cecità di non immediata evidenza, la necessità di ricorrere all'attestazione di un sanitario.
In questa semplice operazione di mera constatazione non è necessario il ricorso ad alcun elemento valutativo, nel senso che o la cecità, l'amputazione delle mani o la paralisi esistono realmente ed in tale caso l'ammissione al voto assistito deve essere accordata o, invece, non sussistono ed allora deve essere negata.
Più complesso ed articolato è il discorso, qualora ci si trovi in presenza di fatti impeditivi c.d. innominati, quelli cioè di «*analoga gravità*», in quanto in queste ipotesi il presidente di seggio deve compiere un'indagine diversa, consistente non già in una verifica circa l'esistenza di un fatto, ma una valutazione tecnica delle conseguenze di un fatto e precisamente, se il fatto, invocato come causa impeditiva alla personale espressione del voto, sia di gravità tale da determinare un impedimento di intensità paragonabile a quella derivante dalle ipotesi nominativamente indicate dal legislatore (381).

---

377) Cfr. Consiglio di Stato, V, 2 giugno 1982, n. 487, e 9 febbraio 1983, n. 49, in «Cons. St.», 1982, I, pag. 850 e 1983, I, pag. 132; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 24 gennaio 1984, n. 18, in «I T.A.R.», 1984, I, pag. 1409; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 2 agosto 1985, n. 351, *ivi,* 1985, I, pag. 3419.

378) T.A.R. Campania, Salerno, 9 luglio 1981, n. 202, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 2830; Id., 20 novembre 1996, n. 906, *ivi,* 1997, I, pag. 290.

379) Consiglio di Stato, V, 28 ottobre 1977, n. 939, in «Cons. St.», 1977, I, pag. 1472; Id., 29 gennaio 1982, n. 60, *ivi,* 1982, I, pag. 29; Id., 3 maggio 1983, n. 133, *ivi,* 1983, I, pag. 516.

380) T.A.R. Campania, Salerno, 22 luglio 1987, n. 266, in «I T.A.R.», 1987, I, pag. 3471; Id., 6 aprile 1996, n. 285, *ivi,* 1996, I, 2081; T.A.R. Marche, 9 novembre 1990, n. 542, *ivi,* 1991, I, pag. 258.

381) T.A.R. Campania, Salerno, 9 marzo 1983, n. 123, in «I T.A.R.», 1983, I, pag. 1678.

Tuttavia, al riguardo, è stato osservato che la decisione di ammissione al voto con accompagnatore, da parte del presidente del seggio, implica già di per sè il riconoscimento della particolare gravità del difetto visivo o motorio dell'elettore ammesso al voto assistito e del carattere di questo, quale impedimento rispetto all'autonoma e personale manifestazione del voto, fondandosi, questa conclusione, sulla sufficienza dell'indicazione a verbale della malattia che costituisce «impedimento di analoga gravità» rispetto alla cecità, all'amputazione delle mani ed alla paralisi, senza bisogno di ulteriori spiegazioni o attestazioni, sempre che non vi siano stati dubbi o contestazioni in sede di operazioni elettorali (382).
Ma, sia che si tratti di impedimenti nominati, sia che si tratti di impedimenti innominati, si deve pur sempre essere in presenza di fatti ostativi alla materiale espressione del voto e che debbono dunque collegarsi, in qualche misura, a menomazioni della sfera visiva o dei movimenti degli arti superiori o, infine, a difficoltà di mantenere per un breve periodo e senza sforzo o dolore eccessivo, la posizione eretta del corpo.
Riassumendo, il presidente del seggio — in assenza di idonea certificazione medica o di specifica annotazione nella tessera elettorale — deve accertare, con proprio autonomo apprezzamento, l'effettiva sussistenza dell'impedimento o per la sua evidenza o per diretta conoscenza o notorietà, e indicare nel verbale lo specifico motivo di ammissione al voto con accompagnatore (383).
Deve, comunque, precisarsi che l'apprezzamento discrezionale del presidente del seggio, in ordine alla natura invalidante di una infermità, ai fini della possibilità o meno di una espressione assistita del voto, non si sottrae al sindacato giurisdizionale di coerenza logica della sia pure sintetica annotazione a verbale del motivo specifico di tale modalità di suffragio (384).
Ma, con la precisazione che la decisione di ammissione al voto assistito implica la presunzione di legittimità degli atti amministrativi, per cui la determinazione del presidente del seggio è suscettibile di censura solo nei casi in cui vengano dichiarati impedimenti per loro natura ininfluenti sulla capacità materiale di votare, come ad esempio, quando siano denunciate malattie mentali o impedimenti della deambulazione (385).
Inoltre, deve escludersi che il giudice, in presenza di una attestazione medica o del presidente del seggio, che se ne assume la responsabilità, possa esprimere giudizi medici difformi o valutare in modo autonomo l'effetto impeditivo della infermità sulla espressione materiale del voto (386).
Il potere discrezionale del presidente del seggio acquista la concreta rilevanza anche in presenza di certificazione medica della struttura pubblica che si limiti a stabilire «genericamente» l'impossibilità dell'elettore di esprimere personalmente il voto (387).

10.6.2. | *La motivazione.*

In ordine alla motivazione da parte del presidente della natura dell'impedimento, è stato deciso che il presidente del seggio è tenuto a specificare soltanto il motivo che impedisce all'elettore di esprimere da solo e personalmente il voto e non anche l'*iter* logico seguito nella determinazione di consentire l'aiuto dell'accompagnatore (388).
Ne consegue che il presidente non è tenuto a dare conto con una particolare motivazione dell'esito di ulteriori riscontri che abbia ritenuto opportuno compiere, se non ragionevolmente, nel caso di mancata

382) T.A.R. Campania, Salerno, 28 luglio 1989, n. 227, in «I T.A.R.», 1989, I, pag. 3651.

383) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 20 febbraio 1991, n. 164, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 1427; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 5 aprile 1991, n. 216, *ivi,* 1991, I, pag. 2007; T.A.R. Basilicata, 31 maggio 1991, n. 77, *ivi,* 1991, I, pag. 2629; T.A.R. Puglia, Bari, II, 6 febbraio 1992, n. 3, *ivi,* 1992, I, pag. 1640; T.A.R. Campania, Salerno, 16 aprile 1996, n. 336, *ivi,* 1996, I, pag. 2694; Id., 13 luglio 2000, n. 585, *ivi,* 2000, I, pag. 4547; Consiglio di Stato, V, 24 dicembre 1992, n. 1499, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 1823.

384) T.A.R. Puglia, Bari, II, 6 febbraio 1992, n. 3, *cit.*

385) T.A.R. Campania, Salerno, 18 luglio 1991, n. 234, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 3587.

386) Consiglio di Stato, V, 1 giugno 1992, n. 496, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 778.

387) Consiglio di Stato, V, 1 dicembre 2003, n. 7834, in «Foro amm. CDS», 2003, pag. 3759.

388) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 5 aprile 1991, n. 216, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 2007; T.A.R. Sicilia, Catania, 7 novembre 1996, n. 2033, *ivi,* 1996, I, pag. 380.

ammissione al voto (389), essendo sufficiente una indicazione sia pure sintetica del motivo specifico, per il quale l'elettore ha necessità della presenza in cabina di un accompagnatore (390).
Per contro, nel caso in cui l'infermità sia documentata da certificazione medica non è necessaria, secondo la normativa (su cui, ved. *infra*, al paragrafo che segue), alcuna specifica motivazione (391).

10.7. | *La certificazione medica.*

10.7.1. | *La normativa previgente.*

Riguardo alla rilevanza dell'eventuale *certificato medico* si sosteneva, prima dell'entrata in vigore della legge 11 agosto 1991, n. 271, che ha innovato in materia, che la certificazione in parola vincolava il presidente del seggio soltanto per quanto riguardava la natura della malattia, ma non per tutto quanto atteneva alla portata pratica della stessa, quale reale impedimento ad esprimere materialmente il voto, che era accertamento di ordine empirico, rientrante nell'apprezzamento discrezionale del presidente (392).
Pertanto, il presidente, qualora veniva esibito un certificato medico, non poteva esimersi dal valutare, sulla base della comune esperienza, l'incidenza dell'infermità dichiarata sulla capacità fisica dell'elettore a votare da solo, non potendosi ritenere vincolato alla certificazione del sanitario, salvo che per la natura dell'infermità, con la conseguente insindacabilità sul piano della legittimità, da parte del giudice amministrativo, dell'apprezzamento presidenziale (393).
Non era mancata, tuttavia, giurisprudenza che affermava, in presenza di certificazioni mediche esibite al presidente del seggio, il potere di questi di disporre senz'altro l'ammissione al voto assistito, senza particolari motivazioni, essendo sufficiente il richiamo alla certificazione medica attestato nel verbale dell'ufficio elettorale (394).
Altro e più puntuale orientamento giurisprudenziale richiedeva l'obbligo per il medico di dichiarare, sotto la sua personale responsabilità, non solo la natura della malattia invalidante, ma anche le ragioni che, per l'esistenza di quel male, impedivano all'elettore di esercitare da solo il diritto di voto (395); chè, altrimenti, non doveva tenersi conto di certificati medici genericamente attestanti, con formula stereotipa, l'esistenza di impedimenti fisici (396).

10.7.2. | *La nuova normativa.*

Attualmente, secondo la nuova normativa — introdotta dall'art. 9, comma secondo, della legge 271 del 1991 — si è ridotto sino ad escluderlo, il potere discrezionale del presidente del seggio, in presenza del certificato medico, in quanto è fatto obbligo ai sanitari — esclusivamente medici designati dalla Azienda sanitaria locale, che non siano candidati o parenti fino al quarto grado di candidati — di «*attestare che l'infermità fisica impedisce all'elettore di esprimere il voto senza l'aiuto di altro elettore*» (397).

---

389) T.A.R. Campania, Salerno, 20 novembre 1996, n. 906, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 290.

390) Consiglio di Stato, V, 6 maggio 1991, n. 764, in «Cons. St.», 1991, I, pag. 934.

391) Cons. giust. amm. sic., 4 novembre 1992, n. 338, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 1736; T.A.R. Molise, 8 novembre 1995, n. 236, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 234; T.A.R. Campania, Salerno, 20 novembre 1996, n. 906, *ivi,* 1997, I, pag. 290.

392) Cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, V, 25 maggio 1987, n. 331, in «Cons. St.», 1987, I, pag. 761; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 2 maggio 1989, n. 295, in «I T.A.R.», 1989, I, pag. 2816; Id. Reggio Calabria, 9 novembre 1990, n. 712, *ivi,* 1991, I, pag. 369.

393) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 5 aprile 1991, n. 216, cit.; T.A.R. Puglia, Bari, II, 6 febbraio 1992, n. 3, in «I T.A.R.», 1992, I, pag. 1640; T.A.R. Marche, 9 novembre 1990, n. 542, *ivi,* 1991, I, pag. 258; T.A.R. Calabria, 3 aprile 1976, n. 63, *ivi,* 1976, I, pag. 2115.

394) Consiglio di Stato, V, 16 gennaio 1992, n. 54, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 72; Id., 31 marzo 1992, n. 274 e 1 giugno 1992, n. 496, *ivi,* 1992, I pagg. 456 e 778.

395) Consiglio di Stato, V, 6 giugno 1977, n. 408, in «Cons. St.», 1977, I, pag. 798.

396) T.A.R. Basilicata, 16 febbraio 1984, n. 1, in «I T.A.R.», 1984, I, pag. 1405.

397) Ritiene che la citata legge non richieda l'esplicita dichiarazione che la patologia incida sulla possibilità di voto individuale: T.A.R. Molise, 15 dicembre 1999, n. 460, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 4943.

Con la nuova disposizione si vuole impedire che il presidente del seggio esplichi giudizi di ammissibilità, basati, come sosteneva la giurisprudenza, «sul suo prudente apprezzamento» od «in base alla comune esperienza», dando luogo — come si rileva dalla copiosa giurisprudenza in argomento — ad un notevole contenzioso, sovente originato dalla «disinvoltura» con la quale alcuni presidenti interpretavano la norma.
Resta, comunque, inteso che a tale apprezzamento il presidente deve fare ricorso, in assenza di idonea certificazione medica ed in presenza di difetti fisici atti a consentire il voto con accompagnatore.
Ai sopra segnalati inconvenienti si dovrebbe porre rimedio con la innovazione legislativa, che obbliga il sanitario, non solo ad indicare l'infermità, ma altresì a specificare che essa impedisce all'elettore di esprimere personalmente il voto, mentre, in passato, il certificato medico — come abbiamo avuto modo di rilevare — costituiva soltanto un giudizio sullo stato fisico dell'elettore, giudizio che poteva «far piena prova che gli elettori dovessero essere accompagnati, essendo questo un giudizio che di per sè, tra l'altro, compete(va) al presidente del seggio elettorale e non certo al medico» (398).
Circa l'indicazione dell'infermità occorre precisare che occorre rispettare le disposizioni poste a tutela della riservatezza e della *privacy,* per cui deve ritenersi sufficiente che il medico della struttura pubblica accerti che l'elettore è affetto da tale infermità che gli impedisce di votare senza l'ausilio di accompagnatore (399). Pertanto, non è da ritenere condivisibile quella giurisprudenza che ha dichiarato l'illegittimità dei certificati medici che, nell'attestare l'esistenza di un'infermità fisica, non indichino anche la relativa patologia (400).
Con la nuova normativa si richiede all'autorità sanitaria pubblica di certificare, sia lo stato patologico, sia l'opportunità che l'elettore si faccia accompagnare al seggio da un familiare o da un terzo di sua fiducia, operando, in tal modo, un *trasferimento della responsabilità* dell'ammissione al voto assistito dalla sfera del presidente del seggio a quella del medico della struttura pubblica che rilascia il certificato (401).
Di qui, l'insindacabilità, da parte del presidente del seggio circa la rilevanza dell'impedimento (402).
Con l'adozione del certificato, il medico si assume la responsabilità della certificazione, cosicchè non può ammettersi che, in un ambito riservato dalla legge ad altro organo, il presidente del seggio sovrapponga al giudizio professionale medico il suo — pur prudente — apprezzamento (403).
Pertanto, il presidente del seggio, in presenza di certificazione medica, non può che ammettere al voto assistito, con la conseguenza che eventuali verifiche empiriche che egli ritenga di compiere non generano un obbligo di motivazione, se non, ragionevolmente, nel caso di mancata ammissione al voto (404).
Circa la natura giuridica del certificato, deve riconoscersi ad esso la figura di *atto di certezza privilegiata,* non solo per quanto attiene alla natura dell'infermità, ma anche quanto alla sua specifica capacità invalidante, così da vincolare il presidente del seggio elettorale, anche sulla portata pratica della malattia quale concreto impedimento all'espressione materiale del voto (405).
Il presidente del seggio elettorale, con riguardo alla certificazione medica, deve limitarsi ad indicare nel verbale della sezione il nominativo del medico che ha rilasciato il certificato e la tipologia della infermità certificate e, salvo il caso in cui *ictu oculi* la certificazione risulti falsa o comunque non veritiera (il che

---

398) Consiglio di Stato, V, 20 novembre 1990, n. 690, in «Cons. St.», 1990, I, pag. 1088; Id., 10 ottobre 1989, n. 617 *ivi,* 1989, I, pag. 1188.

399) In tal senso, cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 29 ottobre 2004, n. 1173, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3043.

400) Consiglio di Stato, V, 20 marzo 2006, n. 1439, in «Foro amm. CDS», 2006, pag. 873.

401) T.A.R. Molise, 10 dicembre 1993, n. 224, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 748; T.A.R. Campania, Salerno, 8 agosto 2002, n. 1328, *ivi,* 2002, I, pag. 3586; Consiglio di Stato, V, 14 novembre 2006, n. 6685, in «Foro amm. CDS», 2006, pag. 3067.

402) T.A.R. Lazio, Latina, 28 luglio 1995, n. 597, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3545.

403) Consiglio di Stato, V, 3 febbraio 2006, n. 459, in «Foro amm. CDS», 2006, pag. 459.

404) T.A.R. Campania, Salerno, 10 gennaio 1996, n. 1, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1056; Id. 16 aprile 1996, n. 336, *ivi,* 1996, I, pag. 2694; T.A.R. Campania, Salerno, I, 13 aprile 2005, n. 559, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 1205; Id., 20 maggio 2005, n. 1657, *ivi,* 2005, pag. 1657; Consiglio di Stato, V, 15 marzo 2004, n. 1265, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 824.

405) Consiglio di Stato, V, 17 febbraio 2006, n. 626, in «Foro amm. CDS», 2006, pag. 473; Id., 31 gennaio 2007, n. 387, *ivi,* 2007, pag. 148, il quale precisa che la vincolatività della certificazione medica viene meno nell'ipotesi in cui essa risulti in modo evidente falsa o comunque non veritiera.

comporta l'obbligo di evitare che il commesso reato sia portato ad ulteriori conseguenze), non può pretendersi che il presidente stesso effettui una visita medica sull'elettore, per accertare se risulti conforme al vero la certificazione esibita (406).
Equivalente alla certificazione medica è la speciale annotazione, con simbolo o codice, apposta sulla *tessera elettorale,* che attesta il diritto dell'elettore al voto assistito, di fronte alla quale il presidente non è tenuto ad ulteriori accertamenti, dal momento che essi sono già stati preventivamente verificati dall'ufficio elettorale comunale che ha apposto la speciale annotazione.
Di essa il presidente deve fare espressa menzione nel verbale, secondo le istruzioni e le modalità che saranno dettate dal Ministero dell'Interno.
Secondo le istruzioni contenute nella pubblicazione destinata agli uffici elettorali di sezione (407), il predetto Ministero asserisce che equivale a certificazione sanitaria, che dà diritto al voto assistito l'esibizione del libretto nominativo rilasciato dal Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, a norma dell'art. 3 della legge 18 dicembre 1973, n. 854, quando, all'interno del libretto stesso è indicata la categoria «ciechi civili» ed è riportato uno dei seguenti codici: 10, 11, 15, 18, 19, 05, 06, 07.
In questo caso, il presidente del seggio «è dispensato dal compiere ogni accertamento sull'effettiva sussistenza dell'impedimento, mentre *dovrà verbalizzare gli estremi del libretto ed il numero di codice che attesta la cecità*».
La valutazione del presidente sarà ancora necessaria nel caso in cui la certificazione sanitaria non abbia adeguatamente specificato la carenza di autonomia dell'elettore, in ordine all'espressione del voto (408), ovvero nell'ipotesi in cui il presidente intenda discostarsi dalle indicazioni fornite dall'organo sanitario competente in materia (409).
Già sotto la vigenza della precedente normativa la giurisprudenza aveva affermato che la specifica attestazione medica che l'elettore si trova nell'impossibilità di esprimere il voto personalmente è *atto pubblico,* che fa fede fino a querela di falso (ai sensi dell'art. 2700 cod. civ.), per cui il presidente non può non tener conto di quanto attestato e può (oggi, deve) esimersi da ogni apprezzamento in ordine al grado dell'impedimento (410).

10.8. | *La registrazione a verbale.*

Tra i presupposti per consentire il voto con accompagnatore abbiamo enumerato, oltre all'accertamento da parte del presidente del seggio dello stato patologico, anche la registrazione a verbale dei motivi dell'ammissione al voto assistito, con particolare riguardo alla prova empirica effettuata (411), da effettuarsi in assenza di certificazione medica e di infermità palesi.
Relativamente a quest'ultimo presupposto, è stato osservato che, nell'ipotesi di impedimento fisico evidente, è sufficiente l'enunciazione in verbale dello stesso, mentre, nel caso di impedimento riconosciuto è, invece, necessaria l'indicazione dell'indagine empirica eseguita, specie qualora manchi qualsiasi certifica-

406) Consiglio di Stato, V, 21 settembre 1996, n. 1148, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1334; Id. 21 gennaio 1997, n. 75, *ivi,* 1997, I, pag. 63; Id., 10 marzo 1997, n. 1532, *ivi,* 1997, I, pag. 1701; T.A.R. Campania, Salerno, 19 novembre 1999, n. 523, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 338.

407) Ved., ad esempio, le *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione,* Pubblicazione n. 7, Elezioni politiche, 2001, pag. 58.

408) T.A.R. Lazio, II, 28 luglio 1995, n. 1251, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3513.

409) T.A.R. Campania, Salerno, 18 luglio 1996, n. 778, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 3867; Consiglio di Stato, V, 13 febbraio 1998, n. 167, in «Cons. St.», 1998, I, pag. 242.

410) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 12 giugno 1984, n. 142, in «I T.A.R.», 1984, I, pag. 2885; T.A.R. Lombardia, 30 marzo 1977, n. 132, *ivi,* 1977, I, pag. 1632; Consiglio di Stato, V, 27 agosto 1976, n. 1133, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 946. *Contra,* nel senso che i certificati medici ed i giudizi diagnostici ivi espressi non appartengono alla categoria degli atti pubblici facenti prova fino a querela di falso e che, quindi, essi, pur se godono nei rapporti sociali e nell'ordinamento giuridico di pubblica fiducia e di idoneità probatoria come provenienti da persone esercenti un servizio di pubblica utilità, non richiedono la querela di falso per essere contestati, cfr. Id., 10 ottobre 1989, n. 617, *ivi,* 1989, I, pag. 1188; Id., 20 settembre 1990, n. 690, *ivi,* 1990, I, pag. 1088.

411) Consiglio di Stato, V, 25 settembre 2006, n. 5643, in «Foro amm. CDS», 2006, pag. 2543.

zione medica, tenendo presente che non è sufficiente ad integrare la verbalizzazione la semplice annotazione dell'avvenuta effettuazione della prova empirica, senza alcuna descrizione della medesima (412). Peraltro, non è richiesto che il presidente verbalizzi anche circa l'*iter* logico, in base al quale egli è giunto alla determinazione di consentire il voto assistito (413).
L'art. 41 del D.P.R. 570 dispone che il certificato medico eventualmente esibito deve essere allegato al verbale, anche se non manca giurisprudenza che non ritiene necessaria tale allegazione, essendo sufficiente l'annotazione a verbale da parte del presidente del seggio che dia atto del fatto che l'elettore esercita il voto assistito (414).
Nell'ipotesi, infine, di attestazione medica che affermi la impossibilità ad esprimere il voto, è quest'ultima ad integrare, *per relationem,* la motivazione stessa (415).
È stato, inoltre, deciso che la non integrale trascrizione, nel verbale, degli elettori fisicamente impediti non comporta l'invalidazione di tutte le operazioni elettorali, a meno che sia dimostrato che, nel caso concreto, ne sia derivato un pregiudizio o quanto meno un inconveniente tale da diminuire le garanzie della legge (416).
Infatti, l'espressione di voti assistiti ipoteticamente invalidi, in numero tale da non spostare, in astratto, i risultati elettorali, non è di per sè idonea a determinare la necessità di rinnovare le operazioni elettorali (417).
Per contro, sono da ritenersi invalidi i voti espressi dai soggetti assistiti da accompagnatore allorquando è omessa ogni indicazione nel verbale in ordine alla portata invalidante della malattia in relazione all'espressione del voto (418).

10.9. | *L'accompagnatore.*

Al verificarsi di una condizione invalidante prevista dalla legge è, quindi, consentito all'elettore fisicamente impedito di recarsi a votare insieme con una terza persona, la quale appone materialmente sulla scheda il segno di voto.
Tuttavia, è da escludere che il voto espresso dall'accompagnatore debba essere considerato come promanante dalla volontà dell'accompagnatore, in quanto questi agisce come strumento della volontà dell'elettore.
Anche se è vero che manca, in taluni casi (tipico è quello della cecità), la possibilità di un efficace controllo da parte dell'elettore sull'atto dell'accompagnatore, ciò nondimeno la garanzia che la volontà sia fedelmente espressa è data dalla scelta dell'accompagnatore, che deve essere o persona della propria famiglia o altra che sia stata volontariamente scelta come persona di assoluta fiducia.
Dispongono le normative vigenti in materia (art. 55 D.P.R. 361 e art. 41 D.P.R. 570) che l'accompagnatore consegna la tessera elettorale dell'elettore impedito al presidente del seggio, il quale accerta con apposita interpellazione, se l'elettore abbia scelto liberamente il suo accompagnatore e ne conosca nome e cognome e registra nel verbale, a parte, questo modo di assistenza nella votazione, il nome del medico («l'autorità sanitaria») che abbia eventualmente accertato l'impedimento ed il nome e cognome dell'accompagnatore.
Anche se la legge prescrive che il voto assistito si esercita con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o,

412) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 13 ottobre 1989, n. 270, in «I T.A.R.», 1989, I, pag. 4550; T.A.R. Molise, 13 luglio 1990, n. 197, *ivi,* 1990, I, pag. 3265; Id., 17 novembre 1990, n. 261, *ivi,* 1991, I, pag. 292.

413) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 15 dicembre 1990, n. 1449, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 850; ved. *retro*, 10.6.2, relativo alla motivazione.

414) T.A.R. Basilicata, 12 dicembre 2006, n. 867, in «Foro amm. T.A.R.», 2006, pag. 4039; T.A.R. Campania, Salerno, I, 10 marzo 2004, n. 147, *ivi,* 2004, pag. 802.

415) T.A.R. Sicilia, Catania, 17 febbraio 1981, n. 103, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 1443.

416) T.A.R. Campania, Salerno, 13 novembre 1980, n. 234, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 284; T.A.R. Molise, 18 febbraio 1987, n. 30, *ivi,* 1987, I, pag. 1461; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 26 novembre 1992, n. 967, *ivi,* 1993, I, pag. 315.

417) Consiglio di Stato, V, 3 ottobre 1992, n. 943, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 1308.

418) T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 1 febbraio 2006, n. 78, in «Foro amm. T.A.R.», 2007, pag. 741.

in mancanza, di altro elettore volontariamente scelto come accompagnatore, essa non pone un formale ordine di preferenza necessario, nè autorizza il presidente del seggio ad indagare sull'esistenza o la disponibilità dei familiari che possono assistere l'elettore, ma semplicemente esprime una generica indicazione (conformemente a quanto di solito accade) per i familiari, lasciando poi all'interessato piena libertà di esprimere la personalissima scelta che è subordinata solo all'iscrizione dell'accompagnatore nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica (419).
In merito, si richiama quanto in precedenza rilevato sulla prevalenza — come *lex specialis* — dell'art. 29 della legge 104, la quale non pone alcuna preferenza in ordine alla scelta dell'accompagnatore tra familiari e terzi estranei, in quanto ciò che rileva è che siano persone scelte liberamente dall'elettore (ved. *retro*, paragrafo 10.1).
È compito del presidente del seggio verificare se l'accompagnatore abbia in precedenza esercitato tale funzione per altro elettore, in quanto sussiste il limite di esercitare tale ufficio per un solo elettore.
A tale fine, chiede all'accompagnatore l'esibizione della tessera elettorale, nella quale deve essere apposta apposita annotazione da parte del presidente del seggio, all'interno dello spazio destinato alla certificazione dell'esercizio del voto, attestante che l'elettore ha svolto il compito di accompagnatore (art. 55, commi terzo e quarto; art. 41, commi terzo e quarto, art. 11 D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299).
È stato deciso che il presidente del seggio non può ritenere che la qualità di *candidato* nella competizione elettorale sia incompatibile con la funzione di accompagnatore (420).
Nè è di ostacolo all'esercizio della funzione di accompagnatore il fatto che questi sia anche *rappresentante di lista* (421).
È stato ritenuto che il precetto dell'art. 50 D.P.R. 570, che richiede l'espressione del voto nella cabina, non è violato se l'elettore infermo non entra completamente nella cabina (perchè il giaciglio sul quale è portato non può esservi introdotto), ma compie l'atto del voto con l'accompagnatore dietro lo schermo della cabina, in modo da non essere veduto da alcuno (422).

10.10. | *Casistica.*

In materia di voto assistito è stata prodotta una copiosa giurisprudenza, volta a individuare le varie patologie che consentono il ricorso al voto con accompagnatore. Di essa menzioniamo le decisioni che seguono.
È stato considerato legittimo il comportamento del presidente di seggio che abbia ammesso ad esercitare il diritto di voto assistito elettori affetti da riduzione del *visus* o da disturbi del *visus* o da *morbo di Parkinson,* ove gli elettori medesimi fossero muniti di regolare certificazione medica attestante che la malattia era di tale gravità da rendere necessario l'accompagnamento (423).
Sono ammissibili al voto assistito elettori affetti da gravi deficienze visive e non ammissibili elettori affetti da infermità che, al di fuori di episodi di crisi, non impediscono l'espressione grafica del voto (424).
Infatti, il difetto o disturbo visivo, certamente non identificabile con la cecità, non costituisce un impedimento legittimante l'ammissione dell'elettore che ne sia affetto al voto assistito (425).

---

419) Consiglio di Stato, V, 19 aprile 1991, n. 606, in «Cons. St.», 1991, I, pag. 714.

420) Consiglio di Stato, 13 aprile 1999, n. 421, in «Cons. St.», 1999, I, pag. 649; T.A.R. Molise, 15 ottobre 1999, n. 460, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 4943.

421) T.A.R. Veneto, I, 13 novembre 1999, n. 1988, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 168.

422) Consiglio di Stato, V, 14 giugno 1958, n. 386, in «Riv. Amm.», 1959, pag. 44.

423) Consiglio di Stato, V, 8 febbraio 1972, n. 78, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 155; Id., 15 marzo 2001, n. 1520, *ivi,* 2001, I, pag. 684; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 26 marzo 1998, n. 359, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 2170; Id., 11 marzo 2003, n. 155, *ivi,* 2003, I, pag. 2267.

424) T.A.R. Lazio, II, 19 ottobre 1978, n. 768, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 4125.

425) T.A.R. Campania, 29 gennaio 1976, n. 4, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 1027; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 8 aprile 1980, n. 178, *ivi,* 1980, I, pag. 2040; T.A.R. Molise, 17 novembre 1990, n. 265, *ivi,* 1991, I, pag. 297; T.A.R. Marche, 23 ottobre 1999, n. 1136, *ivi,* 1999, I, pag. 4932; Consiglio di Stato, V, 29 maggio 1986, n. 286, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 685.

La completa *amputazione della mano destra* compromette il normale esercizio del voto dell'elettore, che non è connesso soltanto alla condizione di tracciare il segno grafico, ma anche alla capacità di ripiegare da solo e correttamente la scheda, al fine di mantenere l'anonimato del proprio voto, con la conseguente necessità di avvalersi di accompagnatore di fiducia, onde evitare di rendere di pubblico dominio il voto espresso (426).

La possibilità di ammettere al voto assistito è legata ad uno stato morboso tale da impedire in modo assoluto la capacità di esprimere, senza l'accompagnatore, la propria preferenza elettorale; pertanto, nel caso di soggetto affetto da *morbo di Down,* non essendo tale anomalia di per sè impediente, è necessario che la certificazione medica attesti che al momento la malattia è tale da rendere impossibile un'autonoma espressione del voto (427).

Per costante giurisprudenza, non rientrano nella previsione dell'art. 41 quegli impedimenti che riguardano la *sfera psichica* dell'individuo (demenza senile, postumi di encefalite, involuzione psichica, oligofrenia e gravi ritardi psichici), poichè si tratta di malattie tali da non consentire a chi ne è affetto la cosciente volizione, sicchè l'accompagnatore verrebbe a sostituirsi nella scelta elettorale (428).

In tema di *malattie mentali* è stato deciso che «ai fini dell'ammissibilità al voto con assistenza di altro elettore, le infermità di carattere mentale, congenite o acquisite, non possono essere ritenute di analoga gravità di quelle specificamente indicate nell'art. 41 D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, in quanto, nelle ipotesi in cui sono di modesta entità, chi ne sia affetto può liberamente e direttamente esprimere la propria volontà, sulla scheda elettorale e, laddove consistano in una deficienza mentale, non importano casi di impossibilità dell'espressione personale del voto, ma di incapacità della libera formazione della volontà di voto e, quindi, di incapacità elettorale» (429).

Poichè gli affetti da malattia mentale non sono soggetti ad incapacità elettorale e sono iscritti nelle liste elettorali, ad essi non può essere negato il diritto di recarsi al seggio e di esprimere il voto.

Inoltre, debbono essere ammessi al voto anche gli *interdetti per infermità di mente* (430).

È stato deciso che non comportano la possibilità di avvalersi del voto assistito le seguenti infermità:

— il *mongolismo* (431);

— le *cardiopatie* (432);

— l'*afasia* e l'*ictus cerebrale* (433);

---

426) T.A.R. Campania, Salerno, 16 aprile 1996, n. 336, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 2964; Consiglio di Stato, V, 10 maggio 1994, n. 466, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 768.

427) T.A.R. Campania, Napoli, II, 19 giugno 1996, n. 242, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 3350.

428) Consiglio di Stato, V, 7 marzo 1987, n. 163, in «Cons. St.», 1987, I, pag. 329; Id., 22 settembre 1987, n. 568, *ivi,* 1987, I, pag. 1260; Id., 12 agosto 1991, n. 1112, *ivi,* 1991, I, pag. 1189; Id., 5 dicembre 1991, n. 1360, *ivi,* 1991, I, pag. 1831, che ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, nella parte in cui non ammette al voto assistito anche le categorie dei malati di mente, difettando l'analogia di situazioni rispetto alle ipotesi di infermità contemplate dalla norma; Id., 1 giugno 1992, n. 496, *ivi,* 1992, I, pag. 778; Id., 14 dicembre 1992, n. 1499, *ivi,* 1992, I, pag. 1823; Id., 18 dicembre 1997, n. 1588, *ivi,* 1997, I, pag. 1705; Id., 24 maggio 2004, n. 3360, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 1428; Id., 7 novembre 2007, n. 5746, *ivi,* 2007, pag. 3141; Cons. giust. reg. sic., 18 marzo 1996, n. 53, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 514; T.A.R. Campania, Salerno, 21 maggio 1987, n. 178, in «I T.A.R.», 1987, I, pag. 2531; Id., 1 marzo 1990, n. 42, *ivi,* 1990, I, pag. 2256; Id., 12 febbraio 1991, n. 12, *ivi,* 1991, I, pag. 1477; Id., 19 giugno 1991, n. 173, *ivi,* 1991, I, pag. 3142; Id., 11 giugno 1992, n. 218, *ivi,* 1002, I, pag. 3569; T.A.R. Lazio, II, 14 novembre 1990, n. 2040, *ivi,* 1990, I, pag. 4148; T.A.R. Marche, 9 novembre 1990, n. 542, *ivi,* 1991, I, pag. 650; Id., 23 ottobre 1999, n. 1136, *ivi,* 1999, I, pag. 4932; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 20 febbraio 1991, n. 164, *ivi,* 1991, I, pag. 1427; T.A.R. Basilicata, 31 maggio 1991, n. 77, *ivi,* 1991, I, pag. 3238; T.A.R. Puglia, Bari, II, 6 febbraio 1992, n. 3, *ivi,* 1992, I, pag. 1640; T.A.R. Molise, 5 giugno 1992, n. 94, *ivi,* 1992, I, pag. 3511; T.A.R. Sicilia, Catania, 22 aprile 1995, n. 1142, *ivi,* 1995, I, pag. 3362; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 12 marzo 2003, n. 155, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1085; T.A.R. Basilicata, 16 maggio 2003, n. 441, *ivi,* 2003, pag. 1777.

429) T.A.R. Sardegna, 8 novembre 1985, n. 547, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 397.

430) T.A.R. Molise, 28 dicembre 1990, n. 346, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 650, il quale però precisa che il presidente del seggio debba previamente verificare il grado di infermità mentale, verifica che — a nostro avviso — non deve essere effettuata.

431) T.A.R. Basilicata, 20 dicembre 1985, n. 603, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 775; T.A.R. Campania, Salerno, 12 aprile 1984, n. 122, *ivi,* 1984, I, pag. 1847.

432) T.A.R. Molise, 12 novembre 1985, n. 198, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 1289; T.A.R. Campania, Salerno, 12 aprile 1984, n. 122, *cit.*

433) T.A.R. Basilicata, 20 dicembre 1985, n. 603, *cit.*

— le *fratture del braccio* e la *nevrosi depressiva* (434);
— la *retinopatia bilaterale diabetica* (435);
— i postumi di *fratture di Colles*, la *cataratta* in soggetto mongolo, la *sclerosi cerebrale*, l'*oligofrenia* con crisi epilettica, la diminuzione del *visus*, la *vertigine*, i postumi di paresi infantile (436);
— *tremore, cataratta, riduzione visuale, deficit visivo, emiplegia senile, sindrome parkinsoniana, trombosi dell'occhio, paresi destra, distacco di retina, frattura del braccio* (437);
— *arteriosclerosi, cardiopatie, involuzione senile cerebrale, traumi cerebrali* (438);
— *le malattie di carattere mentale e le difficoltà di deambulazione* (439);
— *forte miopia e tremore, emiplegia emilato destro, morbo e sintomo di Parkinson, arteriosclerosi, semplice tremore alle mani* (440).
La contestazione circa il giudizio medico espresso dagli organi pubblici che legittima l'ammissione al voto assistito non può essere condotta sulla scorta di una critica teorica delle espressioni verbali contenute nelle certificazioni, ma deve essere sorretta da elementi tali da indurre a ritenere che il giudizio medico, se non deliberatamente artefatto, sia quanto meno non rispondente ai canoni della scienza medica universalmente accettati (441).
È stata ritenuta illegittima l'ammissione al voto assistito di un elettore avente una gamba fratturata ed ingessata, di un'elettrice reduce da recente puerperio e di elettori affetti da oligofrenia ed arteriosclerosi involutiva cerebrale senile, non accompagnate da altre turbe (ad esempio tremori), esse stesse (e soltanto) impeditive dell'espressione del voto (442).

10.11 | *Il voto dei degenti in ospedali e case di cura.*

Come rilevato, a commento del voto con accompagnatore (ved. *retro*, 10.2.1), il diritto di voto è un diritto soggettivo pubblico, garantito dall'art. 48 della Costituzione a tutti i cittadini aventi diritto, anche se momentaneamente impossibilitati a recarsi al seggio, sia per impedimenti fisici, sia per altre cause, come nel caso in cui siano ricoverati in luoghi di cura o di detenzione.
Gli artt. 51, 52 e 53 del D.P.R. 361 del 1957 e gli artt. 42, 43 e 44 del D.P.R. 570 del 1960, integrati dall'art. 9 della legge 23 aprile 1976, n. 136, che trova applicazione nelle elezioni amministrative, in virtù dell'art. 1, lett. *e)* del D.L. 3 maggio 1976, n. 161, disciplinano il voto degli elettori, che, all'epoca fissata per le votazioni, si trovano ricoverati in ospedali e case di cura.
La legislazione sopra citata è applicabile, altresì, alle elezioni circoscrizionali, sia per espresso richiamo che sarà ad essa operato dalla normativa comunale che disciplina il modo di elezione dei Consigli circoscrizionali, sia dall'art. 4 della legge 7 giugno 1991, n. 182, che stabilisce la contemporaneità delle elezioni comunali con quelle circoscrizionali, con conseguente applicazione del medesimo procedimento, relativo all'espressione del voto.
Nell'eventualità in cui si tengano contemporaneamente le consultazioni per l'elezione del Consiglio regionale, del Consiglio provinciale, del Consiglio comunale e del Consiglio circoscrizionale i ricoverati nei luoghi

434) Consiglio di Stato, V, 29 maggio 1986, n. 286, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 685.

435) Consiglio di Stato, V, 20 settembre 1990, n. 690, in «Cons. St.», 1990, I, pag. 1088.

436) T.A.R. Campania, Salerno, 5 novembre 1981, n. 379, in «I T.A.R.», 1982, I, pag. 278.

437) T.A.R. Puglia, Bari, II, 6 febbraio 1992, n. 3, in «I T.A.R.», 1992, I, pag. 1640; T.A.R. Calabria, 21 aprile 1978, n. 97, *ivi,* 1978, I, pag. 2984.

438) T.A.R. Calabria, 18 febbraio 1977, n. 44, in «I T.A.R.», 1977, I, pag. 1408.

439) T.A.R. Campania, Salerno, 26 novembre 1981, n. 395, in «I T.A.R.», 1982, I, pag. 295; Id., 9 marzo 1983, n. 123, *ivi,* 1983, I, pag. 1687; Id., 22 febbraio 1984, n. 84, *ivi,* 1984, I, pag. 1388.

440) T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 aprile 1985, n. 645, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 2455; T.A.R. Marche, 10 dicembre 1990, n. 645, *ivi,* 1991, I, pag. 607.

441) Consiglio di Stato, V, 21 novembre 2003, n. 7635, in «Foro amm. CDS», 2003, pag. 3395.

442) Consiglio di Stato, V, 28 ottobre 1977, n. 939, in «Cons. St.», 1977, I, pag. 1427; in materia di *arteriosclerosi,* cfr., anche, Id., 29 maggio 1986, n. 286, *ivi,* 1986, I, pag. 685; Id., 17 febbraio 1986, n. 118, *ivi,* 1986, I, pag. 177; T.A.R. Molise, 12 novembre 1985, n. 198, *cit.*

di cura votano per tutte e quattro le elezioni se sono iscritti nelle liste elettorali della circoscrizione in cui ha sede il nosocomio o soltanto per la elezione del Consiglio comunale, del Consiglio provinciale e di quello regionale, se sono iscritti nelle liste di altra circoscrizione o soltanto per l'elezione del Consiglio provinciale e del Consiglio regionale, se sono iscritti nelle liste di altro Comune della Provincia o soltanto per l'elezione del Consiglio regionale, se sono iscritti nelle liste elettorali di un Comune di altra Provincia della Regione (443).

La vigente legislazione contempla distinte modalità di espressione del voto, a seconda che si tratti di:

— *ospedali e case di cura con almeno 200 posti letto*. In questi luoghi di cura è istituita una *sezione elettorale,* detta sezione ospedaliera, per ogni 500 letti o frazione di 500 letti, ossia una vera e propria sezione, che soggiace alla normativa propria delle sezioni elettorali normali;

— *ospedali e case di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto*. Innovando nella precedente legislazione, la legge 136 del 1976 ha previsto che in essi sia costituito un seggio speciale, che fa capo alla sezione elettorale nella cui circoscrizione è ricompreso;

— *ospedali e case di cura con meno di 100 posti letto*. L'art. 9, comma nono, della legge 136 ha stabilito che in tali luoghi di cura il voto sia raccolto con le modalità previste dall'art. 53 del D.P.R. 361 del 1957, relativo all'elezione della Camera dei deputati, in quanto la legge 136 concerne le elezioni politiche.

In merito, occorre rilevare che, essendo tale normativa estesa alle elezioni amministrative, in virtù dell'art. 1, lett. *e)* del D.L. 161 del 1976, per queste ultime elezioni la disciplina applicabile è quella di cui all'art. 44 D.P.R. 570, che regolamenta materia analoga a quella dell'art. 53. Tuttavia, la questione è ininfluente, in quanto l'art. 44 e l'art. 53 hanno un contenuto sostanzialmente identico, con la conseguenza che negli ospedali e case di cura, con meno di 100 posti letto, il voto dei degenti è raccolto dal presidente della sezione elettorale nella cui circoscrizione essi si trovano, con le modalità che illustreremo in appresso;

— *ricoverati presso le sezioni ospedaliere che non possono accedere alla cabina.* Per questi ricoverati, la cui impossibilità di esercitare il voto in cabina è attestata dalla direzione sanitaria, il presidente della sezione stessa deve curare che la votazione abbia luogo con la normativa prevista dall'art. 9 della legge 136 (comma nono, citato), che è quella che trova applicazione nei luoghi di cura con meno di 100 posti letti.

Occorre rilevare che nelle case di cura debbono ricomprendersi anche le *case di riposo,* ossia quelle strutture adibite al ricovero degli anziani, che sovente assicurano non solo l'attività di assistenza, ma altresì, specie nei confronti dei ricoverati non autosufficienti, speciali cure mediche, assolte da appositi servizi sanitari operanti nella casa di riposo. In tale evenienza, la direzione sanitaria della casa di riposo può chiedere al Comune che siano ad essa estese le particolari agevolazioni previste per gli ospedali e le case di cura, circa l'espressione del voto dei ricoverati.

Prima di passare all'analisi delle singole tipologie, ci soffermeremo sulle norme comuni che trovano applicazione in ogni luogo di cura, con particolare riguardo alle elezioni amministrative.

10.12. | *Norme comuni.*

Per poter votare nel luogo di cura, i degenti devono far pervenire, non oltre il terzo giorno antecedente la data delle elezioni, al Sindaco del Comune, nelle cui liste elettorali sono iscritti, una *dichiarazione* attestante la volontà di esprimere il voto nel luogo di cura.

La dichiarazione, che deve espressamente indicare il numero della sezione alla quale l'elettore è assegnato ed il numero di iscrizione nella lista elettorale di sezione (dati ricavabili dalla tessera elettorale), deve recare, in calce, l'*attestazione* del direttore sanitario del luogo di cura, comprovante il ricovero dell'elettore nell'istituto, ed è inoltrata al Comune di destinazione per il tramite del direttore amministrativo o del segretario dell'istituto stesso.

Il *Sindaco,* appena ricevuta la dichiarazione, provvede:

a) ad includere i nomi dei richiedenti in appositi *elenchi,* distinti per sezioni elettorali; gli elenchi sono con-

---

443) Cfr. T.A.R. Lazio, Latina, 12 novembre 1985, n. 343, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 4124, il quale esattamente precisa che «in sede di elezione per il rinnovo del Consiglio comunale, nei seggi istituiti in ospedali e case di cura possono essere ammessi al voto solo i degenti i quali siano residenti nel Comune».

segnati, il giorno precedente la votazione, prima dell'insediamento del seggio, al presidente di ciascuna sezione, il quale nell'atto stesso della costituzione del seggio, nella giornata di sabato, provvede a prenderne nota sulla lista elettorale sezionale;
b) a trasmettere immediatamente ai richiedenti, anche per telegramma, una *attestazione* dell'avvenuta iscrizione nei predetti elenchi (art. 42 D.P.R. 570 del 1960).
Gli elettori ricoverati nei luoghi di cura possono votare esclusivamente previa esibizione della tessera elettorale e dell'attestazione del Sindaco sopra indicata, concernente l'avvenuta inclusione negli elenchi dei degenti in ospedali e case di cura ammessi a votare nel luogo di ricovero, attestazione che a cura del presidente del seggio è ritirata ed allegata al registro contenente i numeri delle tessere elettorali dei votanti (art. 10 del D.P.R. 299 del 2000, che disciplina la materia di cui all'art. 45 D.P.R. 570, abrogato dall'art. 15 del D.P.R. 249).
Tuttavia, qualora dovesse presentarsi al seggio un elettore in possesso dei due prescritti documenti (tessera elettorale ed attestazione del Sindaco), ma non compreso nell'elenco degli elettori ammessi a votare, il Ministero dell'Interno consiglia di ammetterlo senz'altro al voto, con l'avvertenza che, nel caso che nel luogo di cura esistano più sezioni, il presidente abbia cura di accertarsi che l'elettore non sia compreso nell'elenco di altra sezione.
Dopo che hanno espresso il voto, gli elettori sono annotati in apposita *lista aggiunta,* da allegare a quella della sezione o iscritti nella lista di sezione, qualora votino in una sezione ospedaliera.
È stato deciso che il mancato rispetto del termine entro il quale far pervenire le dichiarazioni attestanti la volontà di esprimere il voto presso il luogo di cura, l'illeggibilità della firma del direttorio sanitario e la mancata controfirma del direttore amministrativo sono irrilevanti ai fini della validità del responso elettorale, in quanto costituenti mere irregolarità non inficianti l'espressione del voto da parte di cittadini regolarmente iscritti nelle liste elettorali ed esercitanti il diritto di voto nei termini di svolgimento delle operazioni elettorali (444).

10.13. | *Tipologie dei luoghi di cura.*

10.13.1. | *Sezioni ospedaliere.*

L'istituzione delle sezioni elettorali ospedaliere nei luoghi di cura con almeno 200 (e non più di 500) posti letto e la conseguente determinazione dei locali in cui esse debbono avere sede, vanno effettuate sotto l'osservanza delle norme del Titolo III del Testo Unico delle leggi sull'elettorato attivo, approvato con D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223. In conseguenza, ogni variazione riguardante il luogo di riunione non può avvenire su semplice accordo tra i Sindaci e le direzioni sanitarie, ma deve essere disposta con la procedura e nei termini previsti dall'art. 38 D.P.R. 223 citato (445).
In conformità a quanto disposto dai commi terzo, quarto e quinto dell'art. 38, quando per sopraggiunte gravi circostanze, sorga la necessità di variare i luoghi di riunione degli elettori, l'ufficiale elettorale comunale deve farne proposta alla Commissione elettorale circondariale, non oltre il decimo giorno antecedente alla data di convocazione degli elettori, informando contemporaneamente il Prefetto.
La Commissione elettorale circondariale, premesse le indagini ritenute necessarie, provvede inappellabilmente, in via d'urgenza, e non più tardi del quinto giorno antecedente alla data delle votazioni.
Qualora la variazione sia approvata, il presidente della Commissione circondariale ne dà immediato avviso (al Prefetto ed) al Sindaco, il quale deve portarla a conoscenza del pubblico con manifesto da affiggersi due giorni prima del giorno delle elezioni. Abbiamo estrapolato il riferimento al Prefetto, in quanto, ora, egli presiede la stessa Commissione elettorale circondariale, per cui tale avviso si appalesa ultroneo.
Come rilevato, le sezioni ospedaliere funzionano, quindi, come normali uffici elettorali di sezione, con

444) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 2 febbraio 2007, n. 19, in «Foro amm. T.A.R.», 2007, pag. 618.

445) La normativa speciale, riguardante la consistenza delle sezioni ospedaliere, non è stata interessata dalle modificazioni apportate, in materia di sezioni elettorali, dall'art. 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (ved., anche, D.M. 2 aprile 1998, n. 117 e la circolare Ministero interno 9 aprile 1998, n. 20; Maggiora, *L'ufficio elettorale del Comune,* Milano, 2003, pag. 117).

presidente, scrutatori, nel numero previsto e segretario; in esse può essere istituito un *seggio speciale,* qualora ne sorga l'esigenza. Si differenziano dalle sezioni normali per il fatto che il nominativo degli elettori non è predeterminato, ma individuato, di volta in volta, in occasione delle votazioni ed a richiesta dei ricoverati e — come vedremo — del personale sanitario addetto e degli ammalati a lunga degenza.
Nei luoghi di cura in cui, per il numero dei posti letto esistenti, siano state istituite più sezioni ospedaliere, gli Ufficiali elettorali comunali, al fine di facilitare il regolare afflusso alle urne degli elettori degenti, dovranno suddividere i singoli reparti tra le varie sezioni, tenendo conto della dislocazione dei reparti stessi nell'ambito dell'istituto e delle esigenze di carattere sanitario.
Nelle sezioni ospedaliere possono esprimere il voto:
— il personale di assistenza dell'istituto, il quale sia stato assegnato alla sezione ospedaliera a seguito di domanda presentata in occasione delle revisioni semestrali delle liste (art. 43, comma secondo);
— gli ammalati a lunga degenza, che abbiano presentato la medesima richiesta;
— gli ammalati ricoverati che abbiano fatto pervenire al Sindaco una dichiarazione in cui è espressa la volontà di esprimere il voto nel luogo di cura e ne abbiano ricevuta autorizzazione (art. 42).
L'ultimo comma dell'art. 43 stabilisce che per i ricoverati che a giudizio della direzione sanitaria non possono accedere alla cabina, il presidente della sezione ospedaliera ne cura la votazione secondo le norme di cui al successivo art. 44, il quale prevede che il presidente dell'ufficio elettorale deve recarsi a raccogliere il voto dei degenti nei luoghi di cura aventi meno di 100 posti letto, esistenti nella circoscrizione della propria sezione elettorale.
Attualmente, occorre tenere conto delle innovazioni apportate dall'art. 9, comma nono, della legge 136 del 1976, secondo il quale la votazione dei degenti delle sezioni ospedaliere che non possono accedere alla cabina è affidata ad apposito *seggio speciale,* composto dal presidente e da due scrutatori (su cui ved., *infra,* 10.13.2).

10.13.2. | *Luoghi di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto e degenti ricoverati nelle sezioni ospedaliere che non possono accedere alla cabina.*

Nei luoghi di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto e nelle sezioni ospedaliere, nelle quali occorre procedere alla raccolta del voto dei degenti che non possono accedere alla cabina, si consente ai ricoverati di poter esprimere il voto, mediante l'istituzione di apposito *seggio speciale,* operante durante le ore in cui è aperta la votazione (art. 9 della legge 136 del 1976).
Il seggio speciale si costituisce contemporaneamente all'insediamento dell'ufficio elettorale di sezione, nella cui circoscrizione è posto il luogo di cura, ma è composto di apposito presidente e da due appositi scrutatori, nominati con le modalità previste per tali nomine; uno degli scrutatori designato dal presidente del seggio speciale, assolve agli incarichi di segretario.
Al fine di procedere alla raccolta del voto dei degenti è opportuno — secondo le puntuali istruzioni del Ministero dell'Interno (*Elezioni regionali e amministrative,* Pubblicazione n. 16, 2007) — che il presidente del seggio speciale, d'intesa con il Sindaco, prenda accordi, prima della costituzione del seggio speciale, con la direzione del luogo di cura, al fine di determinare l'ora in cui il seggio speciale potrà recarsi a raccogliere il voto degli elettori ivi esistenti.
Anche per questo tipo di votazione è necessaria la preventiva *domanda* dell'elettore a votare nel luogo di cura e la idonea *attestazione* del Sindaco; il personale sanitario e di assistenza non potrà votare nel seggio speciale, ma soltanto nella sezione elettorale od ospedaliera nelle cui liste è iscritto.
Nelle ore preventivamente stabilite con la direzione sanitaria del luogo di cura, il presidente del seggio speciale, accompagnato dallo scrutatore e dal segretario (che — come rilevato — è l'altro scrutatore facente funzioni di segretario) nonchè dai rappresentanti di lista che hanno chiesto di assistere alle relative operazioni, si reca nel luogo di cura per raccogliere il voto dei degenti.
Il presidente deve recare con sè, oltre alle schede di votazione in numero pari a quello degli elettori degenti, maggiorato del 10 per cento, gli elenchi dei degenti ammessi al voto, nonchè l'altro materiale occorrente per

la votazione (matite copiative, verbali, liste aggiunte, ecc.); è escluso, in ogni caso, il timbro della sezione, che deve rimanere sempre custodito nella sede della sezione.
Le attribuzioni del seggio speciale consistono esclusivamente nella raccolta del voto e nella consegna delle schede votate all'ufficio elettorale di sezione, nella cui circoscrizione è posto il luogo di cura; nella raccolta del voto il presidente del seggio speciale assicura che siano rispettate la libertà e la segretezza del voto.
Le schede votate sono raccolte in plichi, separati per ciascuna elezione, in caso di contemporaneità delle stesse, e immesse nelle rispettive urne dell'ufficio elettorale di sezione.
Qualora alla sezione siano stati assegnati più luoghi di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto, il presidente del seggio speciale deve provvedere a porre le schede autenticate e votate in buste separate per ciascun luogo di cura; gli elettori sono iscritti in un'unica lista aggiunta, ma debbono essere compilati, in duplice copia, distinti verbali per ogni luogo di cura.
Per la sostituzione del presidente e degli scrutatori del seggio speciale, eventualmente assenti o impediti, si procede con le modalità stabilite per la sostituzione del presidente e dei componenti dei seggi normali (art. 9, comma ottavo, della legge 136 del 1976).

10.13.3. | *Luoghi di cura con meno di 100 posti letto.*

Nei luoghi di cura con meno di 100 posti letto non vengono istituiti nè la sezione ospedaliera, nè il seggio speciale ed il voto dei degenti (che ne abbiano fatto richiesta e ne siano autorizzati dal Sindaco) è raccolto dal *presidente della sezione elettorale* nella cui circoscrizione sono posti, il quale fissa, all'atto dell'insediamento del seggio, d'intesa con il Sindaco, e sentita la direzione sanitaria le ore in cui si recherà nei luoghi stessi per raccogliere il voto dei degenti che ne hanno diritto.
Poichè le operazioni di votazione si svolgono nelle giornate di domenica e lunedì, è opportuno che il presidente si rechi a raccogliere il voto, compatibilmente con le esigenze del luogo di cura, nelle ore in cui sia da prevedersi una minore affluenza di elettori al seggio. Anche se le operazioni di voto si sono protratte, è comunque consigliabile che il presidente del seggio curi la raccolta del voto dei degenti in tali luoghi di cura nei momenti di presumibile minore afflusso degli elettori al seggio elettorale.
In ogni caso, il presidente deve tenere presente che, allo scadere del termine di chiusura della votazione, deve senz'altro trovarsi nella sede del seggio, al fine di poter dare inizio, tempestivamente, alle operazioni per il riscontro dei votanti.
Nelle ore fissate, il presidente si reca nei luoghi di cura e, assistito da uno degli scrutatori del seggio, designato dalla sorte o che abbia espresso la volontà di svolgere tale compito, e dal segretario del seggio e alla presenza dei rappresentanti di lista o dei candidati, se sono stati designati, che ne facciano richiesta, raccoglie il voto dei ricoverati, curando che la votazione abbia luogo o in cabina o con mezzo idoneo ad assicurare la libertà e segretezza del voto.
Le schede votate sono raccolte e custodite dal presidente in un plico o in plichi distinti a seconda delle elezioni che si svolgono contemporaneamente, e sono immediatamente portate alla sezione elettorale ed immesse nell'urna o nelle urne destinate alle votazioni, previo riscontro del loro numero con quello degli elettori che sono stati iscritti in apposita lista aggiunta, da allegare a quella della sezione (art. 44).
Circa il numero delle schede da portare nel luogo di cura ed il materiale occorrente, ved. le annotazioni riportate al paragrafo che precede.

10.14. | *Il voto dei detenuti.*

I detenuti che non abbiano perduto, a causa della condanna penale, il diritto di elettorato attivo, possono votare nel luogo di detenzione, con le modalità previste dagli artt. 8 e 9 della legge 136 del 1976. L'art. 8, relativo alle elezioni politiche, è stato esteso alle elezioni regionali ed amministrative in virtù dell'art. 1, lett. *d),* del D.L. 161 del 1976.
A tale fine, questi elettori debbono fare pervenire, non oltre il terzo giorno antecedente la data della votazione, al Sindaco del Comune nelle cui liste sono iscritti, una *dichiarazione* o istanza attestante la volontà di esprimere il voto nel luogo di detenzione o di custodia preventiva.

La dichiarazione, che deve espressamente indicare il numero della sezione alla quale l'elettore è assegnato e il suo numero di iscrizione nella lista elettorale di sezione, risultanti dalla tessera elettorale, deve recare in calce l'attestazione del direttore dell'istituto, comprovante la detenzione dell'elettore ed è inoltrata al Comune di destinazione, per il tramite del direttore stesso.
La consegna della tessera elettorale ai detenuti sarà fatta a cura dei familiari, qualora i titolari non ne siano già in possesso.
Il *Sindaco,* appena ricevuta la dichiarazione, provvede:
a) ad includere i nomi dei richiedenti in appositi *elenchi,* distinti per sezioni elettorali; gli elenchi sono consegnati, all'atto della costituzione del seggio, al presidente di ciascuna sezione, il quale provvede subito a prenderne nota nella lista elettorale di sezione;
b) a rilasciare immediatamente ai richiedenti, anche per telegramma, un'*attestazione* dell'avvenuta inclusione nei predetti elenchi.
Qualora in un luogo di detenzione i detenuti aventi diritto al voto siano più di 500, la Commissione elettorale circondariale, su proposta del Sindaco, entro il secondo giorno antecedente la votazione, ripartisce i detenuti stessi, ai fini della raccolta del voto, tra le sezioni nella cui circoscrizione ha sede il luogo di detenzione ed una sezione contigua (art. 9, ultimo comma, legge 136).
Il voto è raccolto da un apposito *seggio speciale,* costituito con le modalità che regolano la costituzione del seggio speciale nei luoghi di cura e che abbiamo esaminato al paragrafo 10.13.2.
Pertanto, il Presidente del seggio speciale deve, d'intesa con il Sindaco, prendere preventivi accordi, prima della costituzione del seggio, con la direzione dei predetti luoghi di detenzione, al fine di determinare l'ora in cui il seggio speciale potrà recarsi a raccogliere il voto degli elettori ivi esistenti.
Nelle ore preventivate, il presidente si recherà nel luogo di detenzione, accompagnato dallo scrutatore e dal segretario del seggio speciale (che è l'altro scrutatore), nonchè dai rappresentanti di lista che hanno chiesto di assistere alle relative operazioni.
Il presidente del seggio speciale deve recare con sè, oltre alle schede autenticate, che debbono essere in numero pari a quello dei detenuti aventi diritto al voto, maggiorato del 10 per cento, anche il materiale occorrente per la votazione (elenchi dei detenuti ammessi al voto, matite copiative, liste aggiunte, ecc.), con esclusione del timbro che deve rimanere custodito nella sede della sezione.
I detenuti possono votare esclusivamente previa esibizione, oltre che della tessera elettorale, anche dell'attestazione del Sindaco, che a cura del presidente del seggio speciale, è ritirata ed allegata al registro contenente i numeri delle tessere dei votanti (art. 8, ultimo comma, nel testo sostituito dall'art. 13 del D.P.R. 249 del 2000).
Il presidente deve prendere nota dell'elettore che vota nella apposita lista aggiunta, che deve essere utilizzata anche nel caso in cui alla sezione sia stato assegnato più di un luogo di detenzione.
Dopo l'espressione del voto, le schede votate sono immesse, debitamente piegate, in apposita busta per essere riportate alla sezione elettorale ed immesse nell'urna, previo riscontro del loro numero con quello degli elettori detenuti che hanno votato.
A norma dell'art. 9, settimo comma, della legge 136, i compiti del seggio speciale sono limitati esclusivamente alla raccolta del voto dei detenuti aventi diritto al voto nel predetto luogo di detenzione e cessano non appena le schede votate sono portate nella sede della sezione per essere introdotte — come sopra rilevato — nell'urna o nelle rispettive urne, nel caso di pluralità di votazioni.

10.15. | *Il voto a domicilio.*

Riteniamo opportuno accennare, in questa parte del lavoro — dedicata alle espressioni del voto che avvengono in luoghi diversi da quelli in cui sono ubicati i seggi elettorali — al *voto a domicilio,* di recente istituzione (art. 1 del D.L. 3 gennaio 2006, n. 3, come modificato dalla legge 7 maggio 2009, n. 46).
Si dispone che gli elettori affetti da gravi infermità tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di cui all'art. 29 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e, che si trovino in condizioni di *dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali* tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, sono ammessi al voto nella predetta dimora.

Tale possibilità si applica in occasione delle elezioni della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e delle consultazioni referendarie disciplinate da normativa statale.
Per le elezioni dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali, dei Sindaci e dei Consigli comunali la normativa si applica soltanto nel caso in cui l'avente diritto al voto domiciliare dimori nell'ambito del territorio, rispettivamente, del Comune o della Provincia per cui è elettore.
Anche per l'elezione dei Consigli circoscrizionali è da ritenere che valga la medesima regola del domicilio nel territorio della Circoscrizione.
Gli elettori affetti da infermità che ne impediscano l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano che intendano avvalersi delle agevolazioni stabilite dalla legge, devono far pervenire, in un periodo compreso tra il quarantesimo e il ventesimo giorno antecedente la data della votazione, al Sindaco del Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti:
a) una *dichiarazione* in carta libera, attestante la volontà di esprimere il voto presso l'abitazione in cui dimorano e recante l'indicazione dell'indirizzo completo di questa;
b) un *certificato,* rilasciato dal funzionario medico, designato dai competenti organi dell'azienda sanitaria locale, in data non anteriore al quarantacinquesimo giorno antecedente la data della votazione, che attesti l'esistenza delle condizioni di infermità che danno diritto al voto domiciliare, con prognosi di almeno sessanta giorni decorrenti dalla data di rilascio del certificato, ovvero delle condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali.
Fatta salva ogni altra responsabilità, nei confronti del *funzionario medico* che rilasci i certificati di cui sopra, in assenza delle condizioni di infermità, l'azienda sanitaria locale dispone la sospensione dal rapporto di servizio per la durata di tre mesi per ogni certificato rilasciato e comunque per un periodo non superiore a nove mesi.
Qualora sulla tessera elettorale dell'elettore interessato non sia già inserita l'annotazione del diritto al voto assistito, il certificato di cui sopra attesta l'eventuale necessità di un accompagnatore per l'esercizio del voto.
Il Sindaco, appena ricevuta la documentazione sopra descritta, previa verifica della sua regolarità e completezza, provvede:
a) ad includere i nomi degli elettori ammessi al voto a domicilio in *appositi elenchi* distinti per sezioni; gli elenchi sono consegnati, nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, al presidente di ciascuna sezione, il quale, all'atto stesso della costituzione del seggio, provvede a prenderne nota sulla lista elettorale sezionale;
b) a rilasciare ai richiedenti un'*attestazione* dell'avvenuta inclusione negli elenchi;
c) a pianificare e organizzare, sulla base delle richieste pervenute, il supporto tecnico operativo a disposizione degli uffici elettorali di sezione per la raccolta del voto domiciliare.
Per gli elettori ammessi al voto a domicilio presso una dimora ubicata in un *Comune diverso* da quello d'iscrizione nelle liste elettorali, il Sindaco del Comune d'iscrizione, oltre agli adempimenti di cui alle lettere *a)* e *b)* sopra elencati, comunica i relativi nominativi ai Sindaci dei Comuni ove avviene la raccolta del voto a domicilio. Questi ultimi provvedono a predisporre i conseguenti elenchi da consegnare, nelle ore antimeridiane del giorno che precede le elezioni, ai presidenti degli uffici elettorali di sezione nelle cui circoscrizioni sono ubicate le dimore degli elettori ammessi al voto a domicilio.
Il voto viene raccolto, durante le ore in cui è aperta la votazione, dal *presidente dell'ufficio elettorale di sezione* nella cui circoscrizione è ricompresa la dimora espressamente indicata dall'elettore nella dichiarazione, con l'assistenza di uno degli scrutatori del seggio, designato con sorteggio, e del segretario.
Alle operazioni di raccolta del voto a domicilio possono partecipare i rappresentanti di lista che ne facciano richiesta.
Il presidente dell'ufficio elettorale di sezione cura, con ogni mezzo idoneo, che siano assicurate la libertà e la segretezza del voto nel rispetto delle esigenze connesse alla condizione di salute dell'elettore.
Le *schede votate* sono raccolte e custodite dal presidente dell'ufficio elettorale di sezione in uno o più plichi distinti, nel caso di più consultazioni elettorali, e sono immediatamente riportate presso l'ufficio elettorale

di sezione per essere immesse nell'urna o nelle urne destinate alle votazioni, previo riscontro del loro numero con quello degli elettori che sono stati iscritti nell'apposito elenco. I nominativi degli elettori il cui voto è raccolto a domicilio da parte del presidente di un ufficio elettorale di sezione diverso da quello d'iscrizione vengono iscritti in calce alla lista stessa e di essi è presa nota nel verbale.
La recente modifica del D.L. n. 1 del 2006 dispone che, ove necessario, la Commissione elettorale circondariale, su proposta dell'Ufficiale elettorale, può, con proprio provvedimento, disporre che il voto di taluni elettori ammessi al voto a domicilio venga raccolto dal seggio speciale che opera presso l'ospedale o la casa di cura ubicati nelle vicinanze delle abitazioni dei suddetti elettori (art. 1 della legge 46 del 2009, che aggiunge il comma 9-*bis*).

10.16. | *Il voto per corrispondenza degli italiani residenti all'estero.*

Con la legge 27 dicembre 2001, n. 459 (446), si è dato attuazione alla legge cost. 23 gennaio 2001, n. 1, con la quale si è consentito agli elettori italiani residenti all'estero di avere una propria rappresentanza parlamentare, indicata come «circoscrizione estero» e costituita di dodici deputati su 630 e di sei senatori su un totale di 315 (artt. 56 e 57 Cost.).
L'esercizio del voto è limitato alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ed ai *referendum* abrogativi ed a quelli indetti per le leggi costituzionali che non conseguono i due terzi dei membri di ciascuna Camera nella seconda votazione.
Di particolare interesse è l'introduzione del *voto per corrispondenza,* che costituisce il modo ordinario e privilegiato di votazione, con possibilità di esercitare il voto in Italia, a seguito di previa *opzione* da esperirsi in occasione di ciascuna votazione e valida limitatamente ad essa; in questo caso, il voto è espresso in Italia, nella circoscrizione del territorio nazionale relativa alla sezione elettorale in cui si è iscritti (art. 1) (447).
Il Governo, mediante unificazione dei dati dell'AIRE (anagrafe degli italiani residenti all'estero) e degli schedari consolari, provvede a realizzare l'*elenco aggiornato dei cittadini residenti all'estero* finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali, distinte secondo le quattro ripartizioni territoriali, costituenti la Circoscrizione estero, afferenti a:
a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia;
b) America meridionale;
c) America settentrionale e centrale;
d) Africa, Asia, Oceania e Antartide.
In ciascuna circoscrizione è eletto un deputato ed un senatore, mentre i restanti seggi (rispettivamente 8 deputati e 2 senatori) sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono, secondo l'elenco, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (artt. 5 e 6 della legge) (448).
L'assegnazione del numero dei seggi alle singole ripartizioni è effettuata, sulla base dei dati più recenti dell'elenco aggiornato, con i decreti del Presidente della Repubblica che ripartiscono i seggi relativi ai deputati ed ai senatori (art. 3 D.P.R. 361 del 1957 ed art. 1 della legge 20 dicembre 2003, n. 533) (art. 6, comma 2, D.P.R. 104).

---

446) Come modificata ed integrata dall'art. 1 del D.L. 15 febbraio 2008, n. 24. Ved. il regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 2 aprile 2003, n. 104.

447) L'opzione per il voto in Italia si attua con comunicazione scritta alla rappresentanza diplomatica o consolare nella circoscrizione consolare di residenza, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello previsto per la scadenza naturale della legislatura. In caso di scioglimento anticipato dalle Camere o di indizione di *referendum* popolare l'elettore può esercitare l'opzione entro il decimo giorno successivo all'indizione delle votazioni (art. 4 della legge 459 del 2001).

448) Entro il 31 gennaio di ogni anno è emanato e pubblicato il decreto interministeriale che indica il numero dei cittadini italiani residenti nelle singole ripartizioni, sulla base dei dati dell'elenco aggiornato riferiti al 31 dicembre dell'anno precedente (art. 7 D.P.R. 104).

Capitolo XI
OPERAZIONI PRELIMINARI ALLA VOTAZIONE

11.1. | *Ricognizione della sala delle elezioni da parte del presidente.*

Il presidente del seggio — secondo le dettagliate e puntuali prescrizioni del Ministero dell'Interno, contenute nella pubblicazione relativa alle «Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione» — deve procedere ad una accurata ricognizione dell'arredamento della sala delle elezioni, per poter eliminare eventuali deficienze che dovesse riscontrare.
A) Con riguardo a tutte indistintamente le sezioni elettorali, i rispettivi presidenti dovranno controllare i seguenti dettagli:
a) tramezzo che divide in due compartimenti la sala delle elezioni.
La sala deve avere una sola porta di ingresso, salvo il caso che sia stato possibile assicurare un accesso separato per le donne, e deve essere divisa in due compartimenti da un tramezzo con una apertura centrale per il passaggio degli elettori (art. 37, comma primo, D.P.R. 570).
In particolare, il presidente deve accertare che il tramezzo sia abbastanza solido da impedire agli elettori di occupare la parte della sala riservata al seggio e di turbare così il regolare svolgimento delle operazioni di votazione;
b) tavolo del seggio.
Il tavolo del seggio deve essere collocato in modo che gli elettori possano girarvi intorno dopo la chiusura delle votazioni. Le urne fissate sul tavolo saranno collocate in maniera da essere sempre visibili a tutti (art. 37, comma terzo);
c) cabine per l'espressione del voto.
In ogni sezione debbono essere installate salva comprovata impossibilità logistica, quattro cabine, di cui una destinata ai portatori di *handicap;* esse debbono essere separate l'una dall'altra; devono essere collocate in maniera tale da rimanere isolate e munite di un riparo che assicuri la segretezza del voto; le porte e le finestre che eventualmente si trovino nella parete adiacente alle cabine, ad una distanza minore di due metri, devono essere chiuse in modo da impedire la vista ed ogni comunicazione dal di fuori (art. 37, commi quarto e quinto).
Il presidente deve accertarsi che le cabine offrano assoluta garanzia per la segretezza dell'espressione del voto e che il tavolo per la compilazione delle schede sia adeguatamente sistemato.
Il tavolo, all'interno delle cabine, deve essere completamente sgombro e libero da qualsiasi oggetto.
Nel caso in cui nella sala delle elezioni siano state eccezionalmente sistemate cabine abbinate, con una parete divisoria comune, il presidente avrà cura di controllare che in detta parete non siano stati praticati fori che consentano di comunicare tra le due cabine o di vedere nella cabina contigua. Tale controllo dovrà essere ripetuto più volte, anche durante le operazioni di votazione, al fine di accertare che gli elettori non abbiano comunque forato la parete divisoria.
Qualora ciò si verificasse, il presidente provvederà a che la parete venga immediatamente riparata anche con mezzi di fortuna e, in caso di impossibilità, disporrà che una delle cabine sia chiusa, affinchè sia garantita l'assoluta segretezza del voto nell'altra.
Sempre al fine di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali e, in particolare, la libera esplicazione della volontà dell'elettore, il presidente di seggio dovrà affiggere, all'interno di ogni sezione elettorale, in almeno un esemplare e in modo ben visibile, un apposito avviso — che viene fornito al seggio insieme al materiale occorrente — nel quale si ricorda all'elettore che è *vietato utilizzare telefoni cellulari provvisti di fotocamera* o altre apparecchiature in grado di registrare immagini all'interno delle cabine elettorali e che chiunque viola questo divieto è punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da 300 a 1000 euro.
Non è invece consentito ai presidenti di seggio effettuare perquisizioni personali nei confronti degli elettori o procedere ad eventuale sequestro di telefoni o altre apparecchiature in grado di registrare immagini.

È fatto obbligo al presidente dell'ufficio elettorale di sezione, all'atto della presentazione del documento di identificazione e della tessera elettorale da parte dell'elettore, di invitare l'elettore stesso a depositare le apparecchiature di fotoriproduzione di cui è al momento in possesso.
Le apparecchiature depositate dall'elettore, prese in consegna dal presidente dell'ufficio elettorale di sezione unitamente al documento di identificazione e alla tessera elettorale, sono restituite all'elettore dopo l'espressione del voto. Della presa in consegna e della restituzione viene fatta annotazione in apposito registro (art. 1 del D.L. 1 aprile 2008, n. 49);
d) urne per la votazione, in numero corrispondente alle elezioni che si svolgono contemporaneamente.
Le urne sono di cartone di colore bianco e recano lo stemma della Repubblica e la scritta «Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari interni e territoriali - Direzione Centrale dei Servizi elettorali». Su ciascuno dei quattro lati esterni verticali di ogni urna, nello spazio bianco sottostante l'emblema della Repubblica e l'anzidetta scritta, il presidente di seggio deve applicare una etichetta autoadesiva, con cornice colorata, sulla quale è riportata, la scritta relativa al tipo di elezione.
Sarà opportuno che il presidente si accerti preventivamente del regolare funzionamento delle urne e della fornitura, da parte del Comune, di quanto occorra per la loro chiusura e suggellatura;
e) scatole per la conservazione delle schede autenticate da consegnare agli elettori all'atto della votazione.
Nel caso di contemporaneità di svolgimento di più elezioni, poichè le urne in dotazione ad ogni sezione sono destinate a ricevere, dopo l'espressione del voto, le schede per le singole votazioni, per la custodia delle schede autenticate, per ciascuna delle elezioni dovranno essere usate le scatole con le quali è stato formato il pacco delle schede, tenendo presente che ogni scatola deve recare una scritta, a grandi lettere, indicante l'elezione cui si riferisce;
f) disposizione dell'urna e delle scatole.
L'urna e le scatole saranno disposte sul tavolo nel modo ritenuto più opportuno dal presidente, per assicurare il regolare svolgimento delle operazioni di voto;
g) illuminazione della sala della votazione.
Il presidente deve controllare i mezzi di illuminazione normale e sussidiaria che sono stati disposti nella sala delle elezioni.
Le operazioni per la votazione e lo scrutinio si protrarranno, infatti, anche nelle ore notturne e, pertanto, è necessario che non solo la sala della votazione, ma anche le cabine siano sufficientemente illuminate.
B) I presidenti delle sezioni, nella cui circoscrizione esistono luoghi di cura con meno 100 posti letto, dovranno accertarsi che nei luoghi di cura stessi sia stata predisposta una cabina mobile o un altro mezzo idoneo ad assicurare la libertà e la segretezza del voto.
Identico controllo dovranno effettuare i presidenti del seggio speciale incaricati di procedere alla raccolta del voto dei degenti in luogo di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto, dei detenuti aventi diritto al voto e, per la sezione ospedaliera, nel caso in cui alla sezione siano assegnati elettori che, a giudizio della direzione sanitaria dell'ospedale, non possono accedere alle cabine.
C) Il presidente della sezione elettorale ubicata in sede *priva di barriere architettoniche* e che sia, quindi, accessibile agli elettori non deambulanti mediante sedia a ruote, dovrà accertare che, a mente dell'art. 2 della legge 15 del 1991, gli arredi della sala di votazione siano disposti in maniera da permettere agli elettori non deambulanti di leggere il manifesto contenente le liste dei candidati e di votare in assoluta segretezza, nonchè di svolgere anche le funzioni di componente di seggio o di rappresentante di lista e di assistere, ove lo vogliano, alle operazioni dell'ufficio elettorale.
Il presidente accerterà, inoltre, che all'interno delle cabine sia stato sistemato un secondo piano di scrittura, eventualmente ribaltabile, all'altezza di circa 80 cm.
In alternativa, nelle sezioni elettorali di cui alla presente lett. C) dovrà essere predisposto un tavolo, addossato ad una parete a conveniente distanza dal tavolo dell'ufficio e dal tramezzo e munito da ogni parte di ripari, in modo da assicurare l'assoluta segretezza dell'operazione di voto da parte dell'elettore non deambulante.
Il presidente dovrà, infine, accertarsi che la sezione sia stata opportunamente segnalata mediante affissione, agli accessi delle aree di circolazione, del simbolo di cui all'allegato A al D.P.R. 27 aprile 1978, n. 384.

Degna di menzione, in merito, è la L.r. Emilia Romagna 1 febbraio 1990, n. 7, che, al fine di eliminare gli ostacoli che possono impedire ai cittadini disabili il pieno esercizio dei diritti elettorali, assegna contributi ai Comuni per l'acquisto di idonee cabine o per l'adattamento delle cabine elettorali già esistenti.
Per la consegna del materiale elettorale al presidente del seggio da parte del delegato del Sindaco, ved. *retro* 6.12, tenendo presente che il presidente, dopo che ha ricevuto in consegna gli oggetti e le carte occorrenti per la votazione, diviene responsabile della loro conservazione e custodia.
Egli deve, perciò, disporre una opportuna vigilanza sulla sala destinata alla votazione, per mezzo degli agenti della Forza pubblica.
Nei centri maggiori, ove più sezioni possono essere situate in uno stesso edificio, i presidenti dei diversi uffici elettorali in esso dislocati potranno, di comune accordo, disporre un servizio di sorveglianza collettivo.

11.2. | *La polizia dell'adunanza.*

Il presidente è incaricato della *polizia dell'adunanza* (sia interna, sia esterna). A tale effetto egli può disporre degli agenti:
— della *Forza pubblica,* ossia delle Forze di polizia: Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della Guardia di finanza, Corpo degli Agenti di custodia e Corpo forestale dello Stato;
— e delle *Forze armate,* cioè di tutte le forze che, in occasione delle consultazioni elettorali, possono essere chiamate a concorrere nell'espletamento dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica.
La richiesta dell'intervento degli agenti è finalizzata all'espulsione o all'arresto di coloro che rechino disturbo al regolare procedimento delle operazioni elettorali o commettano reato (art. 46, comma primo).
Di regola, la Forza non può entrare nella sala delle elezioni, senza specifica richiesta del presidente dell'Ufficio elettorale di sezione, salvo in caso di tumulti o di disordini nel locale in cui si vota o nelle immediate vicinanze, nei quali casi gli *ufficiali* di polizia giudiziaria possono entrare nella sala e farsi assistere dalla Forza, anche senza richiesta del presidente (art. 46, secondo e terzo comma).
Precisato che la decisione di entrare nella sala non può essere assunta dagli agenti, ma dagli *ufficiali di polizia giudiziaria,* si rammenta che, ai sensi dell'art. 57 del codice di procedura penale, approvato con D.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, sono considerati tali:
a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;
b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato, nonchè gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità;
c) il Sindaco dei Comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'Arma dei carabinieri.
Gli ufficiali giudiziari possono accedere nella sala per notificare al presidente proteste o reclami relativi alle operazioni della sezione (art. 46, comma quarto).
Il presidente può di sua iniziativa, e deve, qualora tre scrutatori ne facciano richiesta, disporre che la Forza entri e resti nella sala della elezione, anche prima che comincino le operazioni elettorali (art. 46, quinto comma).
Quando il presidente abbia giustificato timore che il regolare procedimento delle operazioni di votazione possa essere turbato, dispone, con ordinanza motivata, uditi gli scrutatori, che gli elettori, i quali abbiano votato, escano dalla sala e non vi rientrino se non dopo la chiusura della votazione (art. 46, penultimo comma). Per l'esecuzione e l'osservanza di tale ordinanza può avvalersi, in caso di inottemperanza, dell'opera della Forza, addetta al seggio.
Il presidente può disporre, altresì, che gli elettori, i quali *indugino artificiosamente* nella espressione del voto o non rispondano all'invito di restituire la scheda riempita, siano allontanati dalle cabine, previa restituzione della scheda stessa, e siano riammessi a votare soltanto dopo che abbiano votato gli altri elettori presenti (art. 46, penultimo comma, il quale fa riferimento agli artt. 51 e 52, che prevedono la chiusura della votazione alle ore 22 della domenica ed il proseguimento delle operazioni di voto sino alle ore 15 del lunedì).

Nella valutazione circa l'intenzionalità dell'indugio, il presidente deve tenere conto del tempo che occorre per esprimere il voto, non essendo ammissibile che tale operazione si prolunghi più dello stretto necessario, con l'eventuale effetto di ritardare o congestionare le votazioni successive.
Delle decisioni del presidente è dato atto nel processo verbale (art. 46, ultimo comma).
Particolare rilevanza riveste la disposizione di cui al sesto comma dell'art. 46, che nel disciplinare la *polizia esterna* della sala della votazione, prescrive che, al fine di assicurare il libero accesso degli elettori al locale in cui è sita la sezione e di impedire assembramenti anche nelle strade adiacenti, il presidente può fare tutte le richieste che ritenga opportune sia alle Autorità civili (Prefetto, Sindaco), sia ai Comandanti militari, i quali sono tenuti ad ottemperarvi.

11.3. | *L'insediamento dell'Ufficio elettorale di sezione.*

Alle ore 16 del sabato che precede il giorno delle elezioni *(la votazione inizierà alle ore 8 di domenica mattina),* il presidente *costituisce l'Ufficio,* chiamando a farne parte il segretario da lui scelto e, in base agli estratti dei verbali indicati nell'art. 27, n. 4, D.P.R.. 570, gli scrutatori, previo accertamento della loro identità personale (art. 47, comma primo).
Il presidente sceglie, quindi, lo scrutatore al quale affida le funzioni di *vicepresidente*.
Nel caso in cui gli scrutatori non siano presenti o la designazione non sia avvenuta, il presidente li sostituisce, a norma del secondo comma del citato art. 47 (ved. *retro,* al paragrafo 6.9).
Tenuto conto che per la validità delle operazioni elettorali è sufficiente che si trovino sempre presenti almeno tre membri, tra cui il presidente o il vicepresidente (art. 25), in caso di assenza di alcuno degli scrutatori e nell'impossibilità da parte del presidente di procedere alla loro surrogazione, perchè non sono presenti elettori in possesso dei requisiti richiesti dalla legge (ed il caso può senz'altro verificarsi nella giornata di sabato), l'Ufficio dovrà essere ciò nondimeno costituito e potrà iniziare le sue operazioni, quando siano presenti almeno due componenti del seggio, oltre al presidente.
Il presidente dovrà, naturalmente, procedere appena possibile all'integrazione dell'Ufficio, ammettendo gli scrutatori designati, qualora si presentino prima di essere sostituiti o sostituendoli con le modalità del secondo comma dell'art. 47, D.P.R. 570.
Il presidente chiama, infine, ad assistere alle operazioni dell'ufficio i rappresentanti delle liste dei candidati, in base alle designazioni consegnategli dal Sindaco o alle designazioni che gli pervengono direttamente e si accerta della loro identità e della regolarità della designazione.
Si tenga presente che, non facendo parte degli Uffici elettorali, i *rappresentanti di lista* possono presentarsi anche durante lo svolgimento delle operazioni degli Uffici stessi purchè, comunque, le designazioni siano state precedentemente effettuate secondo le modalità ed i termini indicati dalla legge: in tale caso, dovrà farsi menzione nel verbale al paragrafo previsto per l'intervento dei rappresentanti stessi alle operazioni del seggio.
Alla costituzione del seggio deve essere presente anche il *segretario,* nella persona nominata dal presidente della sezione.
Subito dopo la costituzione dell'ufficio, il presidente fa accertare ai componenti dell'ufficio stesso l'arredamento della sala della votazione.
Di tale accertamento e dei provvedimenti adottati per eliminare eventuali deficienze dovrà essere presa nota nell'apposito paragrafo dei verbali.

11.4. | *Costituzione del seggio speciale.*

Contemporaneamente all'insediamento dell'Ufficio elettorale sezionale avviene la costituzione del *seggio speciale,* ai sensi dell'art. 9 della legge 136 del 1976 (su cui, ved. *retro,* 10.13.2).
Il *presidente del seggio speciale,* dopo aver preso gli accordi del caso con i direttori dei luoghi di cura o di detenzione esistenti nell'ambito della circoscrizione, deve comunicare agli altri due componenti del seggio speciale l'ora in cui si recherà a raccogliere il voto dei degenti o dei detenuti.

Il *presidente dell'Ufficio elettorale sezionale,* nella cui circoscrizione esistono luoghi di cura con meno di 100 posti letto (dove non si costituiscono seggi speciali) deve, dopo averla concordata con la direzione sanitaria del luogo di cura, stabilire l'ora in cui si recherà, unitamente al segretario e ad uno scrutatore, designato dalla sorte, a raccogliere il voto dei degenti nel luogo di cura.
Analoga fissazione dell'ora deve essere effettuata dal presidente del seggio al fine di raccogliere il voto a domicilio degli aventi diritto.
Il presidente del seggio, tenendo presenti gli elenchi consegnatigli dal Sindaco insieme alle carte ed agli oggetti occorrenti per le operazioni del seggio, effettuerà nelle liste della sezione, accanto ai nominativi degli elettori compresi nei predetti elenchi, apposite annotazioni al fine di procedere ad una più minuziosa identificazione di coloro che si presenteranno a votare.
In particolare, i presidenti provvederanno a fare annotare nelle rispettive liste sezionali, a seconda dei casi:
a) i nominativi degli iscritti della sezione dei quali raccogliere il voto a domicilio;
b) i nominativi degli iscritti della sezione il cui voto a domicilio verrà raccolto presso altra sezione dello stesso Comune o, solo nel caso di elezioni provinciali, di altro Comune della provincia;
c) i nominativi degli elettori iscritti in altre sezioni dello stesso Comune o, solo nel caso di elezioni provinciali, di altro Comune della provincia, dei quali raccogliere il voto a domicilio.
I nominativi di cui alla lett. *c)* verranno aggiunti in calce alle liste stesse.

11.5. | *Autenticazione delle schede.*

Le schede di voto sono di colore diverso a seconda del tipo di consultazione: di regola, per le elezioni comunali sono di colore grigio.
Tra i primi adempimenti dell'Ufficio elettorale vi è quello dell'*autenticazione delle schede,* che consta di due operazioni distinte:
— la *firma dello scrutatore;*
— l'*apposizione del timbro* della sezione.
Entrambe le operazioni devono essere compiute nel *pomeriggio di sabato,* secondo il seguente procedimento.
Si tenga presente che, a seguito dell'abolizione dell'appendice, sulla quale andava apposto il numero progressivo di ciascuna scheda, disposta dall'art. 1, lett. *c),* del decreto-legge n. 161 del 1976, nessuna numerazione deve essere eseguita sulle schede di votazione.
Innanzitutto, il presidente avverte che nessuno dei componenti dell'Ufficio può allontanarsi dalla sala durante dette operazioni; poi, provvede a determinare il numero delle schede che occorre autenticare, sulla base del numero degli elettori iscritti nelle liste (maschile e femminile) della sezione, ivi compresa la lista elettorale aggiunta per i cittadini dell'Unione Europea.
Nelle sezioni ospedaliere ed in quelle nella cui circoscrizione esistono luoghi di cura e di detenzione, per la determinazione del numero delle schede da autenticare, si terranno presenti anche gli elettori assegnati alla sezione, ai sensi dell'art. 42 e dell'art. 1, lett. *d),* del D.L. 161 del 1976, e compresi negli appositi elenchi che sono stati consegnati dal Sindaco al presidente del seggio, contemporaneamente agli oggetti ed alle carte occorrenti per le operazioni di votazione e di scrutinio.
Determinato il numero delle schede da autenticare, il presidente provvede a *ripartire le schede* stesse (suddivise in gruppi di 100) fra gli scrutatori, vigilando assiduamente che le operazioni di firma delle schede proceda con la massima regolarità e speditezza.
L'art. 47 D.P.R. 570 prescrive che all'assegnazione delle schede da autenticare agli scrutatori debba procedersi in base a sorteggio, ma tale procedura è stata abbandonata, data la sua macchinosità e considerato che nella pratica non era seguita (si ved., da ultimo, la pubblicazione n. 16 del Ministero dell'interno, 2007, paragrafo 39, recante «*Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*», che non fa più cenno di tale procedura).
Compiuta l'operazione di firma delle schede, gli scrutatori le passano al presidente, il quale *le conta* per accertare se corrispondono esattamente al numero di quelle consegnate a ciascuno di essi.
Nel verbale si fa menzione del numero di schede firmate da ciascun scrutatore (art. 47, comma sesto).

È stato deciso che l'art. 47 citato non prevede l'invalidità delle operazioni elettorali nel caso in cui sia autenticato un *numero di schede superiore* e neppure vieta di autenticare tutte le schede; pertanto, non costituisce motivo di illegittimità delle operazioni elettorali la circostanza che sia stato autenticato un numero di schede maggiore di quello degli elettori ammessi al voto (449).
Invece, come vedremo, costituisce motivo di illegittimità l'omessa menzione a verbale delle schede autenticate e non utilizzate nella votazione (450).
Ultimate le operazioni di firma delle schede, il presidente apre la busta contenente il plico nel quale è posto il *timbro di sezione* e, fatta constatare ai componenti del seggio, l'integrità del sigillo che chiude il plico, lo apre, facendo prendere nota, nel verbale, del numero che reca il bollo stesso; quindi imprime il bollo stesso *a tergo* di ciascuna scheda (art. 47, comma settimo).
Le schede anzidette sono, poi, riposte nell'apposita scatola, dopo che il presidente avrà fatto constatare ai presenti che la stessa è completamente vuota.

11.6. | *Rinvio delle operazioni e custodia della sala.*

Compiute le operazioni sopra descritte, il presidente provvede a chiudere la scatola contenente le schede, incollandovi — in mancanza di altri sigilli — due strisce di carta. Su di esse appongono la firma il presidente, i componenti dell'ufficio elettorale, gli elettori che lo richiedano ed i rappresentanti di lista.
Tutto il rimanente materiale (le liste della sezione, il bollo della sezione, gli stampati per la votazione e lo scrutinio, le matite copiative, le buste contenenti le schede avanzate dopo la firma, ecc.) è riposto in apposita busta — Busta n. 1 (C) — che deve essere chiusa incollandone il lembo gommato, sul quale apporranno la firma i componenti del seggio, gli elettori che lo richiedano e i rappresentanti di lista.
Successivamente il presidente fa constatare che l'urna destinata a ricevere le schede votate è vuota e provvede a chiuderla e a sigillarla.
Infine, il presidente rinvia le operazioni alle ore 8 del giorno successivo, cioè la domenica e, fatta sfollare la sala, procede alla chiusura ed alla custodia di essa in modo che nessuno possa entrarvi.
A tale effetto, dovrà assicurarsi che tutti gli accessi e le aperture della sala, tranne naturalmente la porta di uscita, vengano regolarmente *chiusi dall'interno* e poi, con l'ausilio degli altri membri dell'ufficio, provvederà affinchè sui relativi infissi vengano applicate strisce di carta incollata, disposte in maniera che qualsiasi spostamento degli infissi stessi ne determini la rottura. Su queste strisce il presidente ed almeno due scrutatori apporranno la loro firma.
Chiusi dall'interno e sigillati in tal modo gli accessi e le altre aperture, e dopo che tutti saranno usciti dalla sala, il presidente provvederà a chiudere saldamente dall'esterno la porta di accesso, applicando, inoltre, ai battenti della medesima, varie strisce di carta incollata con gli identici accorgimenti seguiti, prima, per sigillare dall'interno le altre aperture.
La custodia esterna della sala è affidata alla Forza pubblica, che provvede, altresì, alla sua vigilanza, previi accordi con il presidente.
I rappresentanti di lista possono trattenersi all'esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane chiusa (art. 47, ultimo comma).

11.7. | *Ricostituzione dell'Ufficio elettorale di sezione.*

Alle ore 8 della domenica, giorno in cui è indetta la votazione, il Presidente *ricostituisce l'Ufficio elettorale* di sezione con le stesse persone del giorno precedente, provvedendo alla sostituzione di eventuali assenti,

449) Consiglio di Stato, V, 13 aprile 1999, n. 421, in «*Cons. St.*», 1999, I, pag. 649; Id., 22 ottobre 2002, n. 5792, *ivi,* 2002, I, pag. 2293; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 28 luglio 2000, n. 1284, in «I T.A.R.»., 2000, I, pag. 4607; Id., 23 novembre 2000, n. 1958, *ivi,* 2001, I, pag. 400; T.A.R. Lazio, II *bis,* 9 febbraio 2002, n. 889, *ivi,* 2002, I, pag. 939; T.A.R. Campania, Napoli, II, 28 aprile 2003, n. 4177, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1737; T.A.R. Molise, 14 dicembre 2006, n. 1012, *ivi,* 2006, pag. 2924; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 31 luglio 2008, n. 722, *ivi,* 2008, pag. 2114.

450) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 24 novembre 1998, n. 1029, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 346.

ai sensi dell'art. 47, comma secondo, con l'avvertenza che l'Ufficio dovrà iniziare le sue operazioni quando siano presenti almeno due componenti del seggio, oltre al Presidente o al vicepresidente.
Alla stessa ora, il Presidente del *seggio speciale* costituisce il seggio con le stesse persone del giorno precedente provvedendo alla sostituzione di eventuali assenti con le modalità indicate nell'art. 47, comma secondo.
Le operazioni sopra indicate e le seguenti sono tratte dalla Pubblicazione n. 16 del Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. Direzione Centrale dei Servizi Elettorali, recante *«Istruzioni per le operazioni degli Uffici elettorali di sezione. Elezione diretta del Sindaco e del Consiglio comunale»,* 2007.

11.8. | *Constatazioni dopo l'insediamento dell'Ufficio elettorale.*

Insediato l'Ufficio elettorale di sezione, il Presidente fa constatare ai componenti del seggio l'integrità dei mezzi precauzionali apposti agli accessi della sala e dei sigilli che chiudono le urne, i plichi e la scatola contenente le schede autenticate per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale.
Quindi, il Presidente chiama ad assistere alle operazioni elettorali i rappresentanti di lista che siano presenti.
Procede, poi, all'apertura dei plichi e delle scatole e controlla le schede, accertandosi che il loro numero sia identico a quello delle schede riposte nella scatola stessa la sera precedente.
Le schede avanzate dall'autenticazione, poste nella Busta n. 3 (C), servono, finchè è aperta la votazione, per sostituire quelle autenticate che risultino deteriorate e quelle che sono consegnate ad elettori, i quali, pur avendo diritto di votare nella sezione, non sono iscritti nelle liste o, come può avvenire per gli elettori che votano in ospedali o case di cura o in luoghi di detenzione [ai sensi dell'art. 42 del D.P.R. 570 e dell'art. 1, lett. *d),* del D.L. 161 del 1976] che non sono stati tenuti presenti al momento dell'autenticazione.
Subito dopo il presidente, dopo avere provveduto a togliere i sigilli, fa constatare che le urne destinate a ricevere le schede votate sono vuote.
Le operazioni di cui sopra debbono essere compiute con la massima speditezza, per poter iniziare le operazioni di votazione alle ore 8 del mattino di domenica (art. 48 D.P.R. 570 ed art. 11 della legge 81 del 1993).

11.9. | *Consegna al Presidente del seggio speciale del materiale occorrente.*

Prima di dichiarare aperta la votazione, il Presidente procede alla consegna al Presidente del *seggio speciale* delle schede debitamente autenticate e racchiuse in appositi plichi occorrenti per la votazione:
— dei degenti in luoghi di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto;
— dei detenuti aventi diritto al voto esistenti presso i luoghi di detenzione e di custodia preventiva;
— e, per le sezioni ospedaliere, dei ricoverati impossibilitati ad accedere alla cabina.
Il Presidente prende nota sui verbali del numero delle schede consegnate al Presidente del seggio speciale.
Unitamente alle schede, il Presidente consegna al Presidente del Seggio speciale gli appositi verbali, le liste aggiunte, le buste, le carte ed il materiale occorrente per la votazione.

Capitolo XII
LA VOTAZIONE

12.1. | *Persone che possono entrare nella sala della votazione.*

Nella sala della votazione possono essere ammessi:
— gli elettori che presentino la *tessera elettorale* di iscrizione nella sezione o l'attestato del Sindaco sostitutivo della tessera elettorale da valere per quella votazione (art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2000, n. 299);
— elettori che presentino un altro documento che dia diritto di votare nella sezione stessa (*sentenza, ex*

art. 39, terzo comma, del testo unico n. 570; o *attestazione del Sindaco, ex* art. 32-*bis* del testo unico delle norme sull'elettorato attivo introdotto dall'art. 3 della legge 7 febbraio 1979, n. 40). Coloro che siano ammessi a votare nella sezione in base a sentenza o ad attestazione del Sindaco non sono iscritti nelle liste degli elettori della sezione, ma le loro generalità vengono *annotate nel verbale* delle operazioni dell'ufficio elettorale di sezione.
Durante le operazioni da compiersi dopo la costituzione del seggio, e durante le operazioni di votazione e di scrutinio, possono entrare nella sala della votazione anche:
1) gli ufficiali di polizia giudiziaria e gli agenti della Forza pubblica che li assistono, a richiesta del presidente o, nel caso di tumulti o disordini, anche senza tale richiesta (art. 46, secondo e terzo comma, del testo unico n. 570);
2) gli ufficiali giudiziari, quando si rechino nella sala per notificare al presidente proteste o reclami relativi alle operazioni della sezione (art. 46, quarto comma, del testo unico n. 570);
3) tutte quelle persone, infine, che debbano compiere incarichi previsti dalla legge o dalle istruzioni ministeriali.
Gli elettori non possono entrare nella sala della votazione armati o muniti di bastone (art. 38, secondo comma, del testo unico n. 570).
A norma dell'art. 37, secondo comma, del testo unico n. 570, nel compartimento della sala destinato all'ufficio elettorale gli elettori possono entrare solo per votare, o per identificare altro elettore, o per coadiuvare altro elettore fisicamente impedito, trattenendovisi per il tempo strettamente necessario.
Per ottenere l'osservanza di tale disposizione, il presidente può, per mezzo degli agenti della Forza pubblica, far custodire l'apertura del tramezzo che separa il compartimento destinato all'ufficio elettorale da quello riservato agli elettori.
Inoltre, per assicurare preventivamente il libero accesso degli elettori al locale in cui è situata la sezione, per impedire gli assembramenti nelle strade adiacenti e per disciplinare il regolare svolgimento delle operazioni, il presidente potrà adottare i provvedimenti necessari previsti dall'art. 46, commi quinto, sesto e settimo, del testo unico n. 570.
Delle decisioni prese è dato atto nel verbale (art. 46, ultimo comma, del testo unico n. 570).

12.2. | *Le modalità della votazione nelle sezioni dei Comuni sino a 15.000 abitanti.*

12.2.1. | *La normativa.*

Compiute le operazioni illustrate nei paragrafi precedenti, il Presidente enuncia ad alta voce le *modalità di votazione,* astenendosi, però, da qualsiasi esemplificazione.
In particolare, tenute presenti le disposizioni riportate dagli artt. 71, 72 e 73 D.Lgs. 267 del 2000 e dal D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132, il Presidente, con riguardo alle votazioni che si svolgono nei *Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti,* avverte che l'elettore può esprimere un voto valido in uno dei seguenti modi:
a) tracciare, con la matita copiativa, *un segno di voto sul contrassegno* prescelto.
In tale modo, l'elettore esprime un voto valido sia per la lista votata, sia per il candidato alla carica di Sindaco ad esso collegato (art. 71, commi 5, D.Lgs. 267 del 2000);
b) tracciare, con la matita copiativa, un segno di voto *sia sul contrassegno* prescelto, *sia sul nominativo del candidato alla carica di Sindaco,* collegato alla lista.
Anche in questo caso, il voto si intende validamente espresso sia in favore del candidato alla carica di Sindaco, sia in favore della lista ad esso collegata (art. 6, comma 1, del D.P.R. 132);
c) tracciare, con la matita copiativa, un segno di voto *sul nominativo del candidato alla carica di Sindaco,* senza segnare il relativo contrassegno.
In tal caso, si intendono validamente votati, non solo il candidato alla carica di Sindaco, ma anche la lista ad esso collegata (art. 6, comma 2, D.P.R. 132);
d) manifestare un voto di *preferenza per un candidato alla carica di consigliere comunale* appartenente alla lista compresa nel corrispondente spazio, senza segnare il relativo contrassegno.

In tale caso, si intende validamente votato anche il candidato alla carica di Sindaco, nonchè la lista cui appartiene il candidato votato (art. 5, comma 1, D.P.R. 132).
Inoltre, il Presidente avverte che:
1) ogni elettore può manifestare *un solo voto di preferenza* per un candidato alla carica di consigliere comunale (art. 71, comma 5, D.Lgs. 267 del 2000);
2) la preferenza deve essere manifestata, esclusivamente, per candidati compresi nella lista votata (art. 71, comma 5, D.P.R. 267 del 2000);
3) il voto di preferenza si esprime scrivendo, con la matita copiativa, sull'apposita riga, tracciata sotto il contrassegno di lista votato, il nome ed il cognome o solo il cognome del candidato preferito, compreso nella lista medesima (art. 71, comma 5, D.P.R. 267 del 2000);
4) in caso di *identità di cognome* fra candidati, deve scriversi sempre il nome ed il cognome (art. 57, terzo comma, D.P.R. 570, abrogato dall'art. 34, comma 1, della legge 81, ma applicabile per consentire la soluzione del delicato problema) e, ove occorra, la data di nascita, come suggerisce il Ministero dell'Interno;
5) qualora il candidato abbia *due cognomi,* l'elettore nel dare la preferenza, può scriverne uno solo. L'indicazione deve contenere entrambi i cognomi quando vi sia possibilità di confusione fra più candidati (art. 57, comma quarto, D.P.R. 570);
6) la scheda deve essere restituita debitamente piegata; questa operazione deve essere eseguita dall'elettore prima di uscire dalla cabina (art. 49, secondo comma, D.P.R. 570);
7) con la scheda deve essere restituita anche la matita (art. 49, quarto comma, D.P.R. 570).

12.2.2. | *Casistica.*

In tema di espressione del voto nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, è stato deciso che:
— il segno con cui si manifesta la volontà dell'elettore può anche non corrispondere al modo più semplice o più diffuso quale il crocesegno (451);
— nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti deve escludersi in capo a ciascun elettore la possibilità di votare per una lista ed esprimere contestualmente la preferenza per un consigliere comunale di altra lista, in quanto si voterebbe, contemporaneamente, per due diversi candidati Sindaci ed il voto sarebbe privo del carattere dell'univocità (452);
— tuttavia, è stato deciso che, ai sensi dell'art. 5 della legge 81 del 1993 (ora, art. 71 D.Lgs. 267 del 2000), è legittima l'attribuzione del voto alla sola lista, nel caso di scheda contenente sia il segno di croce sul simbolo della lista medesima, sia altro segno di voto di preferenza negli spazi relativi ad altra lista, poichè la *ratio* di detta norma è da intendere nel senso che prevale il voto espresso per la lista collegata alla candidatura del Sindaco, considerandosi priva di effetto o come non apposta, e pertanto, inidonea anche a creare sia incertezza sul voto espresso sia elemento di riconoscimento, la preferenza espressa per un candidato alla carica di consigliere di altra lista (453);
— è giurisprudenza costante che, in caso di apposizione della preferenza per un candidato consigliere compreso in una lista diversa da quella votata per il Sindaco, mentre quest'ultimo voto resta valido, il voto di preferenza concesso al candidato di altra lista deve considerarsi inefficace (454);

---

451) Consiglio di Stato, V, 1 ottobre 1976, n. 1212, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 1417; T.A.R. Basilicata, 25 febbraio 1981, n. 9, in «I T.A.R.»., 1981, I, pag. 1417.

452) T.A.R. Veneto, 28 giugno 1995, n. 1034, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3693; T.A.R. Sardegna, 17 maggio 1994, n. 558, *ivi,* 1994, I, pag. 2936; T.A.R. Lombardia, Milano, 31 ottobre 1995, n. 1267, *ivi,* 1995, I, pag. 4819; T.A.R. Campania, Napoli, II, 12 febbraio 1996, n. 18, *ivi,* 1996, I, pag. 1490; Id., 6 aprile 1996, n. 285, *ivi,* 1996, I, pag. 2081; Consiglio di Stato, V, 1 febbraio 1995, n. 161, in «Cons. St.», 1995, I, pag. 194, secondo il quale l'inefficacia del voto di preferenza è sancita ai sensi dell'art. 57, settimo comma, D.P.R. 570; Id., 9 febbraio 1996, n. 158, *ivi,* 1996, I, pag. 202; Id., 11 settembre 1996, n. 1127, *ivi,* 1996, I, pag. 1326.

453) T.A.R. Sardegna, 22 luglio 1995, n. 1462, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4409; T.A.R. Lazio, II, 11 marzo 1994, n. 343, *ivi,* 1994, I, pag. 1339.

454) T.A.R. Lazio, Latina, 10 giugno 1978, n. 520, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 2372; Id., II, 11 marzo 1994, n. 343, *ivi,* 1994, I, pag. 1339; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 10 luglio 1997, n. 574, *ivi,* 1997, I, pag. 3405; Id., Catanzaro, 16 agosto 1997, n. 534, *ivi,* 1997, I, pag. 3797; 25 febbraio 1998, n. 151, *ivi,* 1998, I, pag. 1590; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 6 settembre 1997, n. 433, *ivi,* 1997, I, pag. 4052;

— nel nuovo sistema elettorale delineato dalla legge 81 del 1993, deve considerarsi valida l'attribuzione del voto contenuto in una scheda recante solo l'indicazione del nome di un candidato alla carica di consigliere e non anche quello alla relativa lista, in quanto il nominativo sia riferibile solo al candidato della lista stessa e non ai candidati di altre liste e in quanto l'art. 5 del D.P.R. 132 del 1993 prevede che, nel caso di voto di preferenza per un candidato consigliere, si intende votata anche la lista di appartenenza del candidato e, di conseguenza, anche il candidato Sindaco collegato (455);
— secondo le disposizioni di cui all'art. 5, quarto comma, della legge 81 (ora, art. 71, comma 5, D.Lgs. 267) ed all'art. 5 D.P.R. 132, è legittimo l'annullamento del voto qualora la preferenza ad un candidato di lista diversa sia stata espressa non nel riquadro della lista votata con segno di croce, bensì nel riquadro di differente lista (456);
— l'erronea stampa nella scheda elettorale consistente nella mancanza della riga per esprimere il voto di preferenza, è circostanza idonea ad ingenerare confusione tra gli elettori, vanificando la loro facoltà di votare scrivendo semplicemente il nome del candidato sulla riga sotto il simbolo, per cui è illegittimo il relativo procedimento elettorale (457);
— nel caso di voto espresso mediante preferenza ad un candidato scritta per esteso vicino al simbolo della lista, con contrassegno sia sul simbolo stesso che su altro simbolo, nonchè sul nominativo del candidato alla carica di Sindaco collegato ala lista votata, il duplice segno su due diversi contrassegni di lista rende equivoca la volontà espressa con voto, non essendo possibile ricostruire a quale contrassegno di lista l'elettore abbia indirizzato la sua scelta, con la conseguenza che le schede sono nulle, conformemente a quanto disposto dagli artt. 5 e 6 del D.P.R. 132 (458).

12.3. | *Le modalità di votazione nelle sezioni dei Comuni con più di 15.000 abitanti.*

12.3.1. | *La normativa*.

Nei Comuni con popolazione *superiore a 15.000 abitanti* il Presidente precisa che:
a) ciascun elettore può, con unico voto, votare per un candidato alla carica di Sindaco e per una delle liste ad esso collegate, tracciando, con la matita copiativa, un segno sul contrassegno di una di tali liste poste alla destra del nominativo prescelto.
In tal caso, l'elettore esprime un voto valido sia per il candidato alla carica di Sindaco, sia per la lista preferita (art. 72, comma 3, D.Lgs. 267 del 2000);
b) ogni elettore può, altresì, esprimere un *voto disgiunto* e cioè tracciare, con la matita copiativa, un segno sul rettangolo recante il nominativo di un candidato alla carica di Sindaco ed un altro segno su una lista non collegata al candidato-Sindaco prescelto (art. 72, comma 3, D.Lgs. 267);
c) ciascun elettore può, con la matita copiativa, tracciare un segno di voto sia sul contrassegno prescelto sia sul nominativo del candidato alla carica di Sindaco, collegato alla lista votata. In questo caso, il voto si intende validamente espresso sia in favore del candidato alla carica di Sindaco, sia in favore della lista ad esso collegata (art. 6, comma 1, D.P.R. 132);
d) ogni elettore può, con la matita copiativa, tracciare un segno di voto sia sul nominativo del candidato alla carica di Sindaco o sul rettangolo che contiene il nominativo stesso, senza segnare alcun contrassegno di lista. In tal caso, si intende validamente votato il solo candidato prescelto ed è esclusa ogni attribuzione alla lista o alle liste collegate (art. 6, comma 3, D.P.R. 132);

Id., 24 settembre 1998, n. 776, *ivi,* 1998, I, pag. 4162; T.A.R. Campania, Salerno, 26 novembre 1997, n. 693, *ivi,* 1998, I, pag. 309; Consiglio di Stato, V, 31 dicembre 1998, n. 2002, in «Cons. St.», 1998, I, pag. 1962; Id., 1 febbraio 1995, n. 161, *ivi,* 1995, I, pag. 194.

455) T.A.R. Molise, 18 ottobre 1995, n. 225, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4939.

456) Consiglio di Stato, V, 3 settembre 1996, n. 1987, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1326; Id., 18 agosto 1997, n. 923, *ivi,* 1997, I, pag. 1061);

457) Consiglio di Stato, V, 6 giugno 1996, n. 687, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 900.

458) T.A.R. Lazio, II, 21 febbraio 1996, n. 388, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 804; T.A.R. Sardegna, 17 maggio 1994, n. 558, *ivi,* 1994, I, pag 2936..

e) ogni elettore può manifestare un voto di preferenza per un candidato alla carica di consigliere comunale, segnando, sull'apposita riga tracciata sulla destra di ogni contrassegno, il nominativo del candidato preferito appartenente alla lista prescelta, senza apporre alcun segno di voto sul relativo contrassegno.
In tale caso, si intende validamente votata anche la lista cui appartiene il candidato votato, nonchè il candidato alla carica di Sindaco, collegato alla lista stessa, salvo che l'elettore non si sia avvalso della facoltà indicata al precedente punto *b),* e cioè avere espresso un voto per un diverso candidato alla carica di Sindaco (art. 5, comma 1, D.P.R. 132).
Inoltre, il Presidente precisa che:
1) ciascun elettore può manifestare *un solo voto di preferenza* (art. 73, comma 3, D.Lgs. 267 del 2000);
2) la preferenza deve essere manifestata, esclusivamente, per un candidato compreso nella lista votata (art. 73, comma 3, D.Lgs. 267);
3) il voto di preferenza si esprime scrivendo, con la matita copiativa, sulla apposita riga tracciata a fianco del contrassegno della lista votata, il cognome del candidato preferito, compreso nella lista medesima (art. 71, comma 5, D.Lgs. 267);
4) in caso di identità di cognome tra candidati, deve scriversi sempre il nome e cognome;
5) qualora il candidato abbia due cognomi, l'elettore, nel dare la preferenza, può scriverne uno solo. L'indicazione deve contenere entrambi i cognomi quando vi sia possibilità di confusione fra più candidati (art. 57, quarto comma, D.P.R. 570);
6) la scheda deve essere restituita debitamente piegata; questa operazione deve essere eseguita dall'elettore prima di uscire dalla cabina (art. 49, secondo comma, D.P.R. 570);
7) con la scheda deve essere restituita anche la matita copiativa (art. 49, quarto comma. D.P.R. 570).
Le istruzioni ed avvertenze anzidette debbono essere ripetute nel corso della votazione, in modo che tutti gli elettori ne abbiano conoscenza.
Il Presidente, infine, dichiara aperta la votazione; l'ora d'inizio della votazione deve essere indicata nel verbale.

12.3.2. | *Casistica*.

In tema di espressione del voto, nei Comuni *con più di 15.000 abitanti,* si sono avuti i seguenti orientamenti giurisprudenziali:
— la preferenza accordata ad un determinato *candidato alla carica di Sindaco* non obbliga ad esprimere analoga preferenza per la lista (o per una delle liste) che sostiene il medesimo, ai sensi dell'art. 72, comma 3, D.Lgs. 267 del 2000 (già art. 6, comma 3, della legge 81 del 1993) (459);
— ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D.P.R. 132 del 1993, qualora l'elettore ometta di votare un contrassegno di lista, ma esprima correttamente il voto di preferenza per un *candidato alla carica di consigliere comunale,* s'intende validamente votata anche la lista cui appartiene il candidato votato (460). In tal caso, s'intende validamente votato anche il candidato alla carica di Sindaco, collegato con la stessa lista, salvo che l'elettore si sia avvalso della facoltà di votare per un diverso candidato alla carica di Sindaco, come disposto dall'art. 72, comma 3, D.Lgs. 267 del 2000. Il voto è egualmente valido anche se il nominativo del candidato consigliere è scritto al di fuori degli spazi appositamente previsti nella scheda e senza che ciò possa costituire segno di riconoscimento (461);
— nel sistema elettorale introdotto dalla legge 81 del 1993, il candidato alla carica di Sindaco s'intende validamente votato in presenza di segno di votazione nel rettangolo che reca il nominativo di tale candida-

459) T.A.R. Lazio, II, 10 giugno 1998, n. 1048, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 2318.

460) Consiglio di Stato, Ad. gen., 20 aprile 1993, n. 36/93, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 268; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 25 marzo 1994, n. 211, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 1879; T.A.R. Molise, 26 febbraio 2000, n. 38*, ivi,* 2000, I, pag. 1974.

461) T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, 24 gennaio 2000, n. 75, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 1394.

to ovvero di espressione di valido voto ad una delle liste cui questi risulta collegato ed in mancanza di segno di votazione nel rettangolo di altro candidato a Sindaco (462).
— la *ratio* del diverso metodo previsto per l'elezione del Sindaco nei Comuni con oltre 15.000 abitanti, secondo cui è ammesso che ciascun elettore possa votare per un candidato alla carica di Sindaco, anche non collegato alla lista prescelta — c.d. *voto disgiunto* —, va ricercata nella natura e nell'estensione del collegio elettorale, il quale consente una migliore e più immediata conoscenza delle personalità al punto tale di distaccarle dagli schieramenti che le proiettano nell'agone politico (463);
— a norma dell'art. 72, comma 3, del D.Lgs. 267 del 2000 (già art. 6, comma 3, della legge 81), all'elettore è data la possibilità di votare per un candidato alla carica di Sindaco e contemporaneamente una delle liste ad esso collegate ovvero votare per un candidato Sindaco non collegato alla lista prescelta (464);
— l'art. 7, comma 2, della legge 81 (ora, art. 73, comma 3, D.Lgs. 267 del 2000), prevede che il voto alla lista viene espresso tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta e che ciascun elettore può esprimere inoltre un voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome nell'apposita riga posta a fianco del contrassegno; pertanto, deve ritenersi nulla la scheda elettorale nella quale sia espressa l'indicazione del voto per una lista e la preferenza per il candidato di altra lista (465);
— per contro, è stato affermato che in questa evenienza, deve attribuirsi il voto alla lista contrassegnata e considerarsi invalida l'espressione del voto di preferenza (466);
— è valida e quindi legittimamente attribuibile la preferenza espressa in favore di un candidato a mezzo di scheda votata apponendo un segno di croce sul simbolo della lista di appartenenza del candidato, sul nominativo del candidato Sindaco alla detta lista collegato, nonchè scrivendo nome e cognome del candidato medesimo sia pure scritto nel riquadro corrispondente ad altra lista collegata (467);
— l'espressione del voto per il Sindaco quando sia stata votata la lista alla quale esso sia collegato è superflua, ma non invalida il voto (468);
— il voto espresso per il Sindaco non si estende — diversamente dai Comuni con meno di 15.000 abitanti — alla lista ed *a fortiori* alle liste collegate essendo incerta, data la facoltà di collegamento del Sindaco con più liste, quale sia la volontà dell'elettore *(idem);*
— la trascrizione del nominativo del Sindaco nello spazio destinato all'indicazione della preferenza può e deve essere interpretata come conferma, benchè superflua, del voto espresso per l'elezione del Sindaco (469).

---

462) T.A.R. Lombardia, Milano, II, 31 marzo 1994, n. 215, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 1879.

463) T.A.R. Lazio, II, 24 luglio 1995, n. 1216, in «I T.A.R.»., 1995, I, pag. 3496; T.A.R. Piemonte, II, 3 dicembre 1999, n. 628, *ivi,* 2000, I, pag. 610, che ha ritenuto manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 1, 3 e 48 Cost., la questione di legittimità dell'art. 6, comma 3, della legge 81, ora, art. 72, comma 3, D.Lgs. 267, nella parte in cui consente all'elettore di scindere il consenso espresso al candidato alla carica di Sindaco da quello per la lista che lo sostiene; T.A.R. Umbria, 12 ottobre 1999, n. 798, *ivi*, 1999, I, pag. 4916.

464) T.A.R. Lazio, Latina, 20 ottobre 1993, n. 1208, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 3989; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 14 luglio 1995, n. 256, *ivi,* 1995, I, pag. 3699.

465) T.A.R. Campania, Salerno, 12 febbraio 1996, n. 102, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1537.

466) T.A.R. Umbria, 2 dicembre 1993, n. 464, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 171; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 3 dicembre 1999, n. 671, *ivi,* 2000, I, pag. 790.

467) T.A.R. Sardegna, 2 febbraio 1996, n. 192, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1670.

468) Consiglio di Stato, Ad. gen., 10 aprile 1993, n. 36/93, *cit*.

469) T.A.R. Basilicata, 7 novembre 1998, n. 350, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 352, il quale aggiunge che l'inesatta indicazione del cognome del candidato Sindaco, che sia ragionevolmente ascrivibile a difficoltà di scrittura di un elettore scarsamente alfabetizzato, non rende nullo il voto.

12.4. | *Il voto di preferenza.*

12.4.1. | *La normativa*.

L'art. 57 del D.P.R. 570 del 1960 (470) disciplinava le modalità di espressione del voto di preferenza nei Comuni in cui si votava con il sistema proporzionale, ma ora la disposizione trova applicazione anche nei Comuni nei quali si vota con il sistema maggioritario, con la precisazione che, innovativamente, per entrambi i sistemi elettorali è possibile esprimere la preferenza per un solo candidato alla carica di consigliere, orientamento susseguente all'approvazione del quesito referendario che portò all'abrogazione della pluralità delle preferenze ed all'introduzione della preferenza unica nelle elezioni politiche ed amministrative.
Richiamando le disposizioni degli artt. 71, comma 5, e 73, comma 3, del D.Lgs. 267 del 2000, e coordinandole con quelle di cui all'art. 57, conservate in vigore, si enunciano i seguenti principi:
— ogni elettore può manifestare *un solo voto* di preferenza per un candidato alla carica di consigliere comunale (art. 71, comma 5 ed art. 73, comma 3);
— la preferenza deve essere manifestata esclusivamente, per candidati compresi nella lista votata (articoli sopra citati);
— qualora l'elettore ometta di votare un contrassegno di lista, ma esprima correttamente il voto di preferenza per un candidato alla carica di consigliere comunale, s'intende validamente votata anche la lista cui appartiene il candidato votato. In tal caso, s'intende validamente votato anche il candidato alla carica di Sindaco, collegato con la stessa lista, salvo che l'elettore si sia avvalso della facoltà di votare per un diverso candidato alla carica di Sindaco per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (art. 5 del D.P.R. 132 del 993);
— il voto di preferenza si esprime scrivendo sull'apposita riga, tracciata sotto il contrassegno (per i Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti) o a fianco del contrassegno (per gli altri Comuni), il *nome ed il cognome* o solo il cognome del candidato preferito, compreso nella lista medesima (artt. 71 e 73 citati);
— è da ritenere che, in caso di *identità di cognomi,* deve scriversi sempre il nome ed il cognome (art. 57, comma terzo, abrogato dalla legge 81) e, ove occorra, la data di nascita, come suggerisce il Ministero;
— qualora i candidato abbia *due cognomi,* l'elettore, nel dare la preferenza, può scriverne uno solo, a meno che vi sia possibilità di confusione fra più candidati, nel quale caso deve contenere entrambi i cognomi (art. 57, comma quarto);
— se l'elettore, dopo aver espresso il voto di lista sul contrassegno, indica nominativamente la preferenza in uno *spazio diverso* da quello votato, ma che si riferisce a candidato della lista prescelta, la preferenza è efficace, ossia validamente espressa (art. 57, comma quinto);
— se la preferenza è data per un candidato compreso in una *lista diversa* da quella votata, il voto di preferenza è nullo (art. 57, comma settimo).
In merito, occorre distinguere tra nullità del voto di lista e nullità della preferenza, nel senso che, mentre la *nullità del voto* di lista determina, in ogni caso, la *nullità del voto di preferenza,* invece, la nullità del voto di preferenza non comporta necessariamente la nullità della scheda, la quale, se non è nulla per altre cause, rimane valida agli effetti del voto di lista;
— è nulla la preferenza nella quale il candidato non sia designato con la chiarezza necessaria a distinguerlo da ogni altro candidato della lista stessa (art. 57, comma sesto) (471);
— sono nulle le preferenze espresse in eccedenza (art. 57, ultimo comma);
— se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma ha scritto la preferenza per un candidato

470) I primi tre commi dell'originario art. 57 sono stati abrogati dall'art. 34, comma 1, della legge 81 del 1993. Attualmente occorre fare anche riferimento agli artt. 71, 72 e 73 del D.Lgs. 267 ed all'art. 5 del D.P.R. 132 del 1993.

471) Sulla non abrogazione del comma 6 dell'art. 57 da parte dell'art. 34 della legge 81 del 1993 cfr. Consiglio di Stato, V, 23 ottobre 2000, n. 5670, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 2294, che ha riconosciuto la validità della preferenza accordata, pur in presenza di duplice preferenza di liste non collegate.

compreso nella lista stessa, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartiene il candidato prescelto (art. 57, comma ottavo);
— se l'elettore ha segnato più di un contrassegno di lista, ma ha scritto la preferenza per un candidato appartenente ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartiene il candidato indicato (art. 57, comma nono).

12.4.2. | *Casistica.*

In materia di espressione del voto di preferenza, esiste copiosa giurisprudenza, dalla quale si possono rilevare i seguenti casi pratici:
— è principio consolidato che l'eventuale vizio del voto di preferenza comporta la nullità di questo, ma non determina la nullità del voto di lista, ove quest'ultimo risulti corrispondente all'effettiva volontà dell'elettore (472);
— ai sensi della legge 81 del 1993, il voto di preferenza per il candidato al Consiglio comunale o provinciale non può essere disgiunto dal voto di lista, sia nel senso che non si può votare solo il candidato e non la lista, sia nel senso che non si può votare per un candidato incluso in una lista diversa da quella votata; pertanto, qualora l'elettore voglia avvalersi della facoltà di esprimere la preferenza, non può che indicare un candidato della lista alla quale ha dato il voto (473);
— nel caso in cui in una lista siano compresi candidati con lo *stesso cognome,* vengono considerati nulli i voti di preferenza attribuiti con la sola indicazione del cognome, che in mancanza della specificità del nome, non consente univocamente di stabilire a chi dei candidati aventi lo stesso cognome il voto si sia voluto attribuire (474).
Per contro, è validamente espressa la preferenza mediante l'apposizione del voto di lista e con l'indicazione del candidato consigliere solo mediante il di lui cognome, ancorchè in altra lista sia presente un candidato omonimo, in quanto così facendo l'elettore ha inteso manifestare chiaramente la propria volontà di votare solo quel candidato la cui identità è appunto chiarita dalla lista per la quale egli si è presentato (475);
— in caso di più candidati con lo stesso cognome, il voto espresso *indicando prenomi* di persone non candidate, o presenti in altra lista, non può essere assegnato, ma va annullato, atteso che non può evincersi in maniera sicura la volontà dell'elettore (476);
— nel caso in cui l'elettore *non abbia indicato alcun contrassegno* di lista, ma abbia scritto una preferenza per un candidato compreso nella medesima lista, il voto si intende espresso a favore della lista cui appartiene il candidato preferito (477);
— è nullo il voto di preferenza espresso a favore di un candidato nella riga tracciata a fianco del contrassegno di una lista diversa da quella al quale il candidato stesso appartiene; nè la notorietà del candidato può essere assunta ad elemento idoneo a riconoscere o ad escludere la validità del voto espresso a suo favore (478);
— l'art. 57, comma ottavo — nel disporre che se l'elettore non ha indicato alcun contrassegno di lista, ma

---

472) Tra le tante, cfr.: Consiglio di Stato, V, 2 maggio 2002, n. 2333, in «Foro amm. CDS», 2002, pag. 1224; Id., 21 novembre 2003, n. 7635, *ivi,* 2003, pag. 3395.

473) T.A.R. Umbria, 27 dicembre 1997, n. 522, in «*I T.A.R.*», 1998, I, pag. 630.

474) Consiglio di Stato, IV, 1 dicembre 1965, n. 743, in «Cons. St.», 1965, I, pag. 2061; T.A.R. Lombardia, Brescia, 7 ottobre 1985, n. 433, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 4182.

475) T.A.R. Sicilia, Catania, I, 11 dicembre 1998, n. 2274, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 758.

476) Consiglio di Stato, V, 28 maggio 2004, n. 3459, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 1434.

477) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 16 dicembre 1975, n. 103, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 533.

478) T.A.R. Liguria, 6 luglio 1978, n. 355, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 3338, confermata da Consiglio di Stato, V. 15 dicembre 1978, n. 1612, in «Cons. St.», 1978, I, pag. 1885; T.A.R. Piemonte, I, 1 dicembre 1975, n. 353, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 463, confermata da Consiglio di Stato, V, 13 maggio 1976, n. 745, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 626; T.A.R. Veneto, I, 19 ottobre 2000, n. 1752, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 5171.

ha scritto una preferenza per un candidato compreso nella medesima lista, si intende che abbia votato la lista alla quale appartiene il candidato preferito — *non richiede che la preferenza debba essere scritta negli spazi liberi* della scheda, ma soltanto che il candidato prescelto appartenga alla lista medesima (479);
— poichè l'art. 57, commi terzo e quarto, richiede per l'espressione della preferenza l'indicazione di nome e cognome o solo il cognome del candidato preferito, *non è ammissibile l'aggiunta del soprannome* (480).
Tuttavia, il T.A.R. Toscana (481) ha stabilito che l'indicazione delle *qualifiche professionali* o dei titoli onorifici, preposta al nome dei candidati, ovvero a *sottolineatura dei nomi* stessi non sono idonei ad invalidare la scheda elettorale, non costituendo, di per sè, indici inequivocabili e incontrovertibili della volontà dell'elettore di far riconoscere il proprio voto (482);
— ai sensi dell'art. 57, comma nono, la scelta di un candidato di una lista costituisce una manifestazione di volontà significativamente confermativa del voto espresso per quella stessa lista e tale da dirimere a vantaggio di essa l'ambiguità determinatasi con il contemporaneo *voto di due simboli* (483);
— in presenza di una regolare espressione del voto di lista con indicazione, nello spazio corrispondente, della preferenza, deve ritenersi *inefficace la ripetizione della medesima preferenza* accanto ad altro contrassegno di lista non votato, in base al principio di cui al settimo comma dell'art. 57, secondo il quale sono, appunto, inefficaci le preferenze per candidati compresi in lista diversa da quella votata, con la conseguenza che il voto e la preferenza espressa per la lista contrassegnata sono da considerarsi validi (484);
— ai sensi dell'art. 57, settimo comma, sussiste la sanzione di inefficacia delle sole indicazioni di preferenza per candidati appartenenti a liste diverse da quelle votate, restando valido il voto dato alla lista; pertanto, *prevale il voto di lista sulla preferenza,* che diventa inefficace (485). La *ratio* di questa scelta del legislatore è da ricercare nel fatto di voler privilegiare il voto accordato alla lista, in quanto avente, evidentemente, maggiore e determinante spessore politico nella formazione delle maggioranze consiliari (486);
— qualora nella lista siano presenti candidati con lo *stesso cognome* non è attribuibile il voto di preferenza espresso con la trascrizione del cognome preceduto da una iniziale e non con la trascrizione per intero del nome di battesimo ed eventualmente della data di nascita, come richiesto dall'art. 38, comma 6, D.P. Regione siciliana n. 3 del 1960 (487);
— ai sensi delle disposizioni (dal quarto all'ottavo comma, nonchè del decimo comma) dell'art. 57, sono da considerarsi efficaci le preferenze espresse nominativamente in uno *spazio diverso* da quello posto a fianco del contrassegno votato, quando si riferiscano a candidati della lista votata; per contro, debbono considerarsi inefficaci le preferenze nelle quali il candidato non sia designato con la chiarezza necessaria

---

479) T.A.R. Lombardia, 11 gennaio 1978, n. 10, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 979; Id., Milano, 12 ottobre 1978, n. 354, *ivi,* 1978, I, pag. 4531. Sulla vigenza dell'ottavo comma dell'art. 57, cfr.: Consiglio di Stato, V, 19 settembre 1995, n. 1331, in «Cons. St.», 1995, I, pag. 1233, il quale ha rilevato che l'art. 34 della legge 81 non ha abrogato tacitamente, per incompatibilità, detto comma; Id., 28 dicembre 1996, n. 1618, *ivi,* 1996, I, pag. 1971.

480) T.A.R Lombardia, 28 agosto 1975, n. 250, in «*I T.A.R.*», 1975, I, pag. 3352.

481) 8 novembre 1985, n. 1190, «I T.A.R.», 1986, I, pag. 240.

482) Ved., anche: T.A.R. Sicilia, Catania, II, 20 novembre 1986, n. 89, «I T.A.R.»., 1987, I, pag. 1160.

483) T.A.R. Umbria, 29 agosto 1990, n. 214, «I T.A.R.», 1980, I, pag. 3633; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 13 maggio 1986, n. 430, *ivi,* 1986, I, pag. 2525; T.A.R. Veneto, I, 19 ottobre 2000, n. 1752, *ivi,* 2000, I, pag. 5171; T.A.R. Toscana, 19 marzo 1986, n. 357, confermata da Consiglio di Stato, IV, 10 marzo 1989, n. 157, in «Cons. St.», 1989, I, pag. 308.

484) T.A.R. Toscana, 8 novembre 1985, n. 1190, *cit.*

485) T.A.R. Piemonte, II, 12 e 20 dicembre 1995, n. 644 e 649, in «I T.A.R.», 1996, I, pagg. 472 e 473; T.A.R. Campania, Salerno, 21 e 30 maggio 1996, n. 592 e 652, *ivi,* 1996, I, pagg. 2709 e 2714; Id., II, 13 luglio 2000, n. 585, *ivi,* 2000, I, pag. 4547; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 28 ottobre 1998, *ivi,* 1998, I, pag. 4595; T.A.R. Lazio, Latina, 29 ottobre 2002, n. 963, *ivi,* 2002, I, pag. 3901; Consiglio di Stato, V, 18 agosto 1997, n. 923, in «*Cons. St.*», 1997, I, pag. 1062; Cons. giust. sic., 15 maggio 2001, n. 216, *ivi,* 2001, I, pag. 1476; Consiglio di Stato, V, 7 novembre 2003, n. 7131, in «Foro amm. CDS», 2003, pag. 3372; Id., 28 febbraio 2006, n. 903, *ivi,* 2006, pag. 484; Id., 25 settembre 2006, n. 5643, *ivi,* 2006, pag. 2543.

486) Consiglio di Stato, V, 27 settembre 2004, n. 6309, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 2610.

487) T.A.R. Sicilia, Catania, I, 7 novembre 2003, n. 1878, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3382.

per distinguerlo da altri candidati, nonchè quelle per candidati compresi in una lista diversa da quella votata (488);
— nel caso in cui vi sia la croce sul contrassegno di una lista e sia indicato un candidato di altra lista nello spazio riservato a quest'ultima, il voto deve essere attribuito alla lista prescelta, *prevalendo il voto di lista sulla preferenza,* che risulta inefficace, ai sensi dell'art. 57, comma settimo (489);
— è legittimo l'annullamento del voto qualora la preferenza ad un candidato di lista diversa sia stata espressa non nel riquadro della lista votata, bensì nel riquadro di differente lista (490);
— ai fini della comprensione dell'effettiva volontà dell'elettore, la collocazione grafica del cognome di un candidato alla carica di consigliere comunale accanto al contrassegno di una determinata lista ed in assenza di altri segni di candidati omonimi appartenenti ad altre liste, assume un rilievo determinante, essendo con ciò implicitamente espressa la volontà dell'elettore di preferire la lista nel cui spazio è stata effettuata l'indicazione del candidato consigliere comunale, non essendo meramente casuale la scelta della collocazione grafica della scrittura (491);
— l'elettore, in caso di errore materiale nell'espressione del voto, può chiedere al Presidente del seggio elettorale la sostituzione della scheda; pertanto, è implicita la sanzione della nullità della scheda in cui sia stata *cancellata la preferenza inizialmente espressa e ne sia stata scritta un'altra,* sia pure per un candidato della lista (492);
— in caso di mancata indicazione di contrassegno di lista, il voto di preferenza espresso non correttamente sulla scheda, cioè in uno spazio che non sia quello proprio della lista a cui appartiene il candidato prescelto, non può essere inteso come voto di lista (493);
— se è vero che l'efficacia della preferenza espressa in favore di candidato ineleggibile viene meno a seguito della declaratoria di ineleggibilità, è pur vero che il principio del *favor voti* impone di considerare *validamente votate per la lista in cui è ricompreso il candidato ineleggibile* le schede contenenti espressione della sola preferenza in favore di questi (494);
— l'inserimento di *nomi non riferiti a candidati* e l'apposizione di preferenze di candidati posti artatamente al di fuori degli spazi non trova una ragionevole spiegazione e trattasi di un evidente segno di riconoscimento vietato dalla legge (495).

12.5. | *Ammissione degli elettori alla votazione.*

Il voto è dato dall'elettore presentandosi di persona all'Ufficio elettorale della sezione nelle cui liste è iscritto.
Gli elettori sono ammessi alla votazione nell'ordine di presentazione, indipendentemente da quello di iscrizione nelle liste (art. 48, quarto comma, D.P.R. 570 del 1960).
È tuttavia in facoltà del Presidente, quando si verifichi eccessivo affollamento di elettori nella sala, di far *procedere all'appello,* in qualsiasi momento, da parte di uno scrutatore, in maniera da regolare il loro accesso alle urne (art. 48, quarto comma).

---

488) T.A.R. Sardegna, 17 maggio 1994, n. 558, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 2936.

489) T.A.R. Sardegna, 17 maggio 1994, n. 558, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 2936; T.A.R. Piemonte, II, 12 e 20 dicembre 1995, n. 644 e 649, *cit.;* T.A.R. Toscana 27 aprile 1995, n. 218, *ivi,* 1995, I, pag. 3074; T.A.R. Sardegna, 2 maggio 1996, n. 659, *ivi,* 1996, I, pag. 2900; T.A.R. Piemonte, II, 17 giugno 1996, n. 381, *ivi,* 1996, I, pag. 3070; T.A.R. Campania, Napoli, II, 19 giugno 1996, n. 242, *ivi,* 1996, I, pag. 3350.

490) Consiglio di Stato, V, 14 novembre 2000, n. 6104, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 2464; Id., 20 luglio 2001, n. 4054, *ivi,* 2001, I, pag. 1693.

491) T.A.R. Basilicata, 10 maggio 1996, n. 104, «I T.A.R.», 1996, I, pag. 2755.

492) T.A.R. Sicilia, Palermo, 18 marzo 1997, n. 378, «I T.A.R.», 1997, I, pag. 2129.

493) T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 luglio 1998, n. 2399, «I T.A.R.», 1998, I, pag. 3797; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 12 giugno 1997, n. 341, *ivi,* 1997, I, pag. 3400.

494) T.A.R. Sardegna, 27 gennaio 1996, n. 135, «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1141.

495) T.A.R. Sicilia, Catania, III, 6 maggio 2004, n. 1257, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 1580.

È peraltro consigliabile un uso assai prudente di questa facoltà, che può nuocere alla speditezza della votazione; speditezza che è tanto più necessaria quanto maggiore è l'affluenza alle urne da parte degli elettori.
Si lascia, tuttavia, alla discrezionalità del Presidente di consentire — nei limiti del possibile — la precedenza al Sindaco, ai funzionari di Pubblica sicurezza ed a quelli addetti al servizio elettorale ed a quanti, in genere, debbono svolgere il loro compito di istituto nel giorno delle elezioni.
Qualora si verifichino affollamenti agli ingressi di edifici ove sono situate più sezioni, i Presidenti di questi seggi che risultino ostacolati dall'irregolare afflusso degli elettori daranno direttive agli agenti della Forza pubblica perchè distribuiscano opportunamente gli elettori in colonna, a seconda delle sezioni di appartenenza.
Circa la individuazione delle *persone ammesse al voto* si rinvia alla elencazione fatta al Capitolo X.

12.6. | *Identificazione degli elettori.*

12.6.1. | *La normativa*.

L'elettore che si presenta a votare deve essere innanzitutto identificato.
L'identificazione può avvenire in uno dei seguenti modi:
1) mediante la *presentazione di uno dei seguenti documenti* (art. 48, quinto comma, D.P.R. 570):
a) carta di identità o altro documento di identificazione munito di fotografia, rilasciato dalla Pubblica Amministrazione, anche se scaduto, semprechè la data di scadenza non risalga ad oltre tre anni prima del giorno della elezione;
b) tessera di riconoscimento rilasciata dall'Unione Nazionale Ufficiali in congedo d'Italia, purchè munita di fotografia e convalidata da un Comando militare;
c) tessera di riconoscimento rilasciata da un ordine professionale, purchè munita di fotografia.
L'identificazione per documento non ammette contestazioni sull'accertamento della identità personale dell'elettore, quando il libretto o la tessera di riconoscimento presentino gli elementi formali di legalità e la fotografia corrisponda all'immagine reale dell'esibitore.
Nella apposita colonna della lista autenticata dalla Commissione elettorale circondariale saranno indicati gli estremi del documento (art. 48, sesto comma).
Sebbene gli artt. 48 e 49 prevedano prima l'identificazione dell'elettore e poi l'attestazione che il medesimo ha votato, deve ritenersi che le dette due operazioni possano essere accorpate, non essendo prescritto che le stesse siano mantenute separate a pena di nullità; pertanto, la firma apposta da un membro dell'Ufficio elettorale nella casella riservata all'*attestazione dell'avvenuta votazione* di un determinato elettore va intesa come comprensiva dell'attestazione della previa identificazione dell'elettore medesimo (496);
2) per *attestazione di uno dei membri dell'Ufficio* a norma dell'art. 48, settimo comma, del D.P.R. 570.
L'attestazione avviene con l'apposizione della firma di colui che identifica nella apposita colonna della lista di sezione.
È stato ritenuto che la mancata apposizione della firma del componente del seggio nella casella relativa all'identificazione dell'elettore, avvenuta «per conoscenza», dà luogo ad una mera irregolarità del procedimento elettorale, non determinante alcuna nullità (497).
Ai fini dell'identificazione dell'elettore sulla base della conoscenza personale da parte di uno dei componenti del seggio, è sufficiente l'apposizione della sigla di chi attesta la conoscenza e, quindi, non occorre la sottoscrizione per esteso (498);
3) per *attestazione di altro elettore* del Comune, noto all'Ufficio (art. 48, ottavo comma).

---

496) T.A.R. Puglia, Lecce, II, 12 agosto 1997, n. 416, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3781; Consiglio di Stato, V, 5 maggio 2008, n. 1977, in «Foro amm. CDS», 2008, pag. 1461.

497) T.A.R. Basilicata, 20 dicembre 1985, n. 603, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 775.

498) T.A.R. Campania, Salerno, I, 11 aprile 2003, n. 254, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 2182.

È da considerarsi noto all'Ufficio l'elettore che sia conosciuto personalmente da almeno uno dei membri dell'Ufficio stesso o che sia stato ammesso a votare in base ad un regolare documento di identificazione personale.
L'attestazione si opera con l'apposizione della firma di colui che identifica nell'apposita colonna della lista della sezione (art. 48, penultimo comma); ma, prima di compiere ciò, la legge esige che il Presidente avverta l'elettore che, se afferma il falso, sarà punito con le pene stabilite dall'art. 95 del D.P.R. 570, ossia con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa fino ad euro 1.032 (già lire 2.000.000) (art. 48, ottavo comma).
Allo scopo di evitare eventuali irregolarità e per facilitare l'individuazione di chi avesse dichiarato il falso, i Presidenti di seggio faranno prendere nota anche degli estremi del documento di riconoscimento dell'elettore che effettua l'attestazione. Detta annotazione dovrà essere eseguita accanto alla firma dell'attestante.
I Presidenti di seggio, inoltre, procederanno ad accertamenti sulla identità personale dell'elettore non in possesso del documento di riconoscimento, soprattutto mediante opportune interrogazioni circa le generalità.
Se nasce dissenso fra i componenti dell'Ufficio o fra i rappresentanti delle liste e dei gruppi dei candidati circa l'accertamento della identità degli elettori, spetta al Presidente di decidere, con le modalità di cui all'art. 54 D.P.R. 570 (art. 48, ultimo comma).

12.6.2. | *Casistica*.

È stato deciso (499) che la normativa dell'art. 48 del D.P.R. 570 è posta nell'esclusivo interesse pubblico alla regolarità delle operazioni elettorali, al fine di assicurare una sostanziale garanzia in ordine all'accertamento dell'identità dell'elettore, per cui essa, per il suo contenuto essenziale ha indubbio carattere di norma inderogabile e l'inosservanza delle sue prescrizioni costituisce motivo di illegittimità che inficia insanabilmente tutte le operazioni successive, salvo che le finalità che la norma intende perseguire siano state altrimenti assicurate.
Pertanto, anche se nel procedimento elettorale la legge prevede soltanto due casi in cui vi è comminatoria espressa di nullità (artt. 51, quarto comma, e 53, primo comma, D.P.R. 570), ciò non significa che le altre anormalità siano innocue, bensì che in quei due casi la nullità consegue ad una valutazione legale tipica, mentre negli altri soccorre la regola generale della strumentalità delle forme (secondo cui è il raggiungimento dello scopo il criterio differenziale tra irregolarità e invalidità dell'atto), sicchè sono causa di nullità tutte quelle anormalità procedimentali che impediscono l'accertamento della regolarità delle operazioni, essendo il procedimento elettorale preordinato allo scopo della formazione ed accertamento della volontà popolare; ne consegue che la mancata attestazione dell'identificazione degli elettori, proprio perchè riferita alle attività procedimentali dirette alla concreta verifica del principio della personalità del voto, è tale da impedire in astratto il controllo della regolarità delle operazioni anche mediante l'accertamento delle correlative responsabilità penali e da determinare la nullità delle operazioni elettorali (e ciò anche nella circostanza in cui, di fatto, gli elettori fossero tutti conosciuti dall'intero ufficio elettorale) (500).
Inoltre, la mancata documentazione, nell'apposita colonna della lista degli elettori riservata all'identificazione degli stessi, di una delle tre forme tassative di riconoscibilità, ammesse dall'art. 48, determina la nullità delle operazioni elettorali effettuate dalla sezione (501).
Per contro, è stato ritenuto che l'involontaria omissione della prescritta annotazione dell'elettore e di avvenuta votazione dello stesso negli appositi spazi della lista elettorale si configura come una mera

499) T.A.R. Basilicata, 26 febbraio 1981, n. 12, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 1418.

500) T.A.R. Molise, 12 novembre 1985, n. 199, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 292; T.A.R. Lazio, Latina, 5 giugno 2002, n. 666, *ivi,* 2002, I, pag. 2386; Consiglio di Stato, V, 16 ottobre 1981, n. 452, in «Cons. St.», 1981, I, pag. 1040; Id., 12 settembre 1986, n. 441, *ivi,* 1986, I, pag. 1207.

501) T.A.R. Basilicata, 25 settembre 1982, n. 74, in «I T.A.R.», 1982, I, pag. 3223; T.A.R. Campania, Salerno, 12 maggio 1986, n. 106, *ivi,* 1986, I, pag. 2442; Id., 6 agosto 1986, n. 185, *ivi,* 1986, I, pag. 3404; Id., 30 maggio 1996, n. 651, *ivi,* 1996, I, pag. 2713.

irregolarità, ma a condizione che non abbia inciso in alcun modo sul procedimento elettorale svoltosi nella sezione e sull'esattezza del risultato (502).
Secondo il sistema introdotto dal D.P.R. 299 del 2000, il numero della tessera elettorale si compone di nove cifre, che vengono riportate, insieme all'indicazione del numero di iscrizione dell'elettore nella lista sezionale, nell'apposito *registro;* ciò premesso, ai fini della validità del voto espresso, sotto il profilo dell'esatta individuazione del soggetto che ha votato, diviene irrilevante la *inesatta indicazione del numero* della tessera elettorale, in quanto il dato di maggiore affidamento resta pur sempre quello contenuto nella lista elettorale di sezione, che riporta le generalità complete dell'elettore e, unitamente ad esse, le attestazioni delle operazioni di identificazione dell'elettore stesso e dell'avvenuta votazione (503).

12.7. | *Esibizione della tessera elettorale, della sentenza o dell'attestazione.*

Dopo che il presidente ha identificato l'elettore ed ha controllato che sulla tessera elettorale non sia apposto il bollo di un'altra sezione recante la stessa data dell'elezione in svolgimento — la quale circostanza attesterebbe che l'elettore ha già esercitato il diritto di voto per la stessa consultazione — uno *scrutatore appone* sulla tessera elettorale, all'interno di uno degli spazi per la certificazione del voto, il *timbro della sezione e la data,* provvedendo, altresì, ad annotare il numero della tessera stessa sull'apposito *registro* in dotazione al seggio (art. 12 del D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299).
Sul medesimo registro (maschile e femminile), inoltre, a fianco del numero della tessera elettorale di ciascun votante, verrà riportato il numero di iscrizione nella lista elettorale sezionale del votante stesso (salvo il caso, ovviamente, di elettori non iscritti in quelle liste ma ammessi a votare in quella sezione a norma di legge, come, ad esempio, i componenti del seggio, i rappresentanti di lista, i militari, ecc.).
Sempre su tale registro, gli scrutatori prenderanno nota, attraverso il sistema della «spunta» numerica progressiva, anche del numero di elettori che, pur avendo avuto annotato il numero della propria tessera elettorale, non hanno partecipato per qualsiasi motivo ad una o più consultazioni che si svolgono contemporaneamente presso il seggio.
Tali adempimenti rivestono particolare importanza, sia ai fini dei successivi controlli circa il numero dei votanti, sia per eliminare ogni possibilità di un'eventuale duplicazione di voto.
Per opportuna norma del presidente, si fa presente che la tessera elettorale ha le caratteristiche essenziali del modello riportato nella tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 2000, n. 299, come modificata dal decreto del Ministro dell'Interno 16 novembre 2000 (modello riprodotto nel libretto delle «Istruzioni» in dotazione a ciascun Ufficio di sezione) fatta eccezione delle tessere elettorali in uso nelle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, le cui caratteristiche sono riportate rispettivamente, alle tabelle B e C allegate al medesimo decreto del Presidente della Repubblica.
I *cittadini dell'Unione Europea* che risiedano in Italia e che siano in possesso della tessera elettorale, il cui modello è riportato nella tabella D allegata al citato decreto presidenziale, non possono votare per le elezioni provinciali (art. 1 del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197).
L'elettore che si presenti a votare munito di una *sentenza* (art. 39, terzo comma, del D.P.R. n. 570 del 1960) ovvero dell'*attestazione del Sindaco* (art. 32-*bis* del testo unico sull'elettorato attivo, come modificato dall'art. 3 della legge 7 febbraio 1979, n. 40) o dell'*attestato del Sindaco sostitutivo della tessera elettorale* per quella singola consultazione (art. 7 del Presidente della Repubblica 8 settembre 2000, n. 299) esibisce, in luogo della tessera elettorale, la sentenza, l'attestazione o l'attestato di cui trattasi.
Sulla sentenza, sull'attestazione o sull'attestato il *presidente annota* che l'elettore ha manifestato il proprio voto presso la sezione e vi aggiunge la propria firma ed il bollo dell'ufficio di sezione.
Del nominativo dell'elettore e degli estremi della sentenza o dell'attestazione è presa nota nel *verbale,*

502) T.A.R. Campania, Salerno, 28 gennaio 1982, n. 2, «I T.A.R.», 1982, I, pag. 1003; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 26 ottobre 1999, n. 1153, *ivi,* 1999, I, pag. 5115.

503) T.A.R. Campania, Salerno, I, 11 aprile 2003, n. 254, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 2182.

nell'apposito paragrafo. Viceversa, nel medesimo paragrafo del verbale non deve essere presa nota di coloro che vengono ammessi a votare perchè muniti, oltre ad un documento di identificazione, dell'attestato sostitutivo della tessera *ex* art. 7 del D.P.R. n. 299 del 2000.
È stato ritenuto legittimo il diniego del diritto di voto di un elettore che risulti sprovvisto della tessera elettorale, non risultando all'uopo sufficiente l'esibizione del solo tagliando adesivo di aggiornamento della tessera stessa. Il T.A.R. ha chiarito che l'unica eccezione ammessa è rappresentata dall'ipotesi in cui venga utilizzato l'attestato del Sindaco previsto dall'art. 7 del D.P.R. 299 del 2000, rubricato «Impossibilità di consegna della tessera» (504).

12.8. | *Consegna della scheda e della matita all'elettore.*

Dopo che uno degli scrutatori ha apposto sulla tessera elettorale la data della votazione ed il timbro della sezione ed ha annotato il numero della tessera stessa sull'apposito registro, il Presidente consegna all'elettore, dopo averne letto ad alta voce il nome ed il numero di iscrizione nella lista di sezione, la matita copiativa per l'espressione del voto e la scheda. Il Presidente avrà cura di far constatare all'elettore stesso l'avvenuta autenticazione della scheda con la firma di uno scrutatore ed il bollo della sezione (art. 49, primo comma).
È ritenuto opportuno che il Presidente del seggio consegni la scheda spiegata agli elettori, in modo da poter verificare che nell'interno non contenga tracce di scrittura od altri segni che possano invalidarla.
In caso di contemporaneo svolgimento di più consultazioni, venendo quindi consegnate più schede all'elettore, sarà raccomandato a quest'ultimo di non sovrapporle una sull'altra al momento della espressione del voto, al fine di evitare che il segno di voto tracciato su una scheda si riverberi per pressione su quella sottostante.
È compito dei presidenti degli uffici elettorali di sezione ricordare agli elettori cui la legge consente l'esercizio del diritto di *voto presso uffici di sezioni diversi* da quelli di rispettiva iscrizione:
— che i loro nominativi verranno annotati in calce alla lista degli elettori della sezione (o in liste aggiunte) e di essi sarà presa nota nel verbale delle operazioni del seggio;
— che l'art. 93, primo comma, del D.P.R. n. 570 del 1960 prevede la reclusione fino a due anni e la multa fino a euro 2.065 per coloro che esprimono il proprio voto in «*più sezioni elettorali*».
Le sanzioni penali anzidette sono peraltro tra quelle richiamate nel manifesto affisso all'interno della sala della votazione.
Con sentenza del T.A.R. per il Lazio (505) è stato ritenuto irrilevante, ai fini della legittimità del voto, che questo sia stato espresso mediante uso di una matita non copiativa fornita dal Presidente del seggio.
Mentre, qualora la matita non sia stata fornita dall'Ufficio, il voto deve considerarsi nullo (506).
È stato ritenuto, altresì, nullo il voto espresso con *penna a sfera,* in quanto il voto così manifestato costituisce un modo intenzionale e idoneo a far riconoscere il voto (507).
Costituisce giurisprudenza isolata quella contraria del T.A.R. Sicilia (508), secondo il quale la prescrizione dell'uso della matita copiativa è dettata allo scopo di evitare la possibilità di una facile cancellazione dei segni tracciati per la manifestazione del voto; inoltre, essa non è accompagnata da alcuna sanzione, per cui

504) T.A.R. Lazio, II *bis,* 6 febbraio 2004, n. 1128, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 4353, con nota di F. Mazzia, *La tessera elettorale va esibita per esercitare il diritto di voto.*

505) Sez. II, 18 ottobre 1978, n. 80, in «Riv. amm.», 1979, III, pag. 383.

506) Consiglio di Stato, Ad. plen., 20 novembre 1979, n. 28, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 1541; T.A.R. Campania, Napoli, 25 giugno 1980, n. 449, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 3305; T.A.R. Sicilia, Palermo, 26 aprile 1982, n. 401, *ivi,* 1982, I, pag. 2256.

507) T.A.R. Lombardia, 7 novembre 1975, n. 348, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 121; Id. Brescia, 7 ottobre 1985, n. 434, *ivi,* 1985, I, pag. 4193; T.A.R. Lazio, II, 13 gennaio 1982, n. 33, *ivi,* 1982, I, pag. 387; Id., 11 marzo 1987, n. 347, *ivi,* 1987, I, pag. 1245; T.A.R. Puglia, Lecce, 20 febbraio 1981, n. 37, *ivi,* 1981, I, pag. 1403; Id., 11 febbraio 1987, n. 84, *ivi,* 1987, I, pag. 1509, nella specie, il voto di lista era stato espresso con matita copiativa, mentre la preferenza con penna a sfera; Id., 1 marzo 1989, n. 150, *ivi,* 1989, I, pag. 1025; T.A.R. Basilicata, 2 aprile 1998, n. 109, *ivi,* 1998, I, pag. 2132; T.R.G.A, Trento, 13 ottobre 2000, n. 393, *ivi,* 2000, I, pag. 5149; Consiglio di Stato, V, 16 ottobre 1981, n. 460, in «Cons. St.», 1981, I, pag. 1044.

508) Sez. di Catania, 27 ottobre 1979, n. 546 e 28 febbraio 1981, n. 102, in «I T.A.R.», 1979, pag. 4058 e 1981, pag. 1442.

non può ritenersi vietato l'uso di altro strumento di scrittura che assicuri l'indelebilità del segno e che non dia luogo a possibilità di identificazione dell'elettore (nel caso di specie, si trattava dell'uso della penna biro).

12.9. | *Espressione del voto e riconsegna della scheda e della matita al Presidente del seggio.*

L'elettore, ricevute la scheda e la matita, si deve recare nella cabina dove, dopo aver espresso il voto, ripiega la scheda, secondo le linee lasciate dalla precedente piegatura e la restituisce al Presidente del seggio (art. 49, secondo comma, D.P.R. 570 del 1960).
Qualora una scheda non fosse piegata, il Presidente invita l'elettore a piegarla, facendolo rientrare nella cabina. È stata ritenuta legittima l'esclusione dal voto disposta nel caso in cui l'elettore, nonostante ripetuti richiami del presidente del seggio, abbia riconsegnato la scheda piegata in modo errato, potendo essere la circostanza sostanzialmente assimilata ad una espressione di voto palese (509).
Se l'espressione del voto non è compiuta nella cabina, il Presidente deve rifiutare la scheda presentatagli e, se l'elettore, invitato, non si reca nella cabina, deve ritirare la scheda dichiarandone la nullità. L'elettore non è più ammesso a votare (art. 50) e del suo nome è presa nota nel verbale.
Il Presidente che trascura di far entrare nella cabina l'elettore per l'espressione del voto o chiunque altro glielo impedisca, è punito con la *reclusione* da tre mesi ad un anno (art. 98 D.P.R. 570 ed art. 14 del D.P.R. 299 del 2000).
All'atto della riconsegna della scheda, il Presidente verifica se è quella stessa consegnata all'elettore e, dopo aver constatato che sulla parte esterna non vi sono segni o scritture che comunque possano portare al riconoscimento dell'elettore, pone la scheda nell'urna (art. 49, secondo comma).
Legittimamente il Presidente della sezione elettorale *inibisce all'elettore di deporre personalmente le schede votate nell'urna,* trattandosi di compito affidato allo stesso Presidente dall'art. 49, sopra citato (510).
La procedura testè illustrata garantisce, altresì la segretezza del voto, in quanto la sua osservanza esclude che la scheda, consegnata al Presidente per essere deposta nell'urna, passi, successivamente all'espressione del voto, tra le mani degli scrutatori e che, di conseguenza, il voto possa essere individuato da costoro (511).
Deposta la scheda nell'urna, il Presidente ne fa attestare da uno degli scrutatori l'avvenuta riconsegna da parte dell'elettore mediante l'apposizione della firma, accanto al nome dell'elettore medesimo, nella colonna della lista di sezione a ciò destinata (art. 49, terzo comma).
La firma dello scrutatore accanto al nome del votante è atto certificativo dell'avvenuta votazione, dimodochè la sua mancanza fa venir meno la prova prescritta dalla legge per l'accertamento del numero dei votanti (512).
Insieme con la scheda l'elettore deve restituire al Presidente anche la matita (art. 49, penultimo comma).
La mancata riconsegna della scheda e della matita è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 103 ad euro 309 (art. 99 D.P.R. 570, primo comma); il Presidente fa prendere immediata nota di tali infrazioni nel verbale, per effettuare regolare denuncia all'Autorità giudiziaria appena compiute le operazioni dell'Ufficio.
Infine, il presidente riconsegna all'elettore il documento di identificazione e la tessera elettorale.
Costituisce illegittimità insanabile delle operazioni elettorali *l'apertura, nel corso delle operazioni, dell'urna* contenente le schede votate (513).
In un caso, detta apertura — sanzionata da nullità — era stata disposta al fine di recuperare una scheda

509) T.A.R. Sardegna, 13 luglio 1990, n. 593, in «I T.A.R.», 1990, I, pag. 3370.

510) T.A.R. Lazio, Latina, 26 luglio 1985, n. 219, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 2733.

511) T.A.R. Campania, Napoli, 3 giugno 1980, n. 427, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 3302.

512) Consiglio di Stato, V, 28 novembre 1966, n. 1146, in «Foro amm.», 1966, I, 2, pag. 1364.

513) T.A.R. Lombardia, Brescia, 12 novembre 1999, n. 967, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 134.

erroneamente segnata con penna biro anzichè con la matita regolamentare e conseguentemente consentire all'elettore interessato di esprimere il proprio voto utilizzando tale matita (514).
In un altro caso, l'apertura, non verbalizzata, era stata disposta al fine di ricercare una scheda che un elettore aveva inserito nell'urna senza aver prima votato (515).
Per contro è stato ritenuto non costituire nullità delle operazioni elettorali — diversamente da quanto enunciato nelle sopra citate decisioni — l'apertura anticipata dell'urna, ove essa avvenga pubblicamente e non risultino compromessi i valori fondamentali di segretezza del voto e di pubblicità delle operazioni di scrutinio (516) (sul punto, ved. *amplius,* 14.7).

12.10. | *Rilevazione e comunicazione dell'affluenza alle urne.*

Come da consuetudine, nel corso della votazione, a determinate ore, dovrà essere rilevata e comunicata al Comune, che poi provvederà alle ulteriori comunicazioni alla Prefettura-U.T.G. e da qui al Ministero dell'Interno, l'affluenza degli elettori alle urne.
In particolare, la rilevazione dovrà essere riferita ai seguenti giorni e orari e la relativa comunicazione dovrà essere effettuata entro l'orario pure appresso specificato, con l'indicazione delle notizie da fornirsi di volta in volta:
— domenica, primo giorno di votazione, rilevazione numero votanti (solo totale) alle ore 12.00;
— domenica, rilevazione numero votanti (solo totale) alle ore 19.00;
— domenica, rilevazione numero votanti (solo totale) alle ore 22.00, cioè alla chiusura delle operazioni di voto del primo giorno;
— lunedì, secondo giorno di votazione, rilevazione numero votanti (distinti in maschi, femmine e totale) alle ore 15.00, cioè alla chiusura delle operazioni di voto.

12.11. | *Casi speciali che possono verificarsi nel corso della votazione.*

Le modalità di espressione del voto di elettori fisicamente impediti o ricoverati in luoghi di cura o di detenzione sono stati esaminati a commento degli artt. 40, 41, 42, 43, 44 e 45 D.P.R. 570, ai quali si rinvia (Capitolo X, paragrafi 10.4, 10.11 e 10.14).
In particolare, con riguardo al *voto assistito,* si richiama l'osservanza delle disposizioni che seguono.
Nessun elettore può esercitare la funzione di *accompagnatore* per più di un invalido.
Sulla tessera elettorale dell'accompagnatore, all'interno di uno degli spazi per la certificazione del voto, è fatta apposita annotazione dal presidente del seggio nel quale l'elettore di fiducia ha assolto a tale compito (art. 41, terzo comma, del D.P.R. n. 570 del 1960 ed art. 11 del D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299), scrivendo testualmente: «Accompagnatore ... (data) ..., (sigla del presidente) ...», senza apporre il bollo della sezione.
Il presidente, prima di consegnare la scheda, deve:
a) richiedere la tessera elettorale anche all'accompagnatore dell'elettore fisicamente impedito, per assicurarsi che egli sia elettore e che non abbia già svolto la funzione di accompagnatore;
b) accertarsi, con apposito interpello, se l'elettore abbia liberamente scelto il suo accompagnatore e ne conosca il nome e cognome.
Del verificarsi di questo caso deve prendersi nota nel verbale, nel quale occorre anche riportare il motivo specifico di questa assistenza nella votazione, il nome dell'Autorità sanitaria che abbia eventualmente accertato l'impedimento ed il nome e cognome dell'accompagnatore (art. 41, quinto comma, del D.P.R. n. 570).
Il certificato medico eventualmente esibito deve essere allegato al verbale delle operazioni dell'ufficio di

514) T.A.R. Lazio, Latina, 12 maggio 1995, n. 434, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 2181.
515) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 5 novembre 1998, n. 729, «I T.A.R.», 1999, I, pag. 278.
516) T.A.R. Puglia, Bari, I, 18 gennaio 2000, n. 203, «I T.A.R.», 2000, I, pag. 1487.

sezione (art. 41, sesto comma, del D.P.R. n. 570 del 1960). Qualora si svolgano contemporaneamente elezioni comunali e provinciali, il certificato stesso deve essere allegato al verbale delle operazioni per l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale.
Viceversa, nel caso di apposizione del simbolo o codice sulla tessera elettorale, dovranno riportarsi nel verbale solo il numero della tessera stessa (all'interno della colonna relativa al *motivo specifico* per cui l'elettore è stato autorizzato a votare mediante un accompagnatore) nonchè i nominativi dell'elettore, con il numero di iscrizione elettorale, e dell'accompagnatore.
Procedendo all'esame dei casi speciali che possono verificarsi nel corso della votazione, elencheremo i seguenti.

1) *Caso in cui si presenti a votare un elettore handicappato.*

L'art. 29 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, detta alcune norme per rendere più agevole l'esercizio del diritto di voto da parte degli elettori portatori di handicap, sempre che gli stessi siano impossibilitati ad esercitare autonomamente il diritto di voto.
Tali devono intendersi anche i portatori di handicap di natura psichica, allorchè la loro condizione comporti, conseguentemente, anche una menomazione fisica incidente sulla capacità di esercitare materialmente il diritto di voto.
Per le modalità di ammissione al voto si richiamano le istruzioni sopra illustrate a proposito del voto assistito.

2) *Caso in cui si presenti un elettore che ha diritto di votare in base a sentenza o ad attestazione.*

Il Presidente, prima di consegnare la scheda all'elettore che, a norma dell'art. 39, terzo comma, D.P.R. 570, si presenti a votare munito di una *sentenza* della Corte d'Appello o della Corte di Cassazione che lo dichiari elettore del Comune, ovvero dell'*attestazione del Sindaco,* deve:
a) prendere visione della sentenza o dell'attestazione anzidette;
b) fare prendere nota, nel relativo paragrafo dei verbali, delle generalità dell'elettore, del numero del documento di riconoscimento e dell'Autorità che lo ha rilasciato o della persona che attesta la sua identità, nonchè degli estremi della sentenza o dell'attestazione;
c) apporre sulla sentenza o sull'attestazione l'annotazione «HA VOTATO» nonchè la propria firma, la data e il bollo dell'Ufficio, onde impedire che l'elettore sia ammesso a votare anche in altra sezione dello stesso Comune.
È da rilevare, peraltro, che nel caso in cui l'elettore sia ammesso a votare munito dell'attestazione del Sindaco, l'elettore stesso potrà esercitare il diritto di voto unicamente presso la sezione indicata nell'attestazione medesima (art. 32-*bis* del D.P.R. 223 del 1967).
La scheda che il Presidente consegna a detto elettore deve essere prelevata da quelle da autenti-care.
Occorre a questo proposito avvertire che, non risultando l'elettore iscritto nelle liste della sezione, non fu autenticata per lui alcuna scheda.
È necessario, pertanto, che, ogni qualvolta ad un elettore non iscritto è consegnata una scheda autenticata, il Presidente la sostituisca immediatamente con altra prelevata dal pacco delle schede residue, la quale viene firmata da uno scrutatore, e, dopo essere stata bollata dal Presidente, è da lui introdotta nella scatola destinata a contenere le schede autenticate.

3) *Caso in cui votano nella sezione gli elettori indicati nell'art. 40 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (presidente del seggio; scrutatori; segretario; rappresentanti dei gruppi e/o delle liste dei candidati presso la sezione; ufficiali ed agenti della Forza pubblica in servizio di ordine pubblico).*

L'art. 40, primo comma, del D.P.R. n. 570 del 1960 stabilisce che i membri del seggio, i rappresentanti presso il seggio medesimo delle liste dei candidati per le elezioni comunali, nonchè gli ufficiali ed agenti della Forza pubblica in servizio di ordine pubblico votano, previa esibizione della tessera elettorale (art. 14

del D.P.R. n. 299 del 2000), nella sezione presso la quale prestano servizio, anche se siano iscritti nelle liste di un'altra sezione del Comune.
Per i componenti dell'ufficio e per i rappresentanti anzidetti non occorre alcuna specifica annotazione relativa alla identificazione, poichè trattasi di elettori già identificati. In ogni caso essi debbono esibire la tessera elettorale, sulla quale vengono apposti il timbro della sezione e la data mentre il numero della tessera stessa viene annotato nell'apposito registro.
Le agevolazioni per l'esercizio del voto previste dall'art. 40 citato per gli ufficiali ed agenti della Forza pubblica sono da ritenersi applicabili anche nei confronti dei funzionari di Pubblica Sicurezza e, in genere, degli appartenenti alla Polizia di Stato.
Il presidente, prima di consegnare le schede agli elettori di cui sopra, deve far prendere nota delle loro generalità nell'apposito paragrafo del verbale.
Le schede consegnate ai predetti elettori devono, volta per volta, essere sostituite nei modi indicati nel caso n. 2.
Tali elettori vanno aggiunti in calce alle liste degli elettori della sezione (art. 40, secondo comma, del D.P.R. n. 570).

4) *Caso in cui votano elettori non deambulanti.*

L'art. 1 della legge 15 del 1991 stabilisce che gli *elettori non deambulanti,* iscritti nelle liste elettorali di sezioni ubicate in edifici non accessibili mediante sedia a ruote, possono esercitare il diritto di voto in una qualsiasi sezione elettorale allestita in sede priva di barriere architettoniche.
In particolare, nel caso di svolgimento delle sole elezioni comunali, l'elettore non deambulante potrà votare in una qualsiasi sezione del Comune (art. 1, comma 3, legge n. 15 del 1991).
Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 15 del 1991, nei Comuni dove si svolge l'elezione dei *con-sigli circoscrizionali,* l'elettore non deambulante, per poter esercitare il proprio diritto di voto an-che per tali elezioni circoscrizionali, deve sceglie-re una sezione appartenente, nell'ambito territo-riale comunale, alla medesima circoscrizione nella quale è compresa la sezione nelle cui liste è iscritto.
Il presidente, prima di consegnare la scheda a tali elettori deve:
— accertarsi che l'elettore sia in possesso, oltre che della tessera elettorale e della prescritta certificazione medica rilasciata dall'Azienda sanitaria locale, anche in precedenza per altri scopi, ed attestante l'impedimento, ovvero di copia autentica della patente di guida speciale, purchè dalla documentazione esibita risulti l'impossibilità o l'incapacità gravemente ridotta di deambulazione;
— fare prendere nota, nel relativo paragrafo del verbale, delle generalità dell'elettore, del numero del documento di riconoscimento e dell'Autorità che lo ha rilasciato o della persona che attesta la sua identità nonchè dell'Autorità sanitaria che ha rilasciato la certificazione medica.
Il voto è espresso dall'elettore nella cabina o al tavolo appositamente allestiti per consentire l'espressione del voto da parte di tale categoria di elettori.
Le schede consegnate agli elettori di cui trattasi devono essere prelevate e sostituite di volta in volta, nei modi indicati al n. 2.
Le attestazioni mediche debbono essere allegate al verbale delle operazioni elettorali (art. 1, comma quinto, legge 15 del 1991).
Tali elettori vanno aggiunti in calce alle liste di sezione (art. 1, comma quarto, legge 15).

5) *Caso in cui l'elettore riscontra che la scheda consegnatagli dal Presidente è deteriorata ovvero egli stesso, per negligenza od ignoranza, la deteriora.*

L'elettore che riscontra che la scheda consegnatagli si è deteriorata può chiederne al Presidente un'altra contro restituzione di quella deteriorata.
L'elettore non può chiedere ed ottenere, però, la consegna di una terza scheda, quando lui stesso abbia causato il deterioramento.

Il Presidente appone sopra la scheda restituita l'indicazione «SCHEDA DETERIORATA», vi aggiunge la sua firma e la ripone nell'apposito plico.
All'elettore che ha restituito la scheda deteriorata il Presidente deve consegnarne un'altra prelevata dalla scatola dove sono custodite le schede autenticate, previa annotazione, sulla lista della sezione, accanto al nome dell'elettore, che gli è stata consegnata una seconda scheda.
La scheda deve essere subito sostituita con altra, da prelevarsi da quelle residue, che viene firmata da uno scrutatore e bollata dal Presidente nei modi indicati al precedente n. 2.

6) *Caso in cui l'elettore non vota nella cabina.*

Il caso dell'elettore che non vota nella cabina è disciplinato dall'art. 50 del D.P.R. 570: la scheda è annullata e inclusa nell'apposito plico per essere allegata al verbale.
L'elettore non è più ammesso al voto.

7) *Caso in cui l'elettore indugia artificialmente nella espressione del voto.*

Il caso dell'elettore che indugia artificiosamente nella espressione del voto è disciplinato dal penultimo comma dell'art. 46 del D.P.R. 570.
La valutazione circa l'intenzionalità dell'indugio va fatta dal Presidente, tenendo presente il tempo che occorre per esprimere il voto. Non è ammissibile che tali operazioni si prolunghino più dello stretto necessario, con l'eventuale effetto di ritardare o congestionare le votazioni successive.
La scheda restituita dall'elettore senza alcuna espressione di voto deve essere annullata. In sostituzione di essa verrà subito introdotta, nella scatola, una scheda autenticata prelevata dal pacco di quelle residue.
Accanto al nome dell'elettore sarà fatta apposita annotazione.
L'elettore di cui trattasi non sarà riammesso a votare se non dopo che abbiano votato tutti gli elettori presenti.
Le schede annullate sono incluse nell'apposito plico.
Di ciò deve essere dato atto nei verbali (art. 46, ultimo comma).

8) *Caso in cui l'elettore consegna al Presidente una scheda mancante del bollo o della firma dello scrutatore.*

La scheda restituita dall'elettore mancante del bollo o della firma dello scrutatore non deve essere posta nell'urna: è, invece, vidimata immediatamente dal Presidente e da almeno due scrutatori ed allegata al verbale, nel quale è fatta menzione del nome dell'elettore. Si deve prendere nota di ciò anche nella lista sezionale, a fianco del nome dell'elettore, ai fini del riscontro del numero dei votanti con il numero delle schede spogliate (art. 49, ultimo comma).
Le schede di cui trattasi sono custodite dal Presidente nell'apposito plico.
L'elettore non può più votare.

9) *Caso in cui l'elettore non restituisce la scheda consegnatagli dal Presidente.*

Della omessa restituzione della scheda deve farsi speciale menzione nel verbale, con l'indicazione del nome dell'elettore (art. 49, ultimo comma). Analoga annotazione va fatta nella lista sezionale, accanto al nome dell'elettore, onde se ne possa tenere conto all'atto del riscontro del numero dei votanti con il numero delle schede autenticate (art. 53, n. 3, D.P.R. 570).
Il Presidente avrà cura di denunciare all'Autorità giudiziaria gli elettori che non riconsegnano la scheda, agli effetti dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 99 D.P.R. 570 (sanzione pecuniaria da euro 103 ad euro 309).

10) *Caso in cui l'elettore non riconsegna la matita usata per l'espressione del voto.*

Anche della mancata restituzione della matita dovrà farsi speciale menzione nei verbali della sezione, con l'indicazione del nome dell'elettore ed il Presidente avrà cura di denunciare all'Autorità giudiziaria gli

elettori inadempienti, agli effetti dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 99 D.P.R. 570.

12.12. | *Chiusura della votazione.*

Le operazioni di votazione proseguono fino alle ore 22 di domenica (art. 11 della legge 81 del 1993). Tuttavia, se a tale ora siano ancora presenti nella sala o nelle immediate adiacenze elettori che non hanno votato, il Presidente ne fa prendere nota dal segretario e li ammette a votare nell'ordine in cui sono stati annotati (art. 52, comma secondo, seconda parte, D.P.R. 570 del 1960).
Qualora, poi, si siano formate fuori dai locali del seggio lunghe «file» di elettori in attesa di poter votare, il presidente disporrà, se necessario, che sia la forza pubblica a regolare l'afflusso degli elettori presentatisi presso il seggio o sue pertinen-ze, allo scopo di garantire a tutti i suddetti elettori la possibilità di esercitare il proprio diritto di voto.
Dopo che tali elettori hanno votato, il presidente *sigilla le urne* contenenti le schede votate e le scatole contenenti le schede autenticate, richiude in un unico plico tutte le carte, gli atti e i documenti riguardanti la votazione, nonchè il bollo della sezione e le matite utilizzate per l'espressione del voto, apponendo la propria firma e facendovi apporre quelle di almeno due scrutatori, degli elettori e dei rappresentanti di lista.
Si rammenta che la mancata sigillatura delle urne e delle scatole, la mancanza delle firme del presidente e di almeno due scrutatori sui sigilli che chiudono le urne e le scatole e la mancata formazione del plico comportano la nullità delle operazioni elettorali (art. 51, quarto comma, D.P.R. 570).
Infine, il presidente rinvia la votazione alle ore 7 del mattino del giorno successivo**,** *lunedì,* e, dopo la firma del verbale, fa sfollare la sala e procede alla chiusura ed alla custodia di essa in modo che nessuno possa entrare.

12.13. | *Riapertura della votazione alle ore 7 del mattino del lunedì - Chiusura della votazione alle ore 15 del lunedì.*

Alle ore 7 del mattino del lunedì il Presidente ricostituisce l'ufficio elettorale di sezione (art. 52, primo comma, del D.P.R. 570 del 1960).
Constatata l'integrità dei mezzi di sigillatura apposti alle aperture ed agli accessi della sala nonchè dei sigilli apposti alle urne contenenti le schede votate, alle scatole contenenti le schede autenticate ed al plico sigillato contenente gli atti dell'ufficio, il presidente apre il plico medesimo, le scatole contenenti le schede autenticate e la fessura delle urne che contengono le schede votate e fa riprendere le operazioni di votazione.
Le operazioni di votazione devono proseguire sino alle ore 15 dello stesso giorno di lunedì. Tuttavia, se a tale ora siano ancora presenti nella sala o nelle immediate adiacenze elettori che non hanno votato, il Presidente ne fa prendere nota e li ammette a votare nell'ordine in cui sono stati annotati (art. 52, secondo comma, D.P.R. 570 del 1960).
Quindi, il presidente dichiara chiusa la votazione.

Capitolo XIII
LE OPERAZIONI DI RISCONTRO DOPO LA VOTAZIONE

13.1. | *Premessa.*

Dichiarata chiusa la votazione, il Presidente provvede alle operazioni di *riscontro* della votazione stessa, dopo aver sgomberato il tavolo di tutte le carte e degli oggetti non più necessari (art. 53, primo comma, D.P.R. 570 del 1960).

In particolare, il Ministero raccomanda ai Presidenti di raccogliere tutte le matite copiative che sono servite per la votazione e di custodirle personalmente dopo averne controllato il numero.

13.2. | *Accertamento del numero dei votanti.*

13.2.1. | *La normativa.*

L'Ufficio determina, innanzitutto, il *numero degli elettori* che hanno votato per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale (art. 53, primo comma, n. 2).
A tale scopo accerta:
1) il numero degli *elettori iscritti nelle liste* della sezione, autenticate dalla Commissione elettorale circondariale, i quali risultino aver votato.
Al riguardo occorre tenere presente che nelle liste, accanto al nome di ciascun elettore la cui scheda è stata deposta nell'urna, si troverà apposta, nella apposita colonna, la firma di uno degli scrutatori (art. 49, terzo comma, D.P.R. 570). Correttamente, è stato deciso che la firma dello scrutatore accanto al nome del votante è atto certificativo dell'avvenuta votazione, dimodochè la sua mancanza fa venir meno la prova prescritta dalla legge per l'accertamento del numero dei votanti (517);
2) il numero degli elettori *cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea,* ammessi a votare per le elezioni comunali a norma del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, e iscritti nelle apposite *liste elettorali aggiunte,* autenticate dalla Commissione elettorale circondariale, i quali risultino aver votato. Anche in tali liste, accanto al nome di ciascun elettore la cui scheda sia stata deposta nell'urna, si troverà apposta, nella apposita colonna, la firma di uno degli scrutatori (art. 49, terzo comma, del D.P.R. n. 570);
3) il numero degli elettori che hanno votato in base a *sentenza* (art. 39, terzo comma, D.P.R. 570) o ad *attestazione del Sindaco* (art. 32-*bis* del D.P.R. 223 del 1967), secondo quanto risulta dal verbale delle operazioni elettorali;
4) il numero degli elettori *non deambulanti* che hanno votato nella sezione, risultanti dalle iscrizioni fatte in calce alle liste sezionali (art. 1, comma 4, della legge 15 del 1991);
5) il numero dei *componenti dell'Ufficio sezionale,* dei rappresentanti delle liste, nonchè degli ufficiali ed agenti della Forza pubblica iscritti in altre sezioni del Comune, che hanno votato nella sezione, risultanti dalle iscrizioni fatte in calce alle liste sezionali (art. 40 D.P.R. 570);
6) il numero degli elettori dello stesso Comune non iscritti nelle liste sezionali che sono stati ammessi al *voto domiciliare* indicando, quale loro dimora, un indirizzo di abitazione ricompreso nell'ambito territoriale della sezione e che hanno effettivamente votato (art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, convertito dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22), come risultanti dalle iscrizioni fatte in calce alle liste sezionali e dalle annotazioni di cui all'apposito verbale.
Il numero complessivo dei votanti della sezione sarà dato dal totale dei gruppi sopra indicati: esso sarà distinto in maschi e femmine.
Nelle *sezioni ospedaliere,* nelle sezioni cui sono assegnati luoghi di cura con meno di 100 posti letto, nelle sezioni cui sono assegnati luoghi di cura con almeno 100 e fino a 199 posti letto, nelle sezioni cui sono assegnati luoghi di detenzione e di custodia preventiva, per l'accertamento del numero dei votanti dovranno naturalmente essere calcolati anche coloro che sono stati ammessi a votare ai sensi dell'art. 42 del D.P.R. 570 e dell'art. 8 della legge 136 del 1976.
Tali elettori risultano dalle iscrizioni fatte dal Presidente nella lista della sezione o nelle apposite liste aggiunte.
Accertato in tal modo il numero complessivo di coloro che hanno votato nella sezione e fattane attestazione nel verbale, si procede a *controllare il registro* sul quale sono stati annotati i numeri delle tessere elettorali dei votanti.

---

517) Consiglio di Stato, V, 28 novembre 1966, n. 1146, in «Foro amm.», 1966, I, 2, pag. 1364.

L'entità complessiva delle tessere elettorali il cui numero è stato annotato nel registro:
a) *aumentata* del numero degli elettori ammessi a votare in base ad una sentenza o ad attestazione del Sindaco, ovvero in base all'attestato sostitutivo della tessera elettorale (art. 7 del D.P.R. n. 299 del 2000) e che quindi non erano muniti della tessera elettorale;
b) *diminuita* del numero degli elettori che, pur avendo avuto annotato il numero della propria tessera elettorale, non hanno votato, ovvero hanno votato solo per un'altra consultazione contestualmente in svolgimento (numero riportato nell'apposita tabella del registro contenente i numeri delle tessere elettorali);
deve corrispondere al numero complessivo dei votanti per l'elezione del Consiglio comunale, come risultante dal totale delle suddette categorie.

13.2.2. | *Casistica.*

In materia di riscontro della votazione, è stato deciso che:
— il rinvenimento di una *scheda in più* rispetto al numero dei votanti in una sezione elettorale è idoneo ad invalidare i risultati della votazione soltanto se alla prova di resistenza risulti che il voto in eccedenza avrebbe influito in modo determinante sui risultati medesimi (518);
— la difformità tra il numero di schede utilizzate e le indicazioni contenute in verbale non acquisisce alcun valore indiziario allorquando non sussista contrasto tra le schede da autenticare e quelle che sono poi state effettivamente utilizzate, tenuto conto della circostanza che il numero di schede è sempre maggiore degli elettori compresi nella sezione, al fine di consentire l'esercizio del diritto di voto, quanto meno ai componenti i singoli seggi elettorali (519);
— la circostanza che in una sezione elettorale non risulti possibile effettuare un riscontro tra schede autenticate, schede residue e votanti, impedisce l'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali svoltesi nella sezione e determina l'invalidità delle elezioni svoltesi nella sezione stessa (520);
— l'*omessa menzione a verbale* del numero delle schede autenticate e non utilizzate rende illegittima la procedura, in quanto impedisce il riscontro dell'effettivo numero delle schede utilizzate e quindi votate (521);
— la mancata corrispondenza tra numero di elettori votanti, schede utilizzate e schede residue, nonchè tra numero dei votanti e somma dei voti validi, delle schede bianche e di quelle nulle, non genera automaticamente la nullità della votazione, in quanto, ove non vi siano dubbi sulla genuinità del materiale, l'operazione di verbalizzazione può comunque essere effettuata, in applicazione del generale principio di con-servazione degli atti giuridici, riprendendo il pro-cedimento elettorale dal momento della chiusura delle operazioni di voto, cioè mediante rinnovo dello scrutinio al fine di rimediare agli errori compiuti dal personale addetto ai seggi elettorali (522).

13.3. | *Formazione e spedizione del plico contenente le liste.*

Ultimati gli accertamenti di cui al precedente paragrafo, si procede alla formazione del *plico contenente le liste per la votazione* usate nella sezione.

---

518) Consiglio di Stato, V, 30 settembre 1977, n. 856, in «Cons. St.», 1977, I, pag. 1329; Id., 16 aprile 1987, n. 242, *ivi,* 1987, I, pag. 560; T.A.R. Puglia, Lecce, 11 febbraio 1987, n. 84, in «I T.A.R.», 1987, I, pag. 1509.

519) T.A.R. Lazio, II, 1 ottobre 1987, n. 1556, in «I T.A.R.», 1987, I, pag. 3640.

520) Consiglio di Stato, V, 16 aprile 1987, n. 242, in «Cons. St.», 1987, I, pag. 560; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 16 dicembre 1988, n. 741, in «I T.A.R.», 1989, I, pag. 594.

521) Consiglio di Stato, V, 12 settembre 1986, n. 441, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 1207; Id., 18 febbraio 1992, n. 133, *ivi,* 1992, I, pag. 238; Id., 12 maggio 1992, n. 386, *ivi,* 1992, I, pag. 756; T.A.R. Campania, Napoli, III, 31 maggio 1991, n. 109, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 2530.

522) T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 7 marzo 2003, n. 320, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 2277.

In detto plico vanno compresi:
a) le *liste della votazione* (maschile e femminile), le *liste elettorali aggiunte* in cui è stata presa nota dei cittadini di un altro Stato membro dell'Unione Europea che hanno votato nella sezione per le elezioni comunali e, nelle sezioni ospedaliere, in quelle aventi nella circoscrizione luoghi di cura con meno di 100 posti-letto, luoghi di cura con almeno 100 e fino a 199 posti-letto, e luoghi di detenzione, le liste elettorali aggiunte compilate dal presidente del seggio, *le quali devono essere state vidimate in ciascun foglio dal presidente e da due scrutatori.* Sulla vidimazione delle liste, ved. *infra,* al paragrafo che segue;
b) i *registri* (maschile e femminile) contenenti i numeri delle tessere elettorali dei votanti che sono stati chiusi nella apposita Busta. Nelle sezioni ospedaliere e nelle sezioni alle quali sono stati assegnati luoghi di cura e di detenzione, per gli elettori ammessi a votare ai sensi dell'art. 42 del D.P.R. n. 570 del 1960 e dell'art. 8 della legge n. 136 del 1976, con i suddetti registri deve essere inclusa, nella predetta Busta, l'*attestazione* di cui alla lett. *b),* terzo comma, degli artt. 42 e 8 sopra richiamati;
c) i distinti *elenchi,* predisposti dai Comuni, recanti i nominativi degli elettori, iscritti nella sezione o iscritti in altre sezioni dello stesso Comune ammessi al *voto domiciliare.*
Sul plico appongono le firme il Presidente, almeno due scrutatori e, a loro richiesta, i rappresentanti delle liste nonchè gli elettori presenti.
Questo plico, sigillato, viene immediatamente inviato a mano per mezzo di apposito messo, al *Tribunale* o *Sezione distaccata* del Tribunale (prima, al Pretore), che ne rilascia ricevuta (art. 53, comma primo, n. 2).
La formazione del plico e il suo inoltro vanno effettuati con la massima cura, anche avvalendosi degli appositi moduli di consegna, onde evitare l'eventuale lacerazione del plico medesimo e, conse-guentemente, la dispersione degli atti ivi contenuti.
In merito all'*invio del plico* al Pretore (ora, Tribunale) è stato ritenuto che nell'ipotesi in cui il Pre-tore stesso fosse Presidente del seggio non verrebbe ottemperato al disposto della legge lasciando in suo possesso il plico che, in ogni caso, deve essere inviato alla Pretura (ossia, al Tribunale) (523).
Circa la prova dell'avvenuta spedizione del plico esiste un contrasto giurisprudenziale tra la tesi secondo cui la mancata indicazione nel verbale della Sezione dell'invio del plico non comporta nullità se l'invio può essere altrimenti provato e la tesi secondo cui, in mancanza di indicazione nel verbale, neppure il certificato del cancelliere della Pretura (ora, Tribunale) di avvenuta ricezio-ne del plico costituisce prova sufficiente a riguardo (524).
Il T.A.R. Calabria (525), ha ritenuto che il mancato o ritardato invio al Pretore del circondario del piego contenente le liste *non comporta la nullità* della votazione, non essendo comminata alcuna sanzione in caso di inosservanza (526).
Di contrario avviso è il Consiglio di Stato (527), il quale ritiene che la mancata trasmissione al Pretore, prima dell'inizio dello scrutinio dei voti, delle schede non utilizzate determina la *nullità* delle operazioni elettorali, giacchè la *ratio* alla quale si ispira l'art. 53 è di evitare che le schede in questione, permanendo presso il seggio durante lo scrutinio, possano essere utilizzate per alterare il risultato della votazione (528).
È stato deciso che la trasmissione di plichi ad un'Autorità non competente, non può valere di per sè come indice sintomatico del compimento di irregolarità o di alterazioni del risultato elettorale, trattandosi di errore privo di rilevanza sui risultati elettorali (529).

---

523) De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 236, che cita la decisione del Consiglio di Stato 8 agosto 1902.

524) De Fina, *op. loc. ult. cit.*

525) 18 febbraio 1977, n. 18, in «I T.A.R.», 1977, I, pag. 1408.

526) Nello stesso ordine di idee, relativamente alle schede avanzate, cfr. T.A.R. Basilicata, 23 febbraio 1979, n. 3, in «I T.A.R.», 1979, I, pag. 1335, il quale ritiene che, secondo la *ratio* dell'art. 53 D.P.R. 570, formalità essenziale in merito alle schede avanzate è la loro chiusura in busta sigillata prima dell'inizio dello scrutinio e non anche il loro invio al Pretore; T.A.R. Lazio, II, 23 novembre 1999, n. 2391, *ivi,* 1999, I, pag. 4631).

527) V, 23 febbraio 1985, n. 118, in «Cons. St.», 1985, I, pag. 195.

528) Conforme, T.A.R. Sicilia, Catania, 17 novembre 1981, n. 514, in «I T.A.R.», 1982, I, pag. 324.

529) T.A.R. Marche, 23 dicembre 2003, n. 1913, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3536.

Per l'apertura del plico, ved., *infra,* 14.4.

13.4. | *La vidimazione delle liste elettorali.*

Come rilevato al paragrafo che precede, le liste elettorali devono, prima dell'inizio delle operazioni di spoglio, essere *vidimate* in ciascun foglio, dal Presidente e da due scrutatori.
L'originario comma secondo dell'art. 53 disponeva che tale adempimento era richiesto «*a pena di nullità della votazione*», sanzione che non era prescritta per le elezioni della Camera e del Senato (art. 67 D.P.R. 361 del 1957).
Tutto ciò determinava una evidente disparità di trattamento tra i due tipi di elezioni: amministrative e politiche, anche se la Corte Costituzionale era di contrario avviso (sent. n. 43 del 1961). Inoltre, era causa di discordanti interpretazioni l'art. 2, lett. *c),* del D.L. 161 del 1976, il quale dispone che in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni politiche con quelle amministrative «*il seggio, dopo che siano state ultimate le operazioni di riscontro dei votanti per tutte le consultazioni che hanno avuto luogo, procede alla formazione dei plichi contenenti gli atti relativi a tali operazioni nonchè le schede avanzate*».
Parte della giurisprudenza vedeva in tale norma (che non contemplava la necessità della vidimazione) una tacita abrogazione dell'art. 53, con relativa prevalenza dell'art. 67 D.P.R.
361, sempre che si avesse, beninteso, contemporaneo svolgimento dei due tipi di elezione. Sulla questione si pronunciò la Corte Costituzionale (sent. n. 129 del 1987) sancendo l'applicabilità dell'art. 53 (con relativa sanzione di nullità) anche nel caso di abbinamento delle elezioni.
Ora, la questione ha perso molto della sua rilevanza, poichè con l'art. 7 della legge 95 del 1989 si è provveduto ad abrogare la disposizione che prescriveva la nullità della votazione, in caso di irregolarità o di mancanza della vidimazione, parificando le elezioni amministrative a quelle politiche.
La vidimazione delle liste, in quanto operazione effettuata prima dello spoglio dei voti, è volta ad evitare postume sostituzioni di fogli o manipolazioni delle liste successivamente alla conclusione delle votazioni, ossia ad assicurare la conservazione delle liste effettivamente adoperate per la votazione, in modo che siano conservati i dati sugli elettori che hanno esercitato il diritto di voto (530).
Secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 129 del 1987) la vidimazione ha una finalità di accertamento, al pari di quella, ad esempio, che la legge richiede al notaio per il libro giornale dell'impresa (art. 2216 cod. civ.) o per i fogli sui quali è redatto il testamento olografo (art. 620 cod. civ.), nonchè al Pretore circondariale (ora, Prefetto) per ciascuna pagina dei registri dello stato civile.
È stato esattamente rilevato che «un atto unico finale di vidimazione, come era richiesto dal D.P.R. 1951, n. 203, può coprire nel senso sopra specificato, ciò che è contenuto nel solo foglio, in cui essa è apposta, ma non anche ciò che è contenuto negli altri fogli congiunti a quello mediante un'operazione materiale di cucitura, incollatura e simili. A ragione, pertanto, il D.P.R. 570 del 1960 ha stabilito che la vidimazione deve essere apposta su ognuno dei fogli aventi una propria individualità fisica distinta da quella di altri fogli ed il cui aggregato costituisce quell'insieme che va sotto il nome di lista, registro, albo» (531).

---

530) Consiglio di Stato, V, 11 maggio 1973, n. 482, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 749; Id., 24 novembre 1978, n. 1176, *ivi,* 1978, I, pag. 1729, che conferma T.A.R. Campania, 20 dicembre 1977, n. 1043, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 738; Id., 19 febbraio 1982, n. 129, in «Cons. St.»., 1982, I, pag. 131; Cons. giust. amm. sic., 11 febbraio 1986, n. 2, *ivi,* 1986, I, pag. 192; Id., 11 febbraio 1986, n. 4, *ivi,* 1986, I, pag. 202; T.A.R. Campania, 24 febbraio 1976, n. 4, in «I T.A.R.»., 1976, I, pag. 1542, il quale — precisata la finalità dell'intero art. 53, che è quella di garantire «che una volta accertato l'effettivo numero dei votanti e, prima dell'inizio dello scrutinio, venga sottratto alla disponibilità dell'ufficio elettorale tutto il materiale che, oltre ad essere ormai non più necessario, soprattutto potrebbe essere utilizzato dall'ufficio stesso per alterare fraudolentemente il risultato elettorale acquisito» — afferma che la vidimazione delle liste da parte del Presidente e di due scrutatori costituisce un momento di questa procedura di garanzia, anche se, in effetti, risulta soprattutto preordinata al riscontro del numero degli effettivi votanti che, mediante la pubblicazione delle liste stesse ai sensi del successivo art. 62, dovrà essere consentito ad ogni cittadino dopo la proclamazione degli eletti, come ulteriore controllo della legittimità di quest'ultima; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 21 febbraio 1986, n. 49, *ivi,* 1986, I, pag. 1535; T.A.R. Campania, 20 ottobre 1981, n. 757, *ivi,* 1981, I, pag. 3746: nella specie, si è, pure, considerato che la prova di resistenza consistente nel confronto tra il numero delle elettrici iscritte nel foglio contestato e la differenza di voti tra il primo dei non eletti e l'ultimo degli eletti rendeva irrilevante ogni altro accertamento.

531) Spadaccini, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 234.

Occorre precisare che la vidimazione si risolve in una semplice *autentica formale* del foglio, senza alcuna specifica verifica della veridicità delle annotazioni (contenuto sostanziale) anche perchè i vidimatori non sono necessariamente in grado di attestare e confermare tutto ciò che è scritto e dichiarato in ciascun foglio, in relazione alla non necessaria presenza di tutti i membri dell'Ufficio elettorale per tutte le operazioni (art. 25 D.P.R. 570) (532).
Questo orientamento è in contrasto con quella non recente giurisprudenza che assegnava alla vidimazione la funzione di constare, sino a querela di falso, la veridicità del fatto risultante nell'atto vidimato e cioè che nella lista elettorale, era realmente scritto e dichiarato quel che si legge scritto e dichiarato (533).
In definitiva, mentre la veridicità della identificazione dell'elettore che ha espresso il voto è assicurata dall'annotazione fatta nell'apposita colonna della lista da uno scrutatore (art. 49, D.P.R. 570), la veridicità che le liste usate per l'espressione del voto sono quelle predisposte dalla Commissione elettorale circondariale, e non altre, è fatta con la vidimazione, ovvero con la sottoscrizione su ciascun foglio delle liste da parte del Presidente e di due scrutatori.
Stabilita la rilevanza della vidimazione, le sue finalità ed il modo di estrinsecarsi (sottoscrizione da parte del Presidente e di due scrutatori) la prassi ha introdotto alcune *semplificazioni procedurali,* su cui si è pronunciata la giurisprudenza; in particolare, sono state enumerate le seguenti fattispecie:
— il requisito delle tre firme può essere soddisfatto utilizzando, non solo le firme apposte a margine di ciascun foglio (secondo il dettato legislativo), ma anche quelle apposte nelle caselle delle liste sezionali da parte degli scrutatori all'atto dell'identificazione degli elettori (534).
In argomento, è stato ritenuto sufficiente che le suddette firme degli scrutatori risultino integrate da almeno un'altra firma apposta sullo stesso foglio dal Presidente o da chi ne fa le veci (535).
Altra giurisprudenza ha ritenuto sufficiente l'integrazione della firma apposta da uno scrutatore al momento dell'identificazione dell'elettore, con quelle apposte dal Presidente e da altro scrutatore in sede di vidimazione (536);
— alla vidimazione è comunque necessaria la *sottoscrizione del Presidente,* non essendo sufficiente che ad essa abbiano provveduto i due scrutatori (537);
— data l'importanza delle operazioni prescritte dall'art. 53 D.P.R. 570, qualora alla vidimazione non provveda il Presidente, occorre dar atto nel verbale delle motivazioni che consentono la surrogazione da parte del vicepresidente (538);
— alla omessa vidimazione non può supplire l'apposizione del bollo della sezione, che non assolve alcuna funzione particolare sia di certificazione, sia di autenticazione (539);
— non è prescritto che la vidimazione delle liste elettorali debba essere effettuata anche sul verso delle liste (540);

---

532) Consiglio di Stato, V, 11 maggio 1973, n. 482, *cit.*

533) Consiglio di Stato, V, 22 gennaio 1954, n. 78, in «Cons. St.», 1954, I, pag. 50.

534) Cons. giust. amm. sic., 11 febbraio 1986, n. 2, in «Cons. St.»., 1986, I, pag. 192; T.A.R. Sicilia, Catania, 10 maggio 1985, n. 471, in «I T.A.R.», 1985, I pag. 2593, il quale ritiene che la sottoscrizione può essere effettuata con semplici sigle costituite dalle iniziali del nome e cognome dei componenti del seggio, allorchè non sorga dubbio sulla possibilità di individuazione dei soggetti stessi. Per la *giurisprudenza contraria,* cfr. T.A.R. Basilicata 24 aprile 1986, n. 59, *ivi,* 1986, I, pag. 2483, il quale ha sostenuto non costituire legittimo equipollente delle firme richieste per la vidimazione quella apposta durante la votazione al differente fine dell'identificazione degli elettori e di attestazione dell'avvenuta votazione.

535) Consiglio di Stato, V, 11 maggio 1973, n. 482, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 749; Cons. giust. amm. sic., 10 marzo 1983, n. 44, *ivi,* 1983, I, pag. 357; T.A.R. Campania, 8 novembre 1977, n. 857, in «*I T.A.R.*», 1978, I, pag. 321.

536) Cons. giust. amm. sic., 11 febbraio 1986, n. 4, in «Cons. St.», 1986, pag. 202.

537) Con. giust. amm. sic., 5 dicembre 1984, n. 170, in «Cons. St.», 1984, I, pag. 1595; T.A.R. Campania, Salerno, 5 novembre 1981, n. 372 e 375, in «I T.A.R.», 1982, I, pagg. 276 e 277.

538) T.A.R. Campania, Salerno, 5 novembre 1981, n. 373, in «I T.A.R.», 1982, I, pag. 276.

539) T.A.R. Campania, Napoli, 14 maggio 1980, n. 365, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 2735.

540) T.A.R. Lazio, II, 3 dicembre 1980, n. 1026, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 35.

— non determina irregolarità la semplice omissione della vidimazione di un foglio della lista elettorale, quando nessun'altra circostanza coeva valga a mostrare che la garanzia che la norma in questione intende salvaguardare abbia subito un qualche pregiudizio o ne esca comunque menomata (541).

13.5. | *Controllo delle schede residue.*

L'Ufficio procede, poi, alla seconda fase delle operazioni di riscontro della votazione: quella riguardante il controllo delle schede autenticate rimaste nella scatola e *non utilizzate* per la votazione (art. 53, primo comma, n. 3).
Il numero di queste schede, aumentato di quelle consegnate agli elettori che, dopo averle ricevute, non hanno votato, deve corrispondere al numero degli elettori iscritti nelle liste della sezione o assegnati alla sezione ai sensi dell'art. 43 D.P.R. 570, dell'art. 1, lett. *d)* ed *e)* del D.L. 161 del 1976 e dell'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1, compresi nell'elenco consegnato dal Sindaco al Presidente della sezione, che non hanno votato.
Effettuato detto controllo, l'Ufficio procede alla formazione del *plico* contenente le schede residue.
Nel plico vanno incluse, in due pacchetti distinti:
a) le schede autenticate rimaste nell'apposita scatola;
b) le schede non autenticate.
Il predetto plico deve essere consegnato, prima dell'inizio delle operazioni di scrutinio ed esclusivamente per il tramite del Comune, al Tribunale o alla sezione distaccata del tribunale territorialmente competente.
Sulle conseguenze circa la mancata spedizione del plico, ved., *retro,* paragrafo 13.3.
Le operazioni previste nei paragrafi 13.2 (accertamento del numero di coloro che hanno votato nella sezione per le elezioni comunali), nel paragrafo 13.3 (formazione e trasmissione del plico contenente le liste della votazione ed i registri) e nel presente paragrafo (formazione e trasmissione del plico con le schede non utilizzate per la votazione) devono essere eseguite nell'ordine indicato: del compimento di ciascuna di esse deve farsi menzione nel verbale (art. 53, ultimo comma).
Al riguardo, è stato deciso che l'omessa menzione a verbale del numero delle schede autenticate e non utilizzate rende illegittima la procedura, in quanto impedisce il riscontro preventivo dell'effettivo numero delle schede utilizzate e quindi votate (542).

13.6. | *I poteri decisionali del Presidente di seggio.*

Il primo comma dell'art. 54 del D.P.R. 570 del 1960 attribuisce al Presidente dell'Ufficio elettorale di sezione il potere di *decidere in via provvisoria,* sentito il parere non vincolate degli scrutatori, sopra tutte le difficoltà e gli incidenti che si sollevino intorno alla operazioni elettorali e sulla nullità di voti.
La «provvisorietà» delle decisioni del Presidente aveva ben altro significato quando, ai sensi dell'art. 83 (poi dichiarato incostituzionale) era previsto il ricorso al Consiglio comunale contro le operazioni elettorali, dimodochè le suddette decisioni potevano essere modificate nel corso del giudizio instaurato davanti al Consiglio stesso; ora, le modificazioni sono ammesse soltanto in sede giurisdizionale.
Delle decisioni presidenziali deve farsene *menzione nel verbale* della sezione, a mente del secondo comma dell'art. 54 citato. Questo potere che, nella legislazione elettorale anteriore al 1915, era attribuito collegialmente all'Ufficio elettorale di sezione, è stato in seguito riservato in via esclusiva al Presidente, in considerazione della maggiore qualificazione del Presidente, ma soprattutto, per consentire il rapido proseguimento delle operazioni elettorali, che correrebbero il rischio di bloccarsi, in caso di troppe lunghe discussioni sulla risoluzione degli incidenti (543).

---

541) T.A.R. Campania, Salerno, 22 maggio 1981, n. 129, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 2338.

542) Consiglio di Stato, V, 12 settembre 1986, n. 441, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 1207.

543) De Fina, *Diritto elettorale, cit.,* pag. 237.

Peraltro, le decisioni del Presidente non sono definitive e non pregiudicano il risultato complessivo delle risultanze elettorali, in quanto è sempre ammessa — come abbiamo rilevato — tutela giurisdizionale avanti il Tribunale amministrativo regionale; si aggiunga, inoltre, che gli scrutatori hanno sempre facoltà di fare le opportune osservazioni, da inserire a verbale.
Il terzo ed il quarto comma dell'art. 54 riguardano adempimenti relativi alle operazioni di scrutinio, che saranno esaminati a commento delle stesse.

CAPITOLO XIV
LO SCRUTINIO DEI VOTI

Sezione I.
Disposizioni comuni

14.1. | *Premessa.*

La materia relativa ai tempi di svolgimento delle operazioni di scrutinio dei voti è disciplinata dall'art. 11, della legge 81 del 1993 (come sostituito dall'art. 1, comma 13, della legge 16 aprile 2002 n. 62), che al comma secondo del citato art. 11 prevede — dopo il compimento delle operazioni di accertamento del numero dei votanti e del controllo delle schede votate e residuate — l'inizio delle operazioni di spoglio delle schede.
In caso di *contemporaneo svolgimento* delle elezioni politiche con quelle per la rinnovazione dei Consigli regionali, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lett. *c),* ultimo alinea, del decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito, con modificazioni, dalle legge 14 maggio 1976, n. 240, lo scrutinio per le elezioni regionali, provinciali e comunali viene *rinviato* alle ore 14 del martedì successivo alla votazione, dando precedenza allo spoglio delle schede per le elezioni regionali e poi di quelle per le elezioni provinciali.
Una volta che il presidente abbia dato inizio alle operazioni di scrutinio, queste debbono proseguire *senza alcuna interruzione*.
Le operazioni di scrutinio stesse devono essere ultimate entro 12 ore dal loro inizio, se ha avuto luogo una sola elezione, ed entro 24 ore, se hanno avuto luogo due consultazioni (art. 13, comma 2, D.P.R. 28 aprile 1993, n. 132).
Nella eventualità che si versi, per qualsiasi motivo, nella impossibilità di ultimare le operazioni di scrutinio, il presidente deve *sospendere* le operazioni stesse.
Pertanto, il presidente deve procedere alla chiusura dell'urna o delle urne contenenti le schede non spogliate nonchè della scatola o delle scatole nelle quali vengono riposte le schede spogliate. Sulle urne e sulle scatole vengono apposti cartelli portanti, oltre all'indicazione del collegio, del Comune e della sezione, nonchè quella della elezione di cui trattasi, anche la scritta: «Schede non spogliate» e «Schede già spogliate».
Quindi raccoglie in uno o in due distinti plichi tutti gli altri documenti relativi alle operazioni elettorali sospese.
Ai plichi sono apposte le indicazioni già prescritte per le urne e per le scatole, nonchè il bollo della sezione e le firme del presidente, di due scrutatori, nonchè, a loro richiesta, dei rappresentanti dei gruppi dei candidati, dei rappresentanti delle liste dei candidati e degli elettori presenti.
Quindi il presidente, prima di procedere alla *chiusura dei verbali,* provvede ad attestarvi i risultati delle operazioni di scrutinio compiute.

14.2. | *Ammissione e votazione di una sola lista.*

Il nostro sistema elettorale è basato sul principio delle *liste concorrenti,* al fine di consentire la rappresen-

tanza delle minoranze; per tale motivo, le liste debbono contenere un numero di candidati inferiore al numero dei consiglieri assegnati al Comune.
Può, tuttavia, capitare che sia stata presentata oppure ammessa una *sola lista;* in tale evenienza, il legislatore richiede, per la validità della votazione, il verificarsi di particolari condizioni, che secondo la previgente legislazione variavano a seconda che si trattasse di Comuni che votavano col sistema maggioritario o con quello proporzionale (art. 60 D.P.R. 570).
A seguito dell'entrata in vigore della legge 81 del 1993, che ha conservato in vigore detta distinzione, ma che ha variato il sistema di elezione, abolendo il c.d. *panachage* (ossia, la possibilità per gli elettori dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di scegliere i candidati da tutte le liste presenti alla competizione elettorale), e che ha disposto l'applicazione del metodo proporzionale anche in detti Comuni, la procedura dettata dall'art. 60 per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 (nei quali si votava col sistema proporzionale) è da ritenersi vigente solo per i Comuni aventi popolazione superiore a 15.000 abitanti.
Pertanto, l'art. 60 citato va così letto:
1. (primo periodo: *omissis*);
«*nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti si intendono eletti i candidati compresi nella lista purchè essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune*.
2. *Qualora il numero dei votanti non abbia raggiunto la percentuale di cui al comma precedente, la elezione è nulla*» (primo periodo) *omissis*.
Mentre, per i Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti trova applicazione l'art. 71, comma 10, del D.Lgs. 267 del 2000, che ha disciplinato la materia, così disponendo:
10. «*Ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, ed il candidato a Sindaco collegato, purchè essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla*».
Pertanto, la disciplina è identica per tutti i Comuni.
Comunque, in presenza di una sola lista, l'Ufficio preposto alla proclamazione degli eletti (unica sezione, Adunanza dei Presidenti od Ufficio centrale), deve accertare se si siano verificate le seguenti condizioni:
— che abbia partecipato alla votazione almeno il *50 per cento* degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune;
— che la lista abbia riportato un numero di *voti validi* non inferiore al 50 per cento del numero dei votanti.
È stato deciso che la valutazione della legittima ammissione di una sola lista può essere fatta *ex post,* in sede giurisdizionale, anche se gli elettori abbiano espresso il voto per due liste in competizione: pertanto, legittimamente il giudice amministrativo ha disposto l'annullamento parziale dell'atto di proclamazione degli eletti, relativamente ai candidati della lista non regolarmente ammessa (544).

Verifica del primo *quorum*.

Al fine di accertare se abbia votato o meno il 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune, il Presidente dell'Ufficio riassume, desumendoli dai verbali delle sezioni, i dati relativi al numero degli elettori iscritti nelle liste delle singole Sezioni, nonchè al numero degli elettori ammessi al voto in virtù di una sentenza o di attestazione del Sindaco ed accerta così il *numero complessivo degli elettori* del Comune.
Si tenga presente che, agli effetti del conteggio degli elettori del Comune, non vanno computati gli elettori ammessi a votare ai sensi degli artt. 40 (ossia i componenti del seggio e la forza pubblica) e 42 (i degenti in

544) Consiglio di Stato, V, 7 marzo 2001, n. 1343, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 630.

ospedali e case di cura) del D.P.R. 570 ed iscritti nelle liste a cura del Presidente del seggio all'atto della votazione, in quanto i medesimi sono già iscritti nelle normali liste di Sezione del Comune.
Degli elettori ricoverati in luoghi di cura, vanno, invece, tenuti presenti, agli effetti del conteggio di cui trattasi, quelli che hanno votato in base ad una sentenza o ad attestazione del Sindaco.
Successivamente, il Presidente procede all'accertamento del *numero complessivo dei votanti,* riassumendo in altro prospetto i relativi dati desunti dai verbali delle singole Sezioni. In questo conteggio debbono essere tenuti presenti anche coloro che hanno votato ai sensi dell'art. 43 o dell'art. 44 D.P.R. 570.
Appena in possesso di questi dati, il Presidente accerta se sia stato raggiunto il primo *quorum* prescritto dall'art. 71, comma 10, del D.Lgs. 267 del 2000 o dall'art. 60 D.P.R. 570, ossia, abbia votato almeno il 50 per cento degli elettori.
Nell'eventualità che questo primo *quorum* non sia raggiunto, il Presidente deve dichiarare nulle le elezioni e chiudere le operazioni dell'Ufficio.

Verifica del secondo *quorum*.

Se il primo *quorum* risulta raggiunto, il Presidente dell'Ufficio passa a verificare se la lista ha ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti. A tale scopo, calcolata la cifra corrispondente al 50 per cento dei votanti, rileva se il totale dei voti validi sia uguale o superiore alla predetta cifra.
Nel caso che la lista non abbia raggiunto il secondo *quorum,* il Presidente deve dichiarare nulle le elezioni e chiudere le operazioni dell'Ufficio.
In caso contrario, tutti i candidati in essa compresi ed il candidato Sindaco collegato, previo accertamento dell'esistenza di eventuali cause di ineleggibilità, vengono proclamati eletti.
La proclamazione deve avvenire anche nel caso in cui siano state denunciate cause ostative, perchè su di esse dovrà decidere il Consiglio comunale, a norma dell'art. 41, comma 1, D.Lgs. 267 del 2000, già art. 75 D.P.R. 570 del 1960.
È stato deciso che:
— anche dopo l'entrata in vigore della legge 81 del 1993, l'art. 60 D.P.R. che prevede la nullità delle elezioni alle quali ha partecipato una sola lista ove siano andati a votare meno del 50 per cento dei votanti, non può ritenersi tacitamente abrogato (545);
— per la validità dell'elezione nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, nel caso di presentazione di una sola lista, non è più necessario il *quorum* della maggioranza assoluta dei votanti a favore dell'unica lista in competizione (546);
— all'unica lista vanno assegnati non già i due terzi dei seggi complessivi, bensì l'intero numero dei seggi previsti per la composizione del Consiglio comunale (547).

14.3. | *Adempimenti del Sindaco.*

Come vedremo, una copia dei verbali compilati dagli Uffici elettorali preposti alla proclamazione degli eletti — che nei Comuni con meno di 15.000 abitanti è lo stesso Ufficio sezionale, se il Comune ha un'unica sezione oppure l'*Adunanza dei Presidenti* se vi sono più sezioni e nei Comuni con più di 15.000 abitanti è l'*Ufficio centrale* — viene depositato nella *segreteria del Comune*.
Nei successivi tre giorni, il Sindaco cura:
— la *pubblicazione del manifesto* contenente i risultati delle elezioni;
— la *notificazione* dei risultati agli eletti, a mezzo di ufficiale giudiziario o di messo comunale.
Con tale notificazione il Sindaco potrebbe anche procedere alla convocazione del Consiglio alla prima adunanza per provvedere alla convalida degli eletti.

---

545) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 26 ottobre 1999, n. 1154, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 5116.

546) T.A.R. Liguria, II, 27 ottobre 1999, n. 486, *in «I T.A.R.»,* 1999, I, pag. 4825.

547) T.A.R. Molise, 15 ottobre 1999, n. 459, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 4942.

È da rilevare che, mentre nel passato il Sindaco competente alla pubblicazione del manifesto ed alla notifica dei risultati era il Sindaco rimasto in carica, in virtù della *prorogatio,* stabilita dall'art. 8, ultimo comma, del D.P.R. 570 (ovvero il Commissario, qualora il Comune fosse in gestione straordinaria) — in quanto il nuovo Sindaco era eletto in un momento successivo, ossia nella prima adunanza del Consiglio comunale — ora, l'organo competente ad effettuare gli adempimenti sopra descritti è il *Sindaco neo eletto,* il quale entra subito in carica, all'atto della proclamazione degli eletti da parte del competente ufficio elettorale.

14.4. | *Adempimenti del Tribunale o della Sezione distaccata.*

I plichi contenenti le liste di votazione, che a' sensi dell'art. 53 sono inviati al Pretore (ora, Tribunale o Sezione distaccata del Tribunale) prima dell'inizio delle operazioni di scrutinio, sono, dal competente magistrato aperti, *entro i tre giorni* successivi alla data di spedizione, con la procedura stabilita dall'art. 62 dello stesso D.P.R. 570, che qui si annota.
Il competente magistrato invita, mediante *pubblico avviso,* gli scrutatori affinchè assistano, ove lo ritengano opportuno, all'*apertura dei plichi contenenti le liste di votazione;* la presenza degli scrutatori si spiega da sè, in quanto avendo essi curato le annotazioni relative all'identificazione degli elettori, eventuali manomissioni delle liste possono essere dagli stessi immediatamente rilevate.
Le liste rimangono *depositate per quindici giorni* nella cancelleria del Tribunale (o sezione distaccata), affinchè ogni elettore possa prenderne conoscenza; tale deposito ha lo scopo di consentire ad ogni elettore l'accertamento del numero dei votanti, e quindi di permettere, sia pure a posteriori e dal di fuori, un ulteriore controllo sulla regolarità del procedimento elettorale principale e l'acquisizione di ogni utile elemento per la sua eventuale impugnativa in sede giurisdizionale (548).
È stato esattamente ritenuto (549) che il giudice amministrativo è competente a conoscere del vizio delle operazioni elettorali rappresentato dal mancato invito del magistrato del Tribunale (già, Pretore) agli scrutatori, a nulla rilevando che tali adempimenti siano di competenza di un'Autorità non amministrativa e che intervengano successivamente all'atto di proclamazione degli eletti, in quanto si tratta di un procedimento secondario (o subprocedimento) con autonomo svolgimento, ma pur sempre destinato ad innestarsi nel procedimento principale, in ordine al quale, anche in applicazione del principio costituzionale (art. 113) che garantisce tutela giurisdizionale a tutti i diritti e gli interessi legittimi, non può che affermarsi, in mancanza di diversa eccezionale disposizione, la generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.
Circa la rilevanza dell'invito del competente ufficio giudiziario agli scrutatori all'apertura dei plichi esiste contrasto giurisprudenziale, in quanto, di fronte a decisioni le quali affermano che il *mancato invito* non comporta l'invalidazione delle operazioni elettorali (550) vi è giurisprudenza che ritiene costituire vizio insanabile delle relative operazioni di proclamazione degli eletti il mancato invito del magistrato (551).

Sezione II.
Disposizioni particolari nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti

14.5. | *Le operazioni di scrutinio.*

Prima di aprire l'urna contenente le schede votate, il Presidente dell'Ufficio elettorale di sezione provvede a *ripartire tra i componenti del seggio i compiti* per lo svolgimento delle operazioni di scrutinio.

---

548) T.A.R. Campania, 22 marzo 1978, n. 257, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 2282.

549) T.A.R. Campania, 24 febbraio 1976, n. 14, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 1542.

550) T.A.R. Campania, 25 giugno 1980, n. 449, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 3305; Id. Salerno, 13 novembre 1980, n. 248, *ivi,* 1981, I, pag. 285; T.A.R. Lombardia, Milano, 27 ottobre 1990, n. 620, *ivi,* 1990, I, pag. 4230.

551) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 8 aprile 1981, n. 48, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 1943; T.A.R. Veneto 6 maggio 1985, n. 276, *ivi,* 1985, I, pag. 2277.

In primo luogo, procede all'estrazione a sorte tra gli scrutatori — escluso il vicepresidente — di quello che dovrà estrarre le schede dall'urna (art. 63, comma primo).
Degli altri scrutatori, ivi compreso quello con funzioni di vicepresidente, e del segretario, il Presidente forma, poi, due gruppi distinti che seguiranno parallelamente le medesime operazioni di registrazione dei voti nelle tabelle di scrutinio, in maniera che si possa avere un continuo, reciproco controllo dei risultati.
Si tenga presente che il disposto dell'art. 25 D.P.R. 570, a norma del quale per la validità delle operazioni elettorali è sufficiente la presenza di almeno tre membri dell'Ufficio, va coordinato opportunamente con le disposizioni relative allo scrutinio, contenute nel successivo art. 63.
In base a tali norme, per effettuare lo spoglio è necessaria la presenza:
— del Presidente o del vicepresidente;
— dello scrutatore, designato dalla sorte, che estrae le schede dall'urna;
— almeno di un altro scrutatore e del segretario che prendono nota dei voti, contemporaneamente, ma separatamente, nei due esemplari delle tabelle di scrutinio;
— di un terzo scrutatore che depone la scheda, il cui voto è stato spogliato, insieme con quelle già esaminate.
Pertanto, dovranno essere presenti, durante le operazioni di scrutinio, almeno *cinque membri dell'Ufficio,* e cioè il Presidente o il vicepresidente, tre scrutatori ed il segretario.
Alle operazioni di scrutinio possono assistere solamente gli elettori della sezione, oltre, naturalmente, ai rappresentanti di lista. Nella sala possono essere ammesse, inoltre, per l'adempimento dei loro compiti, le persone indicate nell'art. 46 (ved. *retro*, 10.1).

14.6. | *Spoglio e registrazione dei voti.*

Assegnati i compiti per le operazioni di scrutinio ai singoli componenti del seggio, il presidente apre l'urna contenente le schede votate per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale e dà inizio allo spoglio di esse.
Per tale procedimento si osservano le norme dell'art. 63 D.P.R. 570 e dell'art. 14 del D.P.R. 132 del 1993.
Lo scrutatore designato dalla sorte estrae successivamente dall'urna *una scheda per volta* e la consegna al Presidente.
Questi legge ad alta voce, in primo luogo, il nome e cognome del candidato alla carica di Sindaco votato ed il contrassegno della lista ad esso collegata. È stato deciso che la lettura ad alta voce da parte del presidente del seggio dei voti e delle preferenze è circostanza di cui non occorre che sia dato esplicito atto nei verbali, poichè, sulla base del principio della «strumentalità delle forme» (che regola il regime delle invalidità nell'ambito del procedimento elettorale), deve escludersi che siffatte formalità siano indispensabili per consentire allo scrutinio di raggiungere lo scopo cui esso è preordinato, che è quello di dare pubblico conto dei risultati elettorali (552).
Subito dopo, e senza soluzione di continuità, il Presidente legge ad alta voce il cognome del candidato alla carica di consigliere comunale al quale è attribuita la preferenza e passa la scheda allo scrutatore che, insieme al segretario, prende nota, negli appositi prospetti delle tabelle di scrutinio, del numero dei voti raggiunti di volta in volta da ciascun candidato alla carica di Sindaco nonchè, in base alle preferenze riportate, da ciascun candidato alla carica di consigliere comunale.
Le annotazioni sono effettuate contemporaneamente ma separatamente, negli appositi prospetti delle tabelle di scrutinio, dai due gruppi di scrutatori, con la procedura descritta al paragrafo 14.5.
Secondo la normativa vigente a ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere si intendono attribuiti tanti voti quanti sono i voti conseguiti dal candidato alla carica di Sindaco ad essa collegato.
Il segretario proclama ad alta voce i voti riportati da ciascun candidato alla carica di Sindaco, da ciascuna lista e i voti di preferenza di ogni candidato.

552) T.A.R. Lombardia, Brescia, 4 ottobre 1999, n. 829, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 4724.

Un terzo scrutatore depone la scheda, il cui voto è stato scrutinato, nella scatola dalla quale furono estratte le schede non usate.
Solo quando la scheda scrutinata è stata riposta nella predetta scatola, è consentito estrarre dall'urna un'altra scheda da scrutinare. Si rammenta, infatti, che l'art. 68, terzo comma, del D.P.R. 570 del 1960 stabilisce espressamente che *«è vietato estrarre dall'urna una scheda, se quella precedentemente estratta non sia stata posta nella cassetta o scatola, dopo spogliato il voto»*.
La vigente normativa, pertanto, non consente l'estrazione contemporanea dall'urna di più schede ed un provvisorio accantonamento di uno o più gruppi di esse per un successivo spoglio.
La violazione delle anzidette prescrizioni comporta la pena della *reclusione* da 3 a 6 mesi (art. 96, secondo comma, D.P.R. n. 570).
Le schede possono essere toccate soltanto dai componenti del seggio.
Il Ministero richiama la particolare attenzione dei Presidenti di seggio sulla scrupolosa osservanza delle istruzioni testè illustrate e in particolar modo sull'ordine con il quale le operazioni di spoglio e registrazione dei voti contenuti in ciascuna scheda devono essere compiute.
Si rammenta, infatti, che la vigente normativa non consente che schede contenenti espressione di voti di preferenza siano accantonate al momento dello spoglio per essere prese in esame successivamente e separatamente rispetto alle altre schede.

14.7. | *Casistica.*

In materia di operazioni elettorali, le norme che prescrivono l'utilizzazione dell'urna, la sua suggellatura e l'apertura in forma pubblica sono dirette ad assicurare l'intangibilità del contenuto dell'urna stessa, e in primo luogo, a garantire e a rendere manifesta agli elettori la piena segretezza del voto, anche nei confronti dei componenti del seggio.
Ne consegue che la tassativa disposizione sull'apertura dell'urna solamente al termine delle operazioni di voto e prima di procedere allo scrutinio delle schede, comporta la illegittimità insanabile delle operazioni elettorali, nel caso in cui l'*apertura dell'urna* contenente le schede votate sia avvenuta nel corso della votazione, al fine di cercare nell'urna così disigillata tra tutte le schede già votate una scheda bianca da eliminare (553) oppure per prelevare una scheda con voto espresso a penna e non mediante la matita fornita dal seggio (554).
Tuttavia, è stato rilevato che costituisce mera irregolarità l'anticipata apertura dell'urna che non abbia in alcun modo compromesso o anche semplicemente messo in pericolo il principio della segretezza delle schede e della genuinità del voto, e che, per quanto inusuale, sia stata compiuta al solo fine di eliminare l'occlusione della fessura dell'urna contenente le schede già votate, che si erano incastrate l'una nell'altra, impedendo l'inserimento di ulteriori schede (555).
È stato, per contro, ritenuto illegittimo l'operato del Presidente di seggio che, dopo aver fatto sgomberare l'aula dal pubblico e senza alcuna verbalizzazione, disponga l'apertura dell'urna contenente le schede votate per il Consiglio comunale e vi faccia ricercare schede risultate mancanti allo spoglio, atteso che tale comportamento contrasta con le norme sul procedimento elettorale (556) (sul punto ved. anche *retro,* 12.9).
Peraltro, è stato anche deciso che la omessa suggellatura dell'urna durante lo svolgimento delle operazioni di voto non determina la nullità delle operazioni elettorali (557).

---

553) Cons. giust. amm. sic., 11 luglio 1985, n. 106, in «Cons. St.», 1985, I, pag. 840.

554) Consiglio di Stato, V, 18 gennaio 1996, n. 70, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 46.

555) Consiglio di Stato, V, 13 febbraio 1998, n. 171, in «Cons. St.», 1998, I, pag. 245 che annulla T.A.R. Lazio, Latina, 17 luglio 1997, n. 667, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 2999.

556) Consiglio di Stato, V. 13 ottobre 1994, n. 1159, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 1357.

557) T.A.R. Piemonte, II, 4 luglio 1985, n. 283, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 2761.

In tema di *estrazione a sorte dello scrutatore,* è stato deciso che l'inosservanza della disposizione di cui all'art. 63, secondo la quale lo scrutatore chiamato ad estrarre dall'urna le schede votate deve essere designato dalla sorte, non comporta l'invalidazione di tutte le operazioni elettorali, a meno che sia dimostrato che, nel caso concreto, ne sia derivato un pregiudizio o quanto meno un inconveniente tale da diminuire le garanzie di legge (558). Deve anche escludersi — a nostro avviso — l'invalidazione delle operazioni di scrutinio, nel caso in cui tutti i componenti del seggio abbiano concordato sulla designazione del predetto scrutatore.
Correttamente è stato sostenuto che non comporta necessariamente la nullità delle operazioni elettorali, la circostanza che nello scrutinio delle schede sia stato seguito un ordine diverso da quello indicato dalla legge, quando essa non abbia comportato una diminuzione delle garanzie di veridicità del risultato elettorale (559).

14.8. | *La nullità della scheda e del voto.*

14.8.1. | *Premessa.*

Nell'esame dei vari casi di nullità occorre tenere presente la norma di cui all'art. 64, primo comma, del D.P.R. 570 del 1960, il quale stabilisce che «*la validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa ogniqualvolta se ne possa desumere la volontà effettiva dell'elettore*».
Deve ritenersi, quindi, principio generale che la validità dei voti contenuti nella scheda deve essere ammessa tutte le volte in cui se ne possa dedurre che essa è espressione della volontà effettiva dell'elettore, nel senso che «un voto elettorale, comunque sia stato espresso, deve essere attribuito soltanto se, attraverso la forma di espressione adottata, la volontà dell'elettore possa essere desunta in maniera sicura, e cioè in modo tale che non sia assolutamente possibile dare alla volontà stessa una interpretazione diversa» (560).
La disciplina dei casi di nullità delle schede e dei voti, che nel testo unico del 1951 era regolamentata dall'art. 55, ha subito profonde modificazioni con la legge 23 marzo 1956, n. 136, che all'art. 36 (attuale art. 64) ha dato un nuovo regime alla materia.
Infatti, l'art. 55 prevedeva, tra le cause di nullità, quella conseguente all'ipotesi in cui l'elettore si fosse fatto riconoscere o avesse scritto altre indicazioni oltre a quelle consentite per l'espressione del voto (n. 2) e quella relativa all'ipotesi in cui la scheda contenesse segni che potessero ritenersi destinati a far riconoscere il votante (n. 3).
Comportando l'indeterminatezza legislativa numerosi e non sempre giustificati annullamenti da parte degli uffici elettorali, in sede di scrutinio (561), l'art. 36 della legge di riforma ha opportunamente stabilito che la nullità della scheda deve essere dichiarata soltanto quando essa presenti scritture o segni tali da far ritenere in modo inoppugnabile che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto (art. 64, n. 2).
Nel corso dello scrutinio delle schede votate per le elezioni nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, possono verificarsi, in base al disposto degli artt. 54 e 64 del testo unico 570 del 1960, due diverse specie di nullità, di cui una totale e l'altra parziale, come evidenziato nel verbale dell'ufficio di sezione:
1) schede nulle;
2) schede contenenti voti di preferenza nulli.

14.8.2. | *Schede nulle.*

Si ha la nullità *totale* della scheda nei seguenti casi:

---

558) T.A.R. Campania, Napoli, 25 giugno 1980, n. 449, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 3305.
559) T.A.R. Campania, Napoli, 2 giugno 1981, n. 574, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 2802.
560) Spadaccini, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 238.
561) De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 241.

a) quando la scheda — tanto nell'ipotesi che sia stata votata in maniera da non lasciare dubbi circa l'intenzione dell'elettore di preferire un determinato candidato alla carica di Sindaco o una determinata lista di candidati alla carica di consigliere, quanto nell'ipotesi che non contenga alcuna espressione di voto — presenti, però, *scritture o segni* tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto;
b) quando la scheda — tanto nell'ipotesi che sia stata votata in maniera da non lasciare dubbi circa l'intenzione dell'elettore di preferire un determinato candidato alla carica di Sindaco o una determinata lista di candidati alla carica di consigliere, quanto nell'ipotesi che non contenga alcuna espressione di voto — *non sia però conforme al modello* di cui all'art. 15 del D.P.R. n. 132 del 1993 e alle allegate tabelle A ed E (o alle tabelle B e F, in caso di ballottaggio), oppure non porti il bollo della sezione o la firma dello scrutatore richiesti, rispettivamente, dagli artt. 47 e 48 del D.P.R. n. 570 del 1960;
c) quando la volontà dell'elettore si sia manifestata in modo non univoco e non sussiste quindi alcuna possibilità, nemmeno attraverso il voto di preferenza, di identificare nè il candidato alla carica di Sindaco nè la lista di candidati consiglieri prescelti.
Costituisce *caso tipico* di nullità, per le elezioni nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, l'avere espresso contemporaneamente il voto per un candidato a Sindaco e per una lista di candidati consiglieri non collegata a quel candidato Sindaco (cosiddetto *voto disgiunto,* consentito dalla legge solo per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti).
Si supponga inoltre, ad esempio, che l'elettore abbia votato per più di un candidato a Sindaco, o che, senza esprimere alcun voto di preferenza oppure esprimendo preferenze per candidati consiglieri di liste diverse, abbia tracciato un segno su due o più contrassegni contigui o abbia tracciato due o più segni su diversi contrassegni o, ancora, abbia tracciato un segno trasversale che comprenda l'area di due o più rettangoli della scheda.

14.8.3. | *Schede contenenti voti di preferenza nulli.*

I casi di *nullità del voto di preferenza* sono tassativamente e chiaramente indicati dall'art. 57 del D.P.R. n. 570 del 1960, al quale si fa integrale riferimento.
La nullità del voto espresso per il candidato alla carica di Sindaco determina, in ogni caso, la nullità sia del voto di lista, sia del voto di preferenza espressi nella scheda.
Invece la nullità dei voti di preferenza non comporta necessariamente la nullità delle altre espressioni di voto contenute nella scheda, le quali, se non sono nulle per altre cause, rimangono valide agli effetti del voto di lista.
Pare opportuno precisare che, essendo stata soppressa la facoltà di esprimere il voto di preferenza a mezzo di numeri e dovendo ora gli elettori esprimere tale voto esclusivamente scrivendo il *nome e cognome* o solo il cognome del candidato preferito, occorre dare la più ampia applicazione al principio sancito dall'art. 64 del D.P.R. n. 570 del 1960, in base al quale deve essere ammessa la validità del voto ogniqualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore: ciò comporta che debba essere ritenuto valido il voto di preferenza anche se espresso con errori ortografici che non impediscano comunque di individuare il candidato prescelto.
Si tenga comunque conto che i segni che possono invalidare la scheda o i voti in essa contenuti sono soltanto quelli apposti dall'elettore, con esclusione, quindi, di segni tipografici o di altro genere.

14.8.4. | *Schede bianche.*

Si considerano *bianche* le schede che, regolarmente munite del bollo e della firma, non portano alcuna espressione di suffragio, nè segni o traccia di scrittura.
Sebbene la legge nulla disponga al riguardo, si ritiene opportuno, analogamente a quanto stabilito per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, che tali schede vengano, al momento stesso dello scrutinio, bollate sul retro con il timbro della sezione (art. 68, comma 2, del D.P.R. n. 570).

Tuttavia, l'omessa vidimazione delle schede bianche, in violazione dell'art. 54 D.P.R. 570, non assume una gravità tale da determinare l'invalidazione dell'intera procedura elettorale, in base al principio della strumentalità delle forme (562).
Del numero delle schede bianche, delle schede nulle e dei voti di lista e di preferenza dichiarati nulli deve essere presa nota nel *verbale*.
Le schede bianche, le schede nulle e i voti di lista o di preferenza nulli vanno registrati, separatamente, sulle tabelle di scrutinio negli appositi prospetti.
Le schede bianche, le schede nulle e le schede contenenti voti di preferenza nulli debbono essere di volta in volta vidimate da almeno due componenti l'ufficio ed incluse nella apposita busta, per essere poi allegate al verbale.

14.8.5. | *Schede e voti contestati nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.*

Durante lo scrutinio possono nascere incidenti ed essere sollevate contestazioni sulla validità di qualche scheda o di qualche voto.
Al riguardo, occorre far presente che, tenuto conto del principio sancito dall'art. 64 del D.P.R. n. 570 del 1960, secondo il quale la validità dei voti deve essere ammessa ogniqualvolta possa desumersi la effettiva volontà dell'elettore, ed in considerazione che le cause di nullità sono state ben delimitate dal predetto articolo, le contestazioni dovrebbero ridursi a pochi casi.
Sull'assegnazione o meno dei voti contestati decide in via provvisoria il presidente del seggio, sentiti gli scrutatori (art. 54, primo comma, D.P.R. n. 570), intendendosi che contro le operazioni per la elezione del Sindaco e del Consiglio comunale è comunque ammesso ricorso dopo la proclamazione degli eletti dinanzi al competente tribunale amministrativo regionale; è rimesso, quindi, alla capacità ed alla sagacia del presidente il compito di frustrare ogni eventuale tentativo, da parte di alcuno, di sollevare, senza fondato motivo, incidenti e contestazioni per turbare l'andamento delle operazioni e per rendere incerti i risultati dello scrutinio, tenendo presente che il parere degli scrutatori è obbligatorio ma non per lui vincolante.
I *voti di lista contestati* devono essere indicati nel *verbale,* raggruppandoli per lista e, per ogni lista, a seconda dei motivi della contestazione.
Nel verbale debbono essere riportate anche le decisioni del presidente indicando, per ogni lista, i voti assegnati e quelli non assegnati.
Parimenti, i *voti di preferenza contestati* devono essere indicati nel verbale, raggruppati per candidato e, per ogni candidato, a seconda dei motivi di contestazione; le relative decisioni del presidente saranno anche riportate nel verbale, indicando, per ogni candidato, i voti assegnati e quelli non assegnati.
Nel caso che, su schede contestate, non possa essere attribuito il voto al candidato Sindaco, dovrà ritenersi parimenti contestato e non attribuibile anche il voto eventualmente espresso per la lista di candidati consiglieri (nonchè, ovviamente, il voto di preferenza).
Le schede contestate e quelle contenenti voti contestati debbono essere immediatamente *vidimate* da almeno due componenti dell'ufficio ed incluse nella apposita busta, per essere poi allegate al verbale.

14.8.6. | *Casistica.*

Nel passare in rassegna la giurisprudenza in materia, si annotano i seguenti orientamenti:

a) rilevanza della normativa ex art. 64 del D.P.R. 570 del 1960:

— in via generale, va rilevato che ai fini della validità dell'annullamento del voto di lista non è necessaria una specifica motivazione sulle concrete modalità con cui il voto è stato concretamente espresso dall'elettore e dell'*iter* logico seguito per disporne l'annullamento — di per sè incompatibile, peraltro, con i tempi e le modalità con cui lo scrutinio deve essere effettuato — ma è sufficiente la sommaria indicazione dello

562) T.A.R. Campania, Salerno, 23 dicembre 1996, n. 951, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 697.

specifico vizio invalidante espressamente previsto dal D.P.R. 570 del 1960, a questa finalità tendendo, appunto, la classificazione già riportata nel modello ministeriale (563);
— l'art. 64, disciplinando le cause di nullità dei voti nelle elezioni amministrative comunali, ha innovato la precedente disciplina, privilegiando l'espressione di volontà elettorale rispetto alla possibilità di riconoscimento dell'elettore, che può ritenersi sussistente solo quando la scrittura sia inequivocabilmente ed intenzionalmente diretta a *violare la segretezza del voto* (nella specie è stata ritenuta irrilevante ai fini del riconoscimento, l'apposizione di una frase ingiuriosa nella scheda) (564);
— l'art. 64 D.P.R. 570, nella parte in cui sancisce la nullità del voto nel caso in cui l'elettore apponga segni grafici tali da consentirne il riconoscimento, va interpretato non solo in chiave oggettiva-fattuale, ma anche soggettiva-psicologica, con conseguente possibile salvezza del voto espresso in modo irregolare, nei limiti in cui siano logicamente ammissibili spiegazioni plausibili che consentono l'intenzione di infrangere la regola della segretezza (565); infatti, per sancire la nullità delle schede occorre che esse contengano scritture e segni grafici tali da far concludere in modo incontrovertibile non solo nel senso della loro obiettiva riconoscibilità, ma anche nel senso della loro soggettiva preordinazione al riconoscimento (566);
— la normativa vigente (art. 64 D.P.R. 570) è intesa a fare salva l'effettiva volontà dell'elettore, la quale può essere desunta dall'espressione del voto, privilegiando la sostanza rispetto alla forma, con la conseguenza che il segno attraverso il quale si manifesta la suddetta volontà può anche non corrispondere pienamente al modello più semplice e corretto, senza che da tale divergenza derivi l'invalidità della scheda; pertanto, la nullità del voto non si verifica quando eventuali scritti od altri segni apposti sulla scheda, pur essendo superflui o non conformi alla tipologia prescritta possano ragionevolmente essere interpretati come manifestazione del voto (567);
— in base al principio fondamentale del *favor voti* desumibile dagli artt. 64 e 69 del D.P.R. 570 del 1960, una volta che risulti chiara l'intenzione dell'elettore, va data preminenza alla sostanza rispetto alla forma per la salvaguardia dei valori connessi alla sovranità popolare; pertanto vanno assegnate al candidato le schede segnate a suo nome indipendentemente dal mancato voto sul contrassegno del gruppo collegato (568);
— la validità del voto va sempre ammessa quando se ne possa desumere la volontà dell'elettore, salvo che risulti la prova inoppugnabile ricavabile da scrittura o segni, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto (569) oppure non è effettivamente possibile accertare la reale volontà dell'elettore (570);
— anche successivamente alle modifiche del sistema elettorale comunale e provinciale apportate con la legge 25 marzo 1993, n. 81, le ipotesi di riconoscibilità del voto sono drasticamente circoscritte a quei casi in cui non solo esistano anomalie espressive particolarmente evidenti, ma sia dato altresì di ricavare con certezza dalla formulazione del voto la preordinazione di tale espressione anomala al riconoscimento del voto stesso (571);

---

563) T.A.R. Marche, 23 dicembre 2003, n. 1914, in «*Foro amm. T.A.R.*», 2003, pag. 3537.

564) Consiglio di Stato, V, 9 luglio 1976, n. 1030, in «*Cons. St.*», 1976, I, pag. 801; Id., 22 marzo 1995, n. 457, *ivi,* 1995, I, pag. 377.

565) T.A.R. Basilicata, 10 maggio 1996, n. 104, in «*I T.A.R.*», 1996, I, pag. 2755; T.A.R. Molise, 18 ottobre 1995, n. 224, *ivi,* 1995, I, pag. 4939; T.A.R. Veneto, I, 15 dicembre 2004, n. 4316, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3651; Consiglio di Stato, V, 9 dicembre 1986, n. 609, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 1893; Id., 22 marzo 1995, n. 457, ivi , 1995, I, pag. 377; Cons. giust. amm. sic., 30 gennaio 1991, n. 12, *ivi,* 1991, I, pag. 144.

566) T.A.R. Basilicata, 5 aprile 2001, n. 245, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 1980; T.A.R. Piemonte, II, 26 gennaio 2005, n. 77, in «Foro amm. T.A.R., 2005, pag. 4.

567) Consiglio di Stato, V, 1 ottobre 1976, n. 1212, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 1038; T.A.R. Lombardia, 11 gennaio 1978, n. 2, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 978.

568) T.A.R. Lazio, II, 24 luglio 1995, n. 1216, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3496; Consiglio di Stato, V, 2 aprile 2001, n. 1897, in «Cons. di St.», 2001, I, pag. 880; Id., 6 agosto 2001, n. 4244, *ivi,* 2001, I, pag. 1778.

569) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 26 febbraio 1986, n. 54, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 1536; Cons. giust. amm. sic., 26 febbraio 1982, n. 2, in «Cons. St.», 1982, I, pag. 197; Consiglio di Stato, V, 13 settembre 1991, n. 1160, *ivi,* 1991, I, pag. 1332.

570) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 23 novembre 2000, n. 1958, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 400.

571) T.A.R. Molise, 18 ottobre 1995, n. 225, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4939; T.A.R. Sicilia, Catania, 22 febbraio 1996, n. 216, *ivi,* 1996, I, pag. 1664.

b) spoglio delle schede dubbie; valutazioni del Presidente di seggio:

— ai fini della validità delle operazioni elettorali non ha rilevanza il fatto che le determinazioni del Presidente del seggio nei confronti di alcune schede ritenute di dubbia interpretazione, vengano eventualmente adottate al termine dello spoglio delle altre schede, sia pure quando le altre sezioni abbiano già ultimato le rispettive operazioni (572);

c) espressione materiale e grafica del voto.

Sulla nullità del voto espresso con *matita diversa* da quella fornita dall'Ufficio e con penna a sfera, cfr. la giurisprudenza citata al paragrafo 12.8, alla quale si aggiunge la seguente:
— la legge elettorale non prevede segni tipici — non, in particolare, il segno di croce — per esprimere il voto, a pena di nullità, per cui, a meno che non risulti in modo inoppugnabile la volontà dell'elettore di farsi riconoscere, deve prevalere il principio del c.d. *favor voti* (573);
— ai sensi dell'art. 64 D.P.R. 570, il segno dovuto ad una sbavatura della matita copiativa non costituisce motivo di nullità della scheda elettorale (574);
— non può essere annullata, in quanto riconoscibile, una scheda elettorale recante sul contrassegno di lista il segno di croce di colore azzurro nonchè una macchia dello stesso colore in corrispondenza di altro simbolo di lista, potendo ritenersi che il colore del segno di croce sia dipeso dall'uso della matita copiativa umettata ed abbia dato luogo all'accidentale riproduzione del segno grafico nell'altra parte della scheda elettorale per effetto della piegatura del foglio (575);
— la presenza di una *macchia di inchiostro* stilografico sulla scheda elettorale non può portare all'invalidazione della stessa, perchè non può far ritenere in modo inoppugnabile che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto (576);
— le norme vigenti non pongono indicazioni tassative circa l'espressione materiale e grafica del voto, sicchè anche una traccia di leggeri puntini sul contrassegno è un modo espressivo idoneo, purchè risulti chiara l'indicazione di volontà dell'elettore e non esistano elementi concreti capaci di determinare la sicura individuazione del votante (Idem);

d) casi di nullità della scheda:

— è illegittima la convalida di una scheda elettorale, insanabilmente nulla per la carenza, al momento dello scrutinio, del timbro della sezione elettorale (577);
— le *apposite righe* stampate sotto i contrassegni di lista, dove poter indicare la preferenza per il candidato consigliere comunale, costituiscono elemento essenziale della scheda, al fine di consentire una corretta espressione del voto; pertanto, l'esistenza della suddetta riga solo in corrispondenza di una delle due liste in competizione costituisce una palese violazione della *par condicio* che deve essere assicurata ai contrapposti raggruppamenti, rendendo illegittimo il procedimento elettorale (578);
— a fronte del diritto dell'elettore di pretendere la sostituzione delle schede prive di impressione tipogra-

---

572) T.A.R. Lombardia, 11 gennaio 1978, n. 2, *cit*.

573) Consiglio di Stato, V, 22 aprile 1992, n. 355, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 568; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 24 gennaio 1991, n. 126, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 1074; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 12 luglio 1995, n. 254, *ivi,* 1995, I, pag. 3699; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 5 ottobre 1999, n. 1069, *ivi,* 1999, I, pag. 5104; T.A.R. Veneto, I, 13 novembre 1999, n. 1988, *ivi,* 2000, I, pag. 168.

574) T.A.R. Lombardia, Milano, I, 23 aprile 1986, n. 425, in «I T.A.R..», 1986, I, pag. 2197.

575) T.A.R. Sardegna, 8 novembre 1985, n. 547, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 397; T.A.R. Lazio, II, 13 gennaio 1982, n. 33, *ivi,* 1982, I, pag. 387; T.A.R. Sicilia, Palermo, 14 aprile 1984, n. 440, *ivi,* 1984, I, pag. 1876; T.A.R. Basilicata, 20 dicembre 1985, n. 598, *ivi,* 1986, I, pag. 775; T.A.R. Sicilia, Catania, 25 marzo 1986, n. 215, *ivi,* 1986, I, pag. 2003; Consiglio di Stato, V, 9 dicembre 1986, n. 609, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 1893; Id., 26 ottobre 1987, n. 660, *ivi,* 1987, I, pag. 1446.

576) T.A.R. Sicilia, Catania, 29 agosto 1981, n. 388, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 3197.

577) T.A.R. Sicilia, Catania, II, 20 novembre 1986, n. 89, in «I T.A.R.», 1987, I, pag. 1160.

578) T.A.R. Umbria, 10 ottobre 1995, n. 252, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4912.

fica all'interno, il mancato esercizio di questo diritto rappresenta una manifestazione di volontà di astenersi dall'espressione del voto: legittimamente, pertanto, tali schede vengono considerate «bianche» (579);

e) rilevanza dei segni di riconoscimento.

A) È stata *esclusa la nullità* del voto nei seguenti casi:
— l'imprecisa collocazione dell'espressione del voto di preferenza rispetto agli spazi a ciò riservati non può essere ritenuta circostanza idonea a determinare la nullità del voto, tranne che non risulti con chiara evidenza che la scorretta compilazione sia preordinata al riconoscimento dell'autore (580);
— poichè in tema di elezioni, la *reiterazione del segno di voto* nel riquadro corrispondente alla stessa lista votata può essere ragionevolmente considerata come espressione dell'intento dell'elettore di ribadire la scelta di quel determinato simbolo, in tale caso, deve escludersi che sussistano gli estremi previsti dall'art. 64 per la nullità del voto per quelle schede che presentino scritture o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto (581);
— non comporta l'annullamento della scheda la *ripetizione del nominativo* del candidato sulla corrispondente scritta a stampa, non potendo essa essere interpretata come segno di far riconoscere il proprio voto (582);
— l'*indicazione delle qualifiche professionali* o di titoli onorifici, preposta al nome dei candidati ovvero la sottolineatura dei nomi stessi non sono idonei ad invalidare la scheda elettorale, non costituendo, di per sè, indici inequivocabili e incontrovertibili della volontà dell'elettore di far riconoscere il proprio voto (583);
— deve escludersi l'invalidità del voto per il solo fatto della presenza sulla scheda di *segni grafici* di qualsiasi genere, compresi quelli costituenti cifre, salvo che questi non abbiano altra plausibile spiegazione se non quella dell'intento dell'elettore di far riconoscere il proprio voto, e sempre che ciò sia accertato, secondo comune esperienza, in modo inequivocabile (584);
— mere *anomalie del tratto* o indicazioni di incerta identificazione della volontà suscettibili di spiegazioni diverse, ovvero *erronee indicazioni del nome* del candidato che non ne impediscano l'agevole identificazione, non sono suscettibili di invalidare la scheda (585);
— in materia elettorale, i segni che, apposti sulla scheda al di fuori della effettiva espressione del voto, indichino, per la loro estrema incertezza una *scarsa dimestichezza* dell'elettore con la scrittura, inesatta informazione, scarso livello culturale, disagio fisico e simili, non possono condurre alla dichiarazione di invalidità della scheda (586);

---

579) T.A.R. Campania, Napoli, 22 ottobre 1980, n. 877, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 4420; cfr., anche, T.A.R. Basilicata (25 febbraio 1981, n. 10, *ivi,* 1981, I, pag. 1417), secondo il quale è legittimo, ai sensi dell'art. 64 del D.P.R. 570, l'annullamento da parte del seggio elettorale di schede prive, al loro interno, della stampa tipografica dei simboli e dei candidati di lista;

580) T.A.R. Lazio, Latina, 1 marzo 2002, n. 247, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 1363; Consiglio di Stato, V, 18 ottobre 2000, n. 5609, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 2280.

581) T.A.R. Umbria, 29 agosto 1980, n. 215, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 3633.

582) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 15 maggio 1996, n. 397, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 2792; Consiglio di Stato, V, 7 febbraio 2000, n. 673, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 255.

583) T.A.R. Toscana, 8 novembre 1985, n. 1190, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 240; *contra,* T.A.R. Puglia, Lecce, II, 28 ottobre 1998, n. 728, *ivi,* 1998, pag. 4595, secondo il quale è nullo il voto di preferenza espresso con l'indicazione del titolo onorifico o professionale, costituendo chiaro segno di riconoscimento; per altri casi di nullità: ved., *infra,* alla lett. B).

584) T.A.R. Basilicata, 20 dicembre 1985, n. 595, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 774; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 31 luglio 1990, n. 505, *ivi,* 1990, I, pag. 3482; T.A.R. Molise, 25 gennaio 1991, n. 4, *ivi,* 1991, I, pag. 1076; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 25 maggio 1991, n. 381, *ivi,* 1991, I, pag. 2688; T.A.R. Marche, 23 ottobre 1999, n. 1146, *ivi,* 1999, I, pag. 4933; Consiglio di Stato, Sez. V, 10 luglio 2000, n. 3861, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 1707.

585) T.A.R. Lombardia, Brescia, 21 febbraio 2003, n. 268, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 1467; Consiglio di Stato, V, 4 febbraio 2004, n. 374, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 440; Id., 28 settembre 2005, n. 5187, *ivi,* 2005, pag. 2628.

586) Consiglio di Stato, V, 30 gennaio 1997, n. 112, in «Cons. St.», 1997, I, pag. 85; d., 25 febbraio 1997, n. 199, *ivi,* 1997, I, pag. 236; Id., 15 marzo 2001, n. 1520, *ivi,* 2001, I, pag. 684, secondo il quale il voto espresso da un elettore in sostituzione di una preferenza cancellata non costituisce di per sè segno di riconoscimento; Id., 3 dicembre 2001, n. 6052, *ivi,* 2001, I, pag. 2610; T.A.R. Marche, 4 giugno 1986, n. 161, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 2959; T.A.R. Sicilia, Catania, 3 giugno 1996, n. 1015, *ivi,* 1996, I, pag. 3555; T.A.R. Basilicata, 2 aprile 1998, n. 110, *ivi,* 1998, I, pag. 2132; T.A.R. Lazio, Latina, 10 giugno 1998, n. 520, *ivi,* 1998, I, pag. 2372.

— non si verifica la nullità della scheda quando siano stati apposti sul simbolo di lista *più segni incrociati* che, per non essere superflui e per costituire una magra sottolineatura della scelta operata, possono interpretarsi come legittima manifestazione al voto, non essendovi alcun elemento che possa suffragare un'interpretazione inoppugnabile nel senso di una sottesa e intenzionale volontà dell'elettore di farsi individuare (Idem);
— la presenza su una scheda di una piccola *macchia di unto,* prodotta dal contatto con le mani contaminate da sostanze grasse, non è causa di nullità della scheda (587);
— è valida la scheda che riporta una croce sul simbolo in testa di lista con la scrittura «pref» seguita dal cognome di un candidato alla carica di consigliere comunale di tale lista, in quanto siffatta scritta non può ritenersi incontrovertibilmente finalizzata ad una individuazione dell'elettore, ma ben può ritenersi determinata dall'intento dell'elettore di specificare (ancorchè ciò fosse superfluo) che il voto al candidato prescelto andava inteso come preferenza per l'elezione alla carica di consigliere comunale (588);
— l'*errata indicazione del nome di battesimo* di un candidato non costituisce segno della volontà dell'elettore di farsi riconoscere (589); per contro, costituisce nullità del voto di lista il voto espresso per una lista che contiene nel riquadro della stessa la preferenza per un nominativo che non corrispondente ad alcuno dei candidati delle liste, in quanto l'indicazione di un nominativo non corrispondente ad alcun candidato costituisce un segno di riconoscimento (590);
— è valida la scheda nella quale il nome di battesimo del candidato sia espresso con un *diminutivo* accanto al cognome del medesimo, in quanto, da un lato, in mancanza di altro candidato con lo stesso cognome, esso non può che intendersi riferito al candidato votato, e dall'altro lato, non può ragionevolmente affermarsi che l'inesatta indicazione del nome del candidato debba incrontrovertibilmente ascriversi all'intento di far riconoscere il proprio voto (Idem);
— è illegittimamente annullata una scheda sulla quale è attribuito il voto alla lista scrivendo il nome del candidato alla carica di Sindaco, in quanto l'indicazione del nome del candidato Sindaco nella scheda — pur inutile — è evidentemente dovuto ad una non felice predisposizione dello stampato, che ha indotto a reiterare il nome dello stesso, nè può essere considerata sintomo di volontà dell'elettore di farsi riconoscere (Idem);
— è valida la scheda che presenta un segno di voto cancellato con linea zigzagante ed una scritta «no» su una lista ed un altro segno (valido) di voto su altra lista, dovendo intendersi il primo segno e la scritta dovuti evidentemente ad un errore che l'elettore ha ritenuto di poter correggere «cancellando» il segno ed apponendo la dicitura «no», particolarità che — pur evitabile con la richiesta di una nuova scheda — non può essere considerata come segno di riconoscimento, ma frutto di incertezza nell'esprimere la propria volontà (Idem);
— è valido il voto espresso in sostituzione di uno precedente segnato e cancellato dall'elettore sulla medesima scheda, per errore o per resipiscenza, essendo nella specie univoca la volontà dell'elettore stesso di recedere dalla precedente preferenza ed irrilevante apparendo il fatto che la nuova scelta riguardi un nominativo inesistente (591);
— è valido il voto relativo ad una scheda contenente su un contrassegno di lista una *serie di croci,* potendo ad esse riconoscersi un mero intento rafforzativo del voto stesso (592);

---

587) T.A.R. Basilicata, 12 luglio 1991, n. 103, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 3239.

588) T.A.R. Sardegna, 20 novembre 1995, n. 1788, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 380.

589) Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2001, n. 1020, in «Cons. di St.», 2001, I, pag. 388; *Contra,* T.A.R. Sicilia, Catania, 7 dicembre 2000, n. 2366, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 711, secondo il quale l'indicazione di un candidato con nome di battesimo errato costituisce segno di riconoscimento che conduce all'annullamento del voto; Id., 3 febbraio 2003, n. 207, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 784.

590) Consiglio di Stato, Sez. V, 5 marzo 2001, n. 1251, in «Cons. di St.», 2001, I, pag. 604; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 30 ottobre 2000, n. 3995, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 5280.

591) Consiglio di Stato, V, 6 agosto 2001, n. 4244, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 1778.

592) T.A.R. Molise, 10 dicembre 1992, n. 203, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 624.

— è valida la scheda che presenta «*ics*» apposte sul nome prestampato del candidato a Sindaco (593);
— l'esistenza di un segno grafico al centro della scheda, nello spazio riservato alla votazione, non può costituire di per sè sicuro indice della volontà dell'elettore di farsi riconoscere (594);
— la presenza di segni superflui, come la *sottolineatura del nome del candidato,* non è idonea ad inficiare la manifestazione del voto dell'elettore, non essendovi alcun elemento che possa suffragare un'interpretazione inoppugnabile nel senso di una sottesa ed intenzionale volontà di farsi riconoscere (595);
— è irrilevante, ai fini dell'invalidità di una scheda, il fatto che accanto alla lista prescelta figurasse la scritta «Non conosco gli altri» (596);
— qualora il votante proceda a *fotografare* (nella specie, mediante telefono portatile) la scheda elettorale con il voto da lui apposto, può desumersi, in astratta ipotesi, la sua volontà di far conoscere a terzi la propria espressione del voto, ma se ciò non comporti l'inserimento di segni particolari di riconoscimento, il voto deve ritenersi valido (597).
Al riguardo si rileva che, ai sensi del D.L. n. 49 del 2008 è posto il divieto di introdurre all'interno delle cabine elettorali telefoni cellulari o altre apparecchiature in grado di fotografare o registrare immagini. A tal fine, il presidente dell'ufficio elettorale di sezione, all'atto della presentazione del documento di identificazione e della tessera elettorale da parte dell'elettore, invita l'elettore stesso a depositare le apparecchiature fotografiche di cui è al momento in possesso.
Le apparecchiature depositate dall'elettore, prese in consegna dal presidente dell'ufficio elettorale di sezione unitamente al documento di identificazione e alla tessera elettorale, sono restituite all'elettore dopo l'espressione del voto. Della presa in consegna e della restituzione viene fatta annotazione in apposito registro.
Chiunque contravviene al divieto di cui al comma 1 è punito con l'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda da 300 a 1000 euro;
— è da escludersi la nullità del voto relativo ad una scheda contenente su un contrassegno di lista una serie continua di tondi e di forme ellittiche non costituenti segno di riconoscimento dell'elettore (598); nè costituisce segno di riconoscimento l'allungamento verso il basso dell'ultima vocale (599).

B) È stata ritenuta *sussistente la nullità* del voto nelle seguenti fattispecie:
— è legittimo l'annullamento di una scheda elettorale che accanto al nome del simbolo di lista rechi una scritta che non rivolga un voto di preferenza per un candidato di lista, ma sia suscettibile di portare alla identificazione dell'elettore (600);
— è legittimo l'annullamento di una scheda elettorale che accanto al voto sul simbolo di lista rechi alcuni segni (di cui uno a forma di numero arabo) che non possono essere stati apposti in modo accidentale e che, pertanto, fanno ragionevolmente presumere che l'elettore abbia voluto far riconoscere il proprio voto (601); per contro, non è stata ritenuta invalidante l'apposizione, su numerose schede della stessa sezione, di un numero arabo nel riquadro a fianco del contrassegno di lista (602);

---

593) Consiglio di Stato, V, 4 febbraio 2004, n. 374, citata nelle «*Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione»,* Pubblicazione n. 14, 2008, Capitolo XXII, che contiene una esauriente e significativa silloge di massime giurisprudenziali relative alla «salvaguardia della validità del voto».

594) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 16 gennaio 1996, n. 78, in *I T.A.R.»*, 1996, I, pag. 1089.

595) T.A.R. Sicilia, Catania, 22 febbraio 1996, n. 216, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1664, che ha, invece, ritenuto chiaro segno di riconoscimento la doppia sottolineatura del cognome del candidato.

596) Consiglio di Stato, V, 9 dicembre 1986, n. 610, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 1894.

597) T.A.R. Lazio, Latina, 1 febbraio 2008, n. 83, in «Foro amm. T.A.R.», 2008, pag. 532; Consiglio di Stato, V, 3 febbraio 2006, n. 459, in «Foro amm. CDS», 2006, pag. 459.

598) Consiglio di Stato, I, 25 ottobre 1989, n. 692 in «Cons. St.», 1989, I, pag. 1212; Id., 15 giugno 1992, n. 560, *ivi,* 1992, I, pag. 791.

599) Consiglio di Stato, V, 18 novembre 2004, n. 7561, in *«Foro amm. CDS»,* 2004, pag. 3245.

600) T.A.R. Veneto, 6 novembre 1980, n. 843, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 151.

601) T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 28 giugno 1985, n. 265, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 2948.

602) T.A.R. Lazio, Latina, 18 dicembre 1985, n. 404, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 142; T.A.R. Molise, 6 e 12 novembre 1985, n. 190

— alla sanzione della nullità del voto soggiacciono non solo le schede contenenti inequivocabili segni di riconoscimento, ma anche quelle dalle quali non sia possibile desumere la reale ed effettiva volontà dell'elettore (603);
— è invalido il voto espresso su una scheda che presenti due segni particolarmente estesi e marcati accanto a due tratti di matita apposti sul simbolo della lista, dovendosi escludere che tali segni siano stati tracciati inavvertitamente, o comunque accidentalmente, e dovendo invece gli stessi essere interpretati come obiettivamente idonei a consentire il riconoscimento del votante (604);
— sono nulle le schede che recano segni di riconoscimento apposti intenzionalmente dal votante, il che si verifica quando i segni grafici, per la loro evidente mancanza di causalità e per la estraneità all'espressione del voto, manifestino il preordinato proposito dell'elettore di farsi riconoscere (605);
— è nullo il voto di lista contenente preferenza per un nominativo di *soggetto non candidato* all'elezione o inesistente, trattandosi di chiaro segno di riconoscimento (606);
— il *mutamento del nome* del candidato votato, pur potendo, talvolta dipendere da involontario errore dell'elettore, non esclude, di per sè, l'utilizzazione di tale espediente, quale mezzo volto a rendere riconoscibile il voto, essendo evidente che la programmata utilizzazione di tale sistema, con l'uso di appropriati e vari nomi diversi, è tale da aggirare il principio della segretezza del voto (607);
— qualora vi siano candidati con lo *stesso cognome* devono considerarsi nulli i voti espressi con la sola indicazione del cognome, poichè in tal caso, in mancanza della specificazione del prenome, non si può univocamente stabilire a quale dei candidati il voto si sia voluto attribuire (608);
— atteso che ciascun elettore ha diritto di votare per un candidato alla carica di consigliere comunale compreso nella lista collegata alla carica di Sindaco prescelto — scrivendone il nome nell'apposita riga stampata sotto il medesimo contrassegno, come prescritto dall'art. 5 della legge 81 del 1993 — non risulta giustificabile, nè plausibile l'errore commesso da quegli elettori che abbiano indicato nel voto di preferenza, oltre al cognome, anche il nome di battesimo, l'anno di nascita, oppure la paternità del candidato, con conseguente nullità del voto (609);
— l'apposizione di due linee incrociate a spirale su una scheda elettorale, in ragione della peculiarità e dell'accuratezza del segno grafico, indicativi della cura e dell'indugio particolari impiegati dall'elettore, comprovano in maniera inoppugnabile la volontà di far riconoscere il voto, il quale, pertanto, deve considerarsi nullo (610);
— l'espressione «*bravo*» apposta a fianco del nominativo di un candidato è segno inequivocabile di riconoscimento, sufficiente ad invalidare il voto, risultando violato l'inderogabile principio della segretezza del voto (611);

---

e 199, *ivi,* 1986, I, pagg. 287 e 292; T.A.R. Sardegna, 17 dicembre 1985, n. 681, *ivi,* 1986, I, pag. 854: al riguardo, occorre rilevare che la mancata sanzione della nullità poteva trovare giustificazione sotto la vigenza della abrogata normativa, la quale consentiva l'espressione della preferenza con numeri, oltre che con il cognome del candidato.

603) T.A.R. Lombardia, Brescia, 12 novembre 1985, n. 522, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 206.

604) T.A.R. Lazio, II, 15 luglio 1986, n. 1128, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 2658; T.A.R. Sardegna, 9 dicembre 1998, n. 1255, *ivi,* 1999, I, pag. 775; Id., 21 aprile 1999, n. 452, *ivi,* 1999, I, pag. 3001.

605) Consiglio di Stato, V, 28 settembre 2005, n. 5185, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 2627.

606) T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 20 novembre 1990, n. 447 in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 197; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 29 settembre 1999, n. 1170, *ivi,* 1999, I, pag. 4528; T.A.R. Toscana, II, 28 ottobre 1999, n. 869, *ivi,* 1999, I, pag. 4910; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 9 novembre 1999, n. 1338, *ivi,* 2000, I, pag. 430; T.A.R. Sicilia, Catania, III, 6 marzo 2003,
n. 442, *ivi,* 2003, I, pag. 2303; Consiglio di Stato, V, 6 febbraio 2001, n. 488, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 210; Id., 2 settembre 2004, n. 5742, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 2589; *contra,* T.A.R. Lazio, II, 3 novembre 1999, n. 2077, *ivi,* 1999, I, pag. 4615, secondo il quale si tratterebbe di ipotesi costituente indice di inesatta informazione, come tale non comportante l'invalidità del voto di lista.

607) T.A.R. Sicilia, Palermo, 11 marzo 1995, n. 202, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 2726.

608) T.A.R. Sicilia, Catania, I, 3 febbraio 2003, n. 208, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 1732; T.A.R. Veneto, I, 23 novembre 2004, n. 4089, in «Foro amm. T.A.R.», 204, pag. 3282.

609) T.A.R. Campania, Salerno, 10 gennaio 1996, n. 2, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 1057.

610) Consiglio di Stato, V, 9 settembre 1982, n. 662, in «Cons. St.», 1982, I, pag. 1096.

611) Consiglio di Stato, V., 13 febbraio 1990, n. 155, in «Cons. St.», 1990, I, pag. 241.

— deve considerarsi affetto di nullità il voto espresso con l'aggiunta dell'espressione, prima del nome del candidato, del termine «*signor*», trattandosi all'evidenza di un possibile segno di riconoscimento del voto (612);
— l'apposizione del titolo «*dottore*» al nome del candidato rappresenta un espediente per la riconoscibilità del voto e, pertanto, la scheda deve essere annullata. L'indicazione di «*assessore*» costituisce ugualmente circostanza idonea a consentire la riconoscibilità all'esterno del voto espresso e, pertanto, la scheda va annullata (613);
— l'espressione «*ok*» apposta sul rigo della preferenza, con croce sul simbolo costituisce segno del tutto estraneo alle esigenze del voto, non logicamente spiegabile e diretto in modo inoppugnabile a fare riconoscere il voto (614);
— l'apposizione sulla scheda di una linea orizzontale sull'intero rettangolo relativo ad un contrassegno di lista, tracciata da sinistra a destra due volte in ritorno, con andamento tendenzionale rettilineo e degradante e in basso frastagliata, comprova l'intenzione dell'elettore di far riconoscere il proprio voto (615);
— la *cancellatura* è segno di conoscimento che consente l'individuazione dell'elettore (616);
— la cancellazione delle preferenza già espressa, ancorchè affiancata dalla scrittura corretta del nome del candidato prescelto, costituisce chiaro segno di riconoscimento, in quanto idonea a rivelare l'identità dell'elettore (617);
— l'eccedenza quantitativa o qualitativa del segno di voto in relazione alle finalità di scelta del contrassegno di lista, costituisce sintomo evidente di una volontà diversa da quella dell'espressione del voto (618);
— l'espressione del voto caratterizzata da crocesegno sul candidato a Sindaco, sul simbolo di lista ed una terza sul nome del candidato scritto sotto il rigo comporta il legittimo annullamento della scheda, posto che l'ultima indicazione, non trovando una ragionevole spiegazione, concretizza un evidente segno di riconoscimento (619).

14.9. | *Schede e voti contestati.*

Nel corso delle operazioni di scrutinio possono nascere *incidenti* ed essere sollevate contestazioni sulla validità di qualche scheda o di qualche voto.
In merito, occorre tenere presente che, in base al principio sancito dall'art. 64 D.P.R. 570, secondo il quale la validità dei voti deve essere ammessa ogni qual volta possa desumersi la effettiva volontà dell'elettore, ed in considerazione che le cause di nullità sono state ben delimitate dal predetto articolo, le contestazioni dovrebbero ridursi a pochissimi casi.
Sull'assegnazione o meno dei voti contestati decide *in via provvisoria* il Presidente del seggio, sentiti gli scrutatori (art. 54, comma primo, D.P.R. 570; ved. *retro,* 13.6): è rimesso, quindi, alla capacità ed alla sagacia del Presidente il compito di frustrare ogni eventuale tentativo, da parte di alcuno, di sollevare, senza fondato motivo, incidenti e contestazioni per turbare l'andamento delle operazioni e per rendere incerti i risultati dello scrutinio, tenendo presente che il parere degli scrutatori è obbligatorio, ma non per lui vincolante.
I *voti contestati* devono essere indicati nel verbale, raggruppandoli per lista e, per ogni lista, a seconda dei motivi della contestazione.
Nel verbale debbono essere riportate anche le *decisioni* del Presidente, indicando, per ogni lista, i voti assegnati e quelli non assegnati.

---

612) Cons. giust. amm. sic., 30 aprile 1997, n. 53 in «Cons. St.», 1997, I, pag. 599.
613) Consiglio di Stato, V, 31 gennaio 2007, n. 388, in «Foro amm. CDS», 2007, pag. 149.
614) T.A.R. Veneto, I, 27 ottobre 2004, n. 3788, in «Foro amm. T.A.R., 2004, pag. 2877.
615) Consiglio di Stato, V, 6 giugno 1990, n. 506, in «Cons. St.», 1990, I, pag. 773.
616) T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 29 ottobre 2004, n. 1173, in «Foro amm. T.A.R., 2004, pag. 3043.
617) Consiglio di Stato, V, 3 gennaio 2002, n. 3, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 6; Id., V, 21 settembre 2005, n. 4864, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 2619.
618) Consiglio di Stato, V, 21 giugno 2005, n. 3280, in «Foro amm. CDS», 2005, I, pag. 1799.
619) T.A.R. Sicilia, Catania, III, 15 giugno 2004, n. 1649, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 1881.

Parimenti, i *voti di preferenza contestati* devono essere indicati nel verbale, raggruppati per candidato e, per ogni candidato, a seconda dei motivi di contestazione; le relative decisioni del Presidente saranno anche riportate nel verbale, indicando, per ogni candidato, i voti assegnati e quelli non assegnati.
Nel caso che, su schede contestate, non possa essere attribuito il voto al candidato Sindaco, dovrà ritenersi parimenti contestato e non attribuibile anche il voto eventualmente espresso per la lista di candidati consiglieri (nonchè, ovviamente, il voto di preferenza).
Le schede contestate e quelle corrispondenti ai voti contestati debbono essere immediatamente *vidimate* da almeno due componenti dell'Ufficio ed incluse in apposita busta.
È stato deciso che l'omessa vidimazione delle schede elettorali non comporta, ai sensi dell'art. 54, alcuna sanzione, e va pertanto ritenuta quale mera irregolarità non comportante *ex se* l'annullamento delle operazioni elettorali (620).

14.10. | *Operazioni di controllo dello spoglio.*

Ultimato lo scrutinio, dopo cioè, che nell'urna non sia rimasta più alcuna scheda da estrarre, il Presidente toglie dalla scatola tutte le schede spogliate e le *conta*.
Indi conta le schede che, durante lo scrutinio, sono state poste da parte perchè contenenti voti nulli o voti contestati provvisoriamente assegnati o non, le schede nulle, nonchè le schede bianche e verifica se il totale di tutte le anzidette schede più quelle contenenti voti validi corrisponde a quello risultante dalle tabelle di scrutinio.
Effettuato il controllo dei risultati registrati nelle tabelle di scrutinio, il Presidente del seggio accerta, a norma dell'art. 63, comma quarto, D.P.R. 570, se il numero delle schede spogliate sia eguale al numero dei votanti già accertato (art. 53).
Nel caso di mancata corrispondenza, il Presidente deve indicare i motivi nel verbale (art. 68, comma terzo, D.P.R. 570).
Per la giurisprudenza, la mancata corrispondenza per una sola scheda votata in più rispetto al numero dei votanti, quale risultante dagli atti (ammesso che tale numero sia stato correttamente rilevato dal seggio e non derivi dalla omessa annotazione di un votante sulle liste degli elettori) non ha alcuna incidenza sulla validità delle operazioni elettorali compiute nella sezione elettorale, non essendo tale evenienza espressamente prevista dalla legge come causa di nullità e dovendosi, invece, considerare la rilevanza di tale anomalia alla stregua del principio della prova di resistenza (621).

14.11. | *Dichiarazione del risultato dello scrutinio.*

Al termine delle operazioni di controllo descritte al precedente paragrafo, il Presidente, dopo aver interpellato gli elettori presenti circa il possesso dei requisiti di eleggibilità da parte dei candidati, facendo constare dal verbale eventuali motivi di ineleggibilità, *dichiara il risultato* dello scrutinio, certificandolo nel verbale (art. 66, comma primo e secondo).
Se il Comune ha una sola sezione, il Presidente procede alla proclamazione degli eletti, a seguito delle operazioni che esamineremo in appresso.

14.12. | *Chiusura del verbale, formazione dei plichi e scioglimento dell'adunanza.*

Infine, il Presidente procede alla *chiusura del verbale* ed alla *formazione dei plichi* per la trasmissione, agli uffici competenti, degli atti e documenti della votazione e dello scrutinio.
Pertanto:
1) raccoglie in un plico le *schede deteriorate,* le schede riconsegnate senza il bollo o la firma dello scrutato-

620) T.A.R. Marche, 12 marzo 1999, n. 324, in «I T.A.R.», I, 1999, pag. 1999.
621) Consiglio di Stato, V, 19 luglio 2005, n. 3814, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 2253.

re, quelle ritirate ad elettori per artificioso indugio nella espressione del voto, quelle ritirate agli elettori che non si sono recati nella cabina per esprimere il voto e che non sono state vidimate;
2) ripone in un altro plico le *schede nulle* o contestate, le schede corrispondenti a voti nulli o contestati a qualsiasi effetto e per qualsiasi causa, le schede bianche e le carte relative ai reclami ed alle proteste: schede e carte che sono già state vidimate: in detto plico viene, inoltre, inclusa una copia delle tabelle di scrutinio (frontespizio stampato in rosso). I predetti plichi vengono inclusi in apposita busta, in cui dovrà essere posto uno dei due esemplari del verbale e che dovrà essere rimessa all'Ufficio della Prima sezione, sede dell'Adunanza dei Presidenti delle sezioni, per il compimento delle operazioni di scrutinio;
3) chiude tutte le *schede valide* nonchè una copia delle tabelle di scrutinio (frontespizio stampato in nero) in altro apposito plico, recante le firme del Presidente, di almeno due scrutatori, dei rappresentanti di lista e degli elettori presenti che ne facciano richiesta. Anche questo plico viene inviato all'Ufficio della Prima se zione.
La consegna all'Ufficio della Prima sezione, dei plichi di cui sopra dovrà essere effettuata dal Presidente o, per sua delegazione scritta, da due scrutatori.
L'altro esemplare del verbale, chiuso in apposita busta, viene depositato, appena sciolta l'adunanza, nella segreteria del Comune.
Nel caso in cui presso la sezione non si sia resa necessaria la verbalizzazione delle operazioni indicate negli allegati al verbale n. 1 e n. 2 (votazione di elettori ricoverati in luoghi di cura e voto domiciliare di elettori in dipendenza vitale da apparecchiature elettromedicali; non completamento delle operazioni di scrutinio), il presidente, prima di includere i due esemplari del verbale nelle rispettive buste, dovrà provvedere a strappare lungo la linea tratteggiata gli allegati stessi, che potranno, pertanto, essere definitivamente resi inutilizzabili e accantonati.

14.13. | *Riconsegna del materiale.*

Eseguiti tutti gli adempimenti che abbiamo or ora esaminato, il Presidente dell'Ufficio sezionale curerà la *riconsegna del materiale* della sezione al rappresentante del Comune o al rappresentante della Forza pubblica più elevato in grado, in servizio presso la sezione.
In apposita busta saranno, quindi, posti, a cura del Presidente e del segretario della sezione, la cassettina o il contenitore con il bollo della sezione (togliendone la bottiglietta di inchiostro, se è stata aperta per l'uso) le matite copiative rimaste, le pubblicazioni, gli stampati e gli oggetti di cancelleria eventualmente avanzati ed una copia del verbale di riconsegna al Comune del materiale della sezione.
Il plico, recante le firme del Presidente e del segretario sarà chiuso alla presenza del rappresentante del Comune o, in sua assenza, del rappresentante della Forza pubblica più elevato in grado, in servizio presso la sezione, e ritirato dall'incaricato del Comune o dal rappresentante della Forza pubblica per essere consegnato alla segreteria del Comune.
La riconsegna del materiale della Prima sezione, nei Comuni aventi più di una sezione elettorale, verrà effettuato dopo ultimate le operazioni dell'Adunanza dei presidenti delle sezioni.

14.14. | *Il verbale delle operazioni dell'Ufficio elettorale di sezione.*

14.14.1. | *Premessa.*

Di tutte le operazioni che sono compiute dagli organi collegiali operanti in occasione delle elezioni, dall'ufficio elettorale di sezione all'ufficio centrale che procede alla proclamazione degli eletti, è redatto apposito *verbale* (622), che documenta quanto avvenuto nell'ufficio.

---

622) Il termine «verbale» è una vera e propria contraddizione in termini, in quanto tale documento è redatto per iscritto. La sua originale risale nel tempo, quando l'agente accertatore di infrazioni o violazioni di legge si recava nell'ufficio da cui dipendeva ed esponeva i fatti ad un impiegato, che redigeva per iscritto quanto riferito dall'agente, dando vita ad un *procedimento,* che la prassi burocratica definiva come «processo verbale».

Riguardo alle elezioni comunali, ma il discorso può estendersi a tutte le consultazioni elettorali, l'organo legittimato a compiere le operazioni di verbalizzazione, è il *segretario* dell'ufficio elettorale, sia quello di sezione, che è scelto dal presidente del seggio prima o all'atto dell'insediamento (art. 2 della legge 21 marzo 1990, n. 53), sia quello dell'ufficio centrale che è un cancelliere designato dal presidente del Tribunale o da altro magistrato delegato dal presidente (art. 71 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570). Per le operazioni dell'adunanza dei presidenti le funzioni di segretario sono assunte dal segretario della prima sezione (art. 67 del D.P.R. 570).

Attesa la delicatezza dei compiti affidati al segretario, la legge richiede determinati requisiti di moralità e di preparazione culturale. Infatti il citato art. 2 della legge 53 dispone che il segretario debba rivestire la qualità di *elettore,* ossia essere iscritto nelle liste elettorali del Comune in cui si vota ed essere in possesso almeno del *diploma di istituto di istruzione secondaria di secondo grado* e non trovarsi in una causa di esclusione prevista dall'art. 23 del D.P.R. 570 del 1960 (623).

Ai sensi dell'art. 24, comma primo, D.P.R. 570 gli uffici di componente di seggio, compreso quindi anche il segretario, sono obbligatori per le persone designate, che possono rinunciarvi soltanto con giustificati motivi, debitamente documentati, in assenza dei quali incorrono nelle sanzioni di cui all'art. 89 del medesimo testo unico.

Questo articolo dispone che le persone designate all'ufficio elettorale di sezione, le quali senza giustificato motivo, rifiutano di assumere l'incarico (624) o non si trovano presenti all'insediamento, incorrono nella multa da euro 206 ad euro 516 [pena non depenalizzata, ai sensi dell'art. 34, lett. *o)* della legge 24 novembre 1981, n. 689]. Nella stessa sanzione incorrono i membri dell'ufficio, i quali senza giustificato motivo, si allontanino prima che abbiano termine le operazioni elettorali.

Nel caso di *temporanea assenza* del segretario o di impedimento sopraggiuntogli, il presidente sceglie tra gli scrutatori il sostituto; analogamente procede quando deve recarsi, accompagnato dal segretario, a raccogliere i voti nei luoghi di cura con meno di 100 posti letto (così il Ministero dell'Interno nelle *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione,* Pubblicazione n. 16).

Siamo dell'avviso che il segretario del seggio non possa parificarsi agli scrutatori, sia perchè i suoi compiti sono specificamente definiti in modo autonomo e per il fatto che non è tenuto ad esprimere il proprio parere, nei casi in cui la legge riconosce tale potere in capo agli scrutatori, ma soltanto a raccogliere nel verbale le risultanze dei pareri espressi (625).

Per facilitare i compiti del segretario, il Ministero predispone apposito modello di verbale, nel quale è descritto, in progressivi paragrafi, tutto il procedimento che si svolge nell'ufficio elettorale (sia in quello di sezione, sia in quello dell'ufficio che procede alla proclamazione degli eletti), con la previsione anche dei casi speciali che la legge contempla e che possono verificarsi nel corso della votazione e dello scrutinio.

---

623) Si rammenta che il segretario del seggio, al pari del presidente e degli scrutatori non deve appartenere ad alcuna delle seguenti categorie di persone, nei confronti delle quali la legge prescrive che non possono ricoprire tali incarichi:

— coloro che hanno superato il settantesimo anno di età;

— i dipendenti del Ministero dell'Interno, delle poste e telecomunicazioni e dei trasporti;

— gli appartenenti alle Forze armate;

— coloro che ricoprono l'ufficio di medico provinciale, ufficiale sanitario e medico condotto, ossia dei corrispondenti uffici delle ASL od ospedaliere;

— i segretari comunali ed i dipendenti comunali addetti o comandati a prestare servizio presso gli uffici elettorali comunali;

— i candidati alle elezioni per le quali si svolge la votazione.

624) Questa evenienza è difficilmente riscontrabile nei confronti del segretario che è designato dal presidente del seggio, dopo che questi ha acquisito la sua disponibilità.

625) Per tale motivo abbiamo ritenuto che l'ufficio elettorale, come collegio, sia composto esclusivamente dal presidente e dagli scrutatori e che il segretario svolga funzioni di organo che attesta i fatti avvenuti in sua presenza o da lui compiuti. Oltre al compito essenziale di verbalizzazione delle operazioni elettorali, al segretario compete, altresì: la registrazione dei voti, insieme con gli scrutatori, durante lo spoglio delle schede; la raccolta degli atti da allegare al verbale; la confezione dei plichi contenenti i verbali stessi o le liste di votazione (Maggiora, *La sezione elettorale,* in questa *Rivista,* 2002, n. 5, pag. 218).

Inoltre, nel verbale dovrà prendersi nota dettagliata di tutte le proteste ed i reclami che dovessero essere presentati nel corso delle operazioni.
Della regolare compilazione del verbale, che deve essere sempre redatto in *duplice esemplare* e che deve recare in ciascun foglio la *firma* di tutti i membri del seggio e dei rappresentanti di lista, nonchè del bollo della sezione, e della raccolta degli atti e documenti da allegare al verbale stesso, hanno la piena responsabilità il presidente ed il segretario del seggio, i quali, in caso di inadempienza incorrono nelle sanzioni penali previste dall'art. 96 D.P.R. 570.
Questo dispone che chiunque, appartenendo all'ufficio elettorale, con atti od omissioni contrari alla legge, rende impossibile il compimento delle operazioni elettorali, o cagiona la nullità dell'elezione, o ne altera il risultato, o si astiene dalla proclamazione dell'esito delle votazioni, è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da euro 1.032 ad euro 2.065.
Chiunque appartenendo all'ufficio elettorale, contravviene alle disposizioni relative allo spoglio delle schede di votazione, di cui agli artt. 63 e 68 D.P.R. 570, è punito con la reclusione fino a sei mesi.
Inoltre, chiunque appartenendo all'ufficio elettorale, impedisce la trasmissione, prescritta dalla legge, di liste, plichi ed urne, rifiutandone la consegna, od operandone il trafugamento, è punito con la reclusione da tre a sette anni e con la multa da euro 1.032 ad euro 2.065. In tali casi il colpevole sarà immediatamente arrestato e giudicato dal Tribunale, con giudizio direttissimo.
Infine, il *segretario* dell'ufficio elettorale, che rifiuta di inscrivere od allegare nel processo verbale proteste o reclami di elettori, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa fino ad euro 2.065.

14.14.2. | *L'efficacia del verbale.*

Come rilevato, il verbale è redatto dal segretario, nella veste di pubblico ufficiale, ai sensi del citato art. 24 D.P.R. 570, per cui il documento fa fede sino a *querela di falso* della certificazione delle operazioni elettorali in esso documentate, con esclusione dei giudizi espressi o impliciti sulla validità delle schede; pertanto, sono inammissibili nel giudizio amministrativo contestazioni sulla veridicità del verbale non proposte nei modi di rito (626).
Tuttavia, il valore di atto fidefacente del verbale, limitatamente a quanto il pubblico ufficiale attesta avvenuto in sua presenza, non impedisce al *giudice amministrativo* di compiere tutti gli accertamenti istruttori ritenuti opportuni, entro i limiti dei motivi del gravame proposto, allo scopo di verificare l'effettiva volontà espressa dagli elettori, per cui al giudice stesso non è precluso verificare, direttamente o a mezzo di un funzionario istruttore da lui delegato, il contenuto dei verbali delle operazioni elettorali e le schede utilizzate per la votazione in ogni seggio elettorale e, quindi, procedere, se del caso, alla correzione dell'attribuzione dei voti e alla conseguente modifica delle risultanze dei verbali, senza che debba essere sollevata querela di falso (627).
Inoltre, il valore di atto fidefacente del verbale non può essere invocato per contrastare i risultati dell'accertamento istruttorio disposto dal giudice, atteso che la regola posta dall'art. 2770 cod. civ. non opera quando tra i fatti attestati e quelli effettivamente accertati vi sia contrasto tale da rendere impossibile la loro contemporanea verità (628).

---

626) Consiglio di Stato, Sez. V, 22 maggio 1954, n. 539, in «*Cons. St.*», 1954, I, pag. 582; Id., 27 agosto 1976, n. 1133, *ivi,* 1976, I, pag. 946; Id., 27 gennaio 1987, n. 16, *ivi,* 1987, I, pag. 44; Id., 6 maggio 1995, n. 724, *ivi,* 1995, I, pag. 716; T.A.R. Lazio, Sez. II, 11 febbraio 1981, n. 151, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 773; Id., 2 dicembre 1981, n. 1195, *ivi,* 1982, I, pag. 47; Id., Latina, 19 novembre 1985, n. 347, *ivi,* 1985, I, pag. 4125; Id. 10 novembre 1990, n. 893, *ivi,* 1990, I, pag. 4202; T.A.R. Sicilia, Catania, 10 luglio 1981, n. 377, *ivi,* 1981, I, pag. 2895; T.A.R. Sardegna, 10 marzo 1984, n. 149, *ivi,* 1984, I, pag. 1900; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 15 gennaio 1985, n. 28, *ivi,* 1985, I, pag. 997; Id., Salerno, 27 aprile 1995, n. 253, *ivi,* 1985, I, pag. 3228; Id., 16 aprile 1996, n. 336, *ivi,* 1996, I, pag. 2694; Id., 18 luglio 1996, n. 778, *ivi,* 1996, I, pag. 3867; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 30 ottobre 1995, n. 460, *ivi,* 1995, I, pag. 4927; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 24 dicembre 1998, n. 3252, *ivi,* 1999, I, pag. 514; Id., Brescia, 3 aprile 2000, n. 271, *ivi,* 2000, I, pag. 2502, il quale precisa che sono improponibili contestazioni sul contenuto del verbale che si risolvano in impugnazioni di falso non proposte nei modi di rito; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 6 dicembre 2000, n. 3441, *ivi,* 2001, I, pag. 671.

627) T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 14 marzo 1995, n. 175, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 2493; Consiglio di Stato, V, 18 novembre 2003, n. 7320, in «Foro amm. CDS», 2003, pag. 3383.

628) T.A.R. Puglia, Lecce, I, 12 gennaio 2005, n. 85, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 232.

È anche stato affermato che la *parziale compilazione* del verbale non impedisce l'accertamento della volontà degli elettori desumibile *aliunde* e cioè dagli altri atti afferenti la procedura (629).
In ordine alla possibilità di apportare *modificazioni* ai verbali, in via di autotutela, è stata affermata la loro legittimità, a condizione che esse non determinino alcuna incertezza nell'interpretazione delle risultanze elettorali consacrate negli atti, in quanto non accompagnate da altri sicuri elementi di prova, circa l'esistenza di effettive illegittimità (630).
È ovvio che la possibilità per i compilatori dei verbali di *correggere eventuali errori,* non costituisce di per sè vizio dell'atto, sempre che non si dimostri un'alterazione del dato reale oppure il fine di favorire o sfavorire qualche candidato (631).
È stato anche deciso che gli errori e le lacune riscontrati nella verbalizzazione non comportano la nullità delle operazioni elettorali, nel caso in cui non impediscano il controllo della regolarità delle operazioni stesse, con particolare riguardo alla esatta attribuzione dei voti di lista e di preferenza, espressi dagli elettori; pertanto, poichè il procedimento elettorale è preordinato alla corretta formazione ed all'accertamento della volontà del corpo elettorale, trova applicazione in tal caso il principio della strumentalità delle forme, secondo il quale è il raggiungimento o meno dello scopo il criterio differenziale tra irregolarità ed invalidità dell'atto (632).
Circa la surrogabilità del verbale, è stato deciso che la mancata indicazione nel verbale dei voti di preferenza e delle cifre individuali dei candidati costituisce mera irregolarità, in quanto tali dati possono essere desunti dalle *tabelle di scrutinio,* senza che venga in alcun modo compromesso l'accertamento della reale volontà espressa dal corpo elettorale (633). Ne consegue che in caso di *discordanza* tra il verbale dell'ufficio centrale e quello della sezione deve darsi prevalenza alle attribuzioni di tale ultimo verbale, ove i relativi dati siano corrispondenti a quelli riportati nelle tabelle di scrutinio, costituendo queste ultime un obiettivo elemento di riscontro che non richiedono ulteriori attività istruttorie (634).
La funzione documentale del verbale della sezione elettorale è assolta da entrambi gli esemplari, che fanno piena prova fino a querela di falso, per cui, è sufficiente che almeno uno dei due esemplari sia correttamente redatto, perchè la verbalizzazione possa considerarsi valida (635).
Inoltre, la redazione del verbale delle operazioni elettorali in duplice esemplare, di cui uno rimane depositato nel Comune in libera visione e l'altro viene trasmesso immediatamente all'ufficio centrale e viene chiuso immediatamente in piego sigillato, fa sì che, stante le diverse modalità di conservazione, nel caso di discordanza tra i due esemplari del verbale, quello conservato presso l'ufficio centrale fa fede della sua integrità e della sua veridicità più di quello messo a disposizione di ciascun elettore, perchè ne prenda visione, per il quale non si può escludere che possano essersi verificati interventi modificativi del contenuto, sfuggiti a chi avrebbe dovuto averne custodia (636).

---

629) T.A.R. Sicilia, Catania, II, 18 aprile 2005, n. 675, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 1270.

630) T.A.R. Molise, 27 gennaio 1981, n. 19, in «I T.A.R.», 1981, I, 1032.

631) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 16 dicembre 1993, n. 603, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 667.

632) T.A.R. Lazio, Sez. II, 17 novembre 1987, n. 1776, in «I T.A.R.», 1987, I, 3982; Consiglio di Stato, Sez. V, 8 gennaio 2002, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 26.

633) Consiglio di Stato, Sez. V, 11 aprile 1995, n. 591, in «Cons. St.», 1995, I, pag. 549; Id., 13 febbraio 1998, n. 167, *ivi,* 1998, I, pag. 242; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 10 giugno 1998, n. 1175, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 3464; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, 24 gennaio 2000, n. 76, *ivi,* 2000, I, pag. 1396; T.A.R. Basilicata, 1 aprile 2000, n. 201, *ivi,* 2000, I, pag. 2859; T.A.R. Campania, Napoli, II, 28 novembre 2001, n. 5075, *ivi,* 2001, I, pag. 281; Id., II, 28 aprile 2003, n. 4177, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1737.

634) T.A.R. Lazio, II *bis,* 19 aprile 2004, n. 3373, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 1103; T.A.R. Liguria, II, 31 agosto 2006, n. 947, *ivi,* 2006, pag. 2412; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 16 gennaio 2007, n. 33, *ivi,* 2007, pag. 36.

635) T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 13 marzo 2002, n. 1336, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 2015.

636) T.A.R. Lazio, Latina, 4 gennaio 2001, n. 1, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 546. È stato, però, sostenuto che nel caso di discordanza tra il verbale dell'ufficio di sezione e quello dell'Ufficio centrale deve essere data preferenza alle risultanze contenute nel primo (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 16 luglio 1998, n. 2431, *ivi,* 1998, I, pag. 3807).

14.14.3. | *La normativa.*

Non esiste un specifica disposizione del D.P.R. 570 che prescriva, in via generale, l'obbligo della redazione del verbale, ma esso lo si deduce dalle numerose norme che ne dispongono l'uso per la certificazione di taluni adempimenti o del risultato delle operazioni di scrutinio o di spoglio dei voti.
Senza avere la pretesa di essere completi, enunceremo le singole disposizioni, tenendo presente la distinzione tra il verbale della sezione elettorale e quello dell'ufficio centrale o dell'adunanza dei presidenti, che procedono alla proclamazione degli eletti e che ricomprendono e riassumono le risultanze elettorali, desumendole dai singoli verbali sezionali.
Con riguardo alle *sezioni elettorali,* ai relativi verbali fanno riferimento gli articoli che seguono.
L'art. 40 dispone che i *nominativi* del presidente, degli scrutatori, del segretario di seggio, dei rappresentanti di lista, degli ufficiali ed agenti della Forza pubblica in servizio di ordine pubblico, che votano nel seggio, sono iscritti, a cura del presidente, in calce alla lista di sezione e di essi è presa nota nel verbale.
Ai sensi dell'art. 41 il presidente accerta se l'*elettore impedito* scelto liberamente l'accompagnatore e registra nel verbale, a parte, questo modo di votazione, indicando il motivo specifico di questa assistenza alla votazione, il nome dell'autorità sanitaria che abbia eventualmente accertato l'impedimento ed il nome e cognome dell'accompagnatore. Il certificato medico eventualmente esibito è allegato al verbale.
La legge individua il presidente come verbalizzatore, ma è sufficiente che egli detti al segretario gli adempimenti sopra descritti.
Qualora il presidente del seggio abbia giustificato timore che possa essere turbato il regolare svolgimento delle operazioni elettorali, può con ordinanza motivata disporre che gli elettori escano dalla sala appena abbiano votato e non vi rientrino se non dopo la chiusura della votazione. Può anche disporre che gli elettori che indugino artificiosamente nell'espressione del voto e non rispondano all'invito di restituire le schede, siano allontanati dalle cabine e siano riammessi a votare soltanto dopo che abbiano votato gli altri elettori presenti. Di tutto ciò sarà dato atto nel verbale.
Nel giorno di sabato, all'insediamento del seggio, l'art. 47 precisa che deve essere fatta menzione nel verbale delle serie di *schede firmate da ciascun scrutatore* e del numero indicato sul bollo della sezione.
Le schede mancanti del bollo della sezione o della firma dello scrutatore sono *vidimate* immediatamente dal presidente e da almeno due scrutatori ed allegate al verbale, il quale fa anche menzione speciale degli elettori che, dopo ricevuta la scheda, non l'abbiano consegnata (art. 49).
Se l'espressione del voto non è compiuta nella cabina, il presidente deve rifiutare la scheda presentatagli e se l'elettore, invitato, non si reca nella cabina, lo esclude dal voto, prendendone nota nel verbale (art. 50).
Secondo l'art. 51, le *operazioni di voto* proseguono sino alle ore 22 di domenica, dopo di che si provvede alla chiusura dell'urna, alla formazione di un plico nel quale sono riposti gli atti relativi alle operazioni compiute, si appone sull'urna e sul plico l'indicazione della sezione, il bollo e la firma del presidente e di almeno due scrutatori, si rinvia la votazione alle ore 7 del mattino seguente. Di tutte queste operazioni deve farsi menzione nel verbale, nel quale si prenderà anche nota di tutti i reclami presentati, delle proteste e delle decisioni prese. Dopo la firma del verbale l'adunanza è sciolta immediatamente.
Al termine delle operazioni di voto nella giornata di lunedì (alle ore 15), il presidente compie le operazioni preliminari allo scrutinio (dichiarazione di chiusura della votazione, calcolo dei votanti, vidimazione delle liste e loro chiusura in un plico, estrazione e conteggio delle schede non utilizzate) e di esse deve farsi menzione nel processo verbale, nel quale si prenderà anche nota di tutti i reclami presentati, delle proteste fatte e delle decisioni prese (art. 53).
L'art. 54 disciplina alcuni adempimenti che debbono essere verbalizzati. Si dispone che nel verbale deve farsi menzione di tutti i *reclami* avanzati, anche verbalmente, dei voti contestati, siano stati o non attribuiti, e delle decisioni adottate dal presidente; che le schede nulle, quelle dalle quali non risulti alcuna manifestazione di voto, quelle contestate ed i reclami scritti debbono essere vidimati da almeno due componenti dell'ufficio ed allegati al verbale; che tutte le altre schede debbono essere numerate e chiuse in una busta suggellata, da unirsi al verbale, firmata dal presidente e dal segretario.

Tutte le *operazioni di spoglio* compiute nell'ufficio elettorale di sezione debbono essere descritte nel processo verbale (artt. 63 e 68, rispettivamente per i Comuni con meno o più di 15.000 abitanti).
Compiuto lo scrutinio, il presidente interpella gli elettori presenti circa il possesso, dei requisiti di eleggibilità dei candidati che hanno riportato il maggior numero dei voti, facendo constare dal verbale i motivi di ineleggibilità, denunziati contro alcuno dei candidati.
Il presidente dichiara il risultato delle scrutinio, lo certifica nel verbale e se il Comune ha una sola sezione, fa la *proclamazione degli eletti*.
Il verbale, redatto in duplice esemplare, deve essere firmato in ciascun foglio e sottoscritto, seduta stante, da tutti i membri dell'ufficio.
Dopo la firma del verbale, l'adunanza viene sciolta immediatamente.
Un esemplare del verbale viene *depositato nella segreteria del Comune*.
L'altro esemplare ha una duplice destinazione, a seconda che il Comune abbia una o più sezione. Se ha una sola sezione, viene subito *rimesso al Prefetto,* in quanto è l'atto conclusivo del procedimento. Se ha più di una sezione, l'invio del verbale è fatto al presidente dell'ufficio della prima sezione, che provvede al successivo inoltro al Prefetto, dopo il compimento delle operazioni di proclamazione degli eletti (art. 66).
La stessa procedura è descritta dall'art. 70, con riguardo ai Comuni con più di 15.000 abitanti, con la precisazione che il secondo esemplare del verbale è rimesso al presidente dell'ufficio centrale.
Con riguardo ai verbali dell'*adunanza dei presidenti e dell'ufficio centrale* trovano applicazione gli artt. 67 e 74, uffici che procedono alla proclamazione degli eletti, rispettivamente, nei Comuni con meno e con più di 15.000 abitanti.
L'art. 67 espressamente dispone che le funzioni di segretario dell'adunanza dei presidenti sono assunte dal *segretario della prima sezione* che «redige il relativo verbale», mentre la redazione del verbale dell'ufficio centrale è prerogativa del cancelliere designato dal presidente del Tribunale, anche se tale funzione non è esplicitamente enunciata dalla legge (artt. 71 e 74).
Come rilevato, nei Comuni con un'*unica sezione* proclamazione degli eletti è fatta dal presidente della sezione ed il verbale della sezione funge anche da verbale di chiusura delle operazioni elettorali (art. 66).
I verbali dell'adunanza dei presidenti e dell'ufficio centrale sono redatti anch'essi in duplice esemplare e debbono essere firmati in ciascun foglio, seduta stante, da tutti i membri dell'ufficio; un esemplare è depositato nella segreteria del Comune ed ogni elettore ha diritto di prenderne conoscenza; l'altro esemplare del verbale, immediatamente chiuso con tutti gli allegati in un piego sigillato col bollo dell'ufficio e la firma del presidente e di almeno due membri di esso e viene rimesso al Prefetto, insieme con i verbali di *tutte le sezioni,* con i plichi delle schede nulle, contestate e dalle quali non risulti alcuna manifestazione di voto e con la busta delle schede avanzate.
Così dispone l'art. 74, con riguardo alle operazioni dell'ufficio centrale, disposizioni che trovano applicazione pure relativamente all'adunanza dei presidenti, anche se l'art. 70 non ne fa nota, in quanto esse sono descritte dall'art. 66, con riferimento alle operazioni dell'unica sezione.

14.14.4. | *La redazione e la sottoscrizione del verbale.*

Particolare rilievo assume, ai fini della precisa documentazione delle operazioni che si svolgono nelle sezioni elettorali, la *redazione del verbale,* in quanto è sulla scorta delle risultanze dei verbali che l'adunanza dei presidenti e l'ufficio centrale compiono la proclamazione degli eletti, salvo che il Comune abbia una sola sezione, nel quale caso, la proclamazione degli eletti è effettuata — come rilevato — dal presidente della stessa sezione.
Il verbale è redatto in *duplice* esemplare, per cui non sarebbe corretto stilare un esemplare e farne una copia fotostatica, da valere come secondo esemplare. Forse, si potrebbe ammettere che una tale riproduzione assumesse la qualità di secondo esemplare, qualora la copia fosse sottoscritta in ogni foglio da tutti membri dell'ufficio, condizione che è prescritta per tutti i verbali, siano essi della sezione, siano degli uffici che procedono alla proclamazione degli eletti (artt. 66 e 74).

La giurisprudenza ha mitigato l'obbligo della *sottoscrizione,* sia con riguardo alla necessità della firma da apporre su ciascun foglio del verbale, sia relativamente alla sottoscrizione da parte di tutti i membri dell'ufficio. Ma esistono in materia — come vedremo — molte incertezze interpretative.
È stato ritenuto che la mancanza delle firme di *alcuni membri* del seggio a margine di qualche pagina dei verbali nonchè la mancata sottoscrizione della formula di chiusura, è irrilevante, quando dai verbali medesimi risulti che essi sono stati firmati, in genere, da tutti i membri del seggio e solo in qualche pagine da almeno cinque dei sette componenti della sezione (ora, sei), compresi fra essi il presidente o il vicepresidente (637).
È stato rilevato che correttamente la legge non dispone alcuna sanzione di nullità nel caso di irregolare appo-sizione delle firme sui fogli dei verbali, al fine di evitare che i componenti del seggio possano precostituire in modo malizioso la nullità delle operazioni elettorali, rispetto ad un risultato elettorale non gradito (638).
In senso contrario, è stata affermata la necessità della firma di tutti i membri dell'ufficio in ciascun foglio (639) o quanto almeno la sottoscrizione della chiusura del verbale da parte di tutti i componenti del collegio (640).
Determina, in ogni modo, la nullità del verbale il caso in cui *manchino del tutto le firme,* in quanto è razionalmente impossibile rinvenire la prova della provenienza del verbale dai componenti della sezione e dell'assunzione da parte di questi della paternità di quanto in esso dichiarato (641).
In assenza di principi generali o speciali che prescrivano come forma essenziale della verbalizzazione l'apposizione della sottoscrizione in una data parte dei fogli costituenti i verbali, non assume rilevanza, ai fini della nullità del verbale, che le firme siano apposte nella stessa pagina di ciascun foglio o in pagine diverse del medesimo ovvero a margine piuttosto che in calce (642).
Poichè l'ufficio elettorale è composto dal Presidente, dagli scrutatori e dal segretario e non anche dai *rappresentanti di lista,* non occorre che il verbale sia firmato nei singoli fogli e sia sottoscritto anche da questi ultimi (643).

---

637) Consiglio di Stato, Sez. V, 27 agosto 1976, n. 1133, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 946; Id., 3 giugno 1996, n. 623, *ivi*, 1996, I, pag. 833; Id., 21 settembre 1996, n. 1149, *ivi,* 1996, I, pag. 1338; Id., 10 marzo 1997, n. 251, *ivi,* 1997, I, pag. 372; Id., 12 dicembre 1997, n. 1532, *ivi,* 1997, I, pag. 1701; Id., 7 marzo 2002, n. 1342, *ivi,* 2001, I, pag. 628; Id., 5 luglio 2005, n. 3716, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 2230; T.A.R. Molise, 20 novembre 1985, n. 201, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 293; T.A.R. Umbria, 20 settembre 1990, n. 292, *ivi,* 1990, I, pag. 3957; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 4 febbraio 1986, n. 69, *ivi,* 1986, I, pag. 1350; Id., Sez. II, 29 gennaio 1987, n. 21, *ivi,* 1987, I, pag. 1058; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 6 novembre 1997, n. 882, *ivi,* 1998, I, pag. 324; T.A.R. Lazio, Sez. II, 31 gennaio 1996, n. 311, *ivi,* 1996, I, pag. 441, il quale ritiene che sia sufficiente la sottoscrizione nella prima pagina del verbale e non anche nell'ultima, in quanto questa non contiene esternazioni su decisioni adottate, ma soltanto un riepilogo delle operazioni materiali finali di confezione e trasmissione dei plichi; Id., Latina, 10 giugno 1998, n. 520, *ivi,* 1998, I, pag. 2372; Id., Sez. II, 1 febbraio 1999, n. 354, *ivi,* 1999, I, pag. 803; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 6 novembre 1998, n. 3427, *ivi,* 1998, I, pag. 301; Id., 13 aprile 2000, n. 1008, *ivi,* 2000, I, pag. 2729; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 4 gennaio 1999, n. 3, *ivi,* 1999, I, pag. 1165; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 24 febbraio 2000, n. 120, *ivi,* 2000, I, pag. 1960; Id., 19 luglio 2001, n. 642, *ivi,* 2001, I, pag. 3376; T.A.R. Lazio, Sez. II *bis,* 2 maggio 2000, n. 3540, *ivi,* 2000, I, pag. 2326; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 23 novembre 2000, n. 1958, *ivi,* 2001, I, pag. 400; T.A.R. Napoli, Sez. II, 12 novembre 2001, n. 4804, *ivi,* 2002, I, pag. 261; T.A.R. Campania, Salerno, I, 17 gennaio 2003, n. 11, *ivi,* 2003, I, pag. 1254; Id. Napoli, I, 1 giugno 2005, n. 898, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 2134; Id., II, 25 marzo 2005, n. 2677, *ivi,* 2005, pag. 821: nella specie la mancata sottoscrizione riguardava il verbale dell'adunanza dei presidenti; T.A.R. Veneto, III, 29 marzo 2007, n. 1031, *ivi,* 2007, pag. 889.

638) T.A.R. Lazio, Latina, 4 gennaio 2001, n. 1, in «T.A.R.», 2001, I, pag. 546. È stato, però, sostenuto che nel caso di discordanza tra il verbale dell'ufficio di sezione e quello dell'Ufficio centrale deve essere data preferenza alle risultanze contenute nel primo (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 16 luglio 1998, n. 2431, *ivi,* 1998, I, pag. 3807); ved. *retro,* 14.14.2.

639) T.A.R. Campania, 14 maggio 1980, n. 365, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 2935; Id. Salerno, 10 gennaio 1996, n. 1, *ivi,* 1995, I, pag. 1056; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 17 marzo 1981, n. 27, *ivi,* 1981, I, pag. 2497; T.A.R. Basilicata, 24 febbraio 1995, n. 51, *ivi,* 1995, I, pag. 1963; Cons. amm. reg. sic., 19 febbraio 1986, n. 19, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 228, Consiglio di Stato, Sez. V, 28 settembre 1989, n. 572, *ivi,* 1989, I, pag. 1065; Id., 8 settembre 1992, n. 764, *ivi,* 1992, I, pag. 1087.

640) T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 4 novembre 1994, n. 615, in «T.A.R.», 1995, I, pag. 1852.

641) Consiglio di Stato, Sez. V., 2 settembre 1993, n. 857, in «Cons. St.», 1993, I, pag. 1100; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 22 dicembre 1995, n. 505, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 627; T.A.R. Marche, 12 aprile 1991, n. 164, *ivi,* 1991, I, pag. 1866.

642) Consiglio di Stato, Sez. V, 26 marzo 1996, n. 313, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 439; Id. 6 febbraio 1999, n. 135, *ivi,* 1999, I, pag. 214; Id., 31 luglio 1998, n. 1146, *ivi,* 1998, I, pag. 1159.

643) Consiglio di Stato, Sez. V, 26 marzo 1996, n. 313, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 439; Id. 6 febbraio 1999, n. 135, *ivi,* 1999, I, pag. 214; Id., 31 luglio 1998, n. 1146, *ivi,* 1998, I, pag. 1159.

È stato, inoltre, affermato, anche in assenza di esplicita norma che ne sancisca la nullità, che la presenza di *membri estranei* all'ufficio elettorale, verbalizzanti e perciò partecipi, nel corso dello scrutinio, comporta l'annullamento delle elezioni in quella sezione (644).
Nel verbale dovrà anche prendersi nota dettagliata di tutte le proteste e dei reclami che dovessero essere presentati nel corso delle operazioni elettorali. Peraltro, le pagine del verbale prive di qualsiasi annotazione (i verbali sono forniti dal Ministero dell'Interno con apposti modelli, suddivisi in paragrafi, nei quali è tracciato lo svolgimento di tutte le operazioni dell'ufficio, sia esso di sezione o che procede alla proclamazione degli eletti), in quanto riferentesi a situazioni e circostanze che non si sono verificate nella sezione, non devono essere necessariamente autenticate con le firme dei membri del seggio (645).
È stato, inoltre, affermato che non comporta la nullità delle operazioni l'omessa compilazione del verbale nelle parti riferentesi alle disposizioni impartite dal presidente del seggio, relativamente alla custodia della sala, al rinvio delle operazioni di spoglio e di scrutinio e alla ripresa delle operazioni (646).
Secondo le istruzioni impartite dal Ministero dell'Interno, alle firme si aggiunge il bollo della sezione, adempimento che non è specificamente richiesto dalla legge, ma che si ritiene complementare all'attività di certificazione.
Deve ritenersi costituire mera irregolarità che non comporta la nullità delle operazioni, il *mancato sigillo della busta* contenete i verbali delle operazioni elettorali, allorchè l'accertamento della volontà espressa dagli elettori sia sicuramente desumibile dalle tabelle di scrutinio (647).

14.14.5. | *Il deposito del verbale.*

Abbiamo rilevato che i due tipi di verbale delle operazioni elettorali, quello dell'ufficio elettorale di sezione e quello dell'adunanza dei presidenti o dell'ufficio centrale sono soggetti a *deposito,* adempimento che tende ad assicurare la loro conservazione e la possibilità della presa visione da parte degli elettori e di chiunque ne abbia interesse, come i candidati che non sono stati eletti o che ambiscono ad una migliore collocazione in graduatoria.
Deve però rilevarsi che i verbali dell'ufficio di sezione sono soggetti a diversi adempimenti: un esemplare al deposito e l'altro all'invio ad altro ufficio, mentre i verbali dell'adunanza dei presidenti e dell'ufficio centrale sono entrambi destinati a deposito.
Poichè i verbali sono destinati a due diversi uffici, se ne è disposta — come più volte sottolineato — la redazione in duplice esemplare.
Riassumendo, un esemplare dei verbali delle sezioni elettorali è *depositato* nella segreteria del Comune ed ogni elettore ha diritto di prenderne conoscenza (artt. 66 e 70).
L'altro esemplare è *inviato* al presidente dell'ufficio della prima sezione o al presidente dell'ufficio centrale, per il completamento delle operazioni elettorali (648).
Un esemplare dell'adunanza dei presidenti o dell'ufficio centrale è *depositato* nella segreteria del Comune ed ogni elettore ha diritto di prenderne conoscenza, mentre l'altro esemplare è rimesso al *Prefetto* (artt. 66 e 74).
Come è dato rilevare, per il verbale conclusivo delle operazioni elettorali il deposito è previsto soltanto nella segreteria del Comune, mentre presso il Prefetto non si parla di deposito, ma è da ritenersi che i verbali delle operazioni degli uffici centrali e delle adunanze dei presidenti debbano, comunque, essere conservati dall'Ufficio territoriale del Governo, ed essere a disposizione degli aventi diritto.

---

644) T.A.R. Campania, 22 giugno 1977, n. 576, in «I T.A.R.», 1977, I, pag. 2910.

645) Consiglio di Stato, Sez. V, 27 agosto 1976, n. 1133, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 946.

646) Consiglio di Stato, Sez. V, 8 aprile 1997, n. 337, in «Cons. St.», 1997, I, pag. 497.

647) T.A.R. Lazio, Sez. II *bis,* 22 gennaio 2002, n. 561, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 503.

648) Come rilevato, se il Comune ha una sola sezione, il verbale della sezione assolve ai compiti propri dell'adunanza dei presidenti o dell'ufficio centrale e quindi un esemplare è depositato nella segretaria del Comune e l'altro esemplare è rimesso direttamente al Prefetto (art. 66).

Può, infatti, accadere che sia irreperibile o illeggibile o incompleto l'esemplare di verbale depositato nel Comune e, quindi, l'interessato può rivolgersi al Prefetto per poter prendere visione del verbale presso di lui depositato, in quanto anche se la legge non prescrive la possibilità di prenderne visione, si tratta comunque di un documento amministrativo formato dalla pubblica amministrazione ed utilizzato ai fini dell'attività amministrativa, ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e come tale soggetto all'accesso, in conformità agli artt. 23 e 24 della citata legge 241.
Vi è, però, una differenza. Infatti, mentre per l'accesso al verbale depositato nella segreteria del Comune non è necessario motivare la richiesta, in quanto la legge consente esplicitamente ad ogni elettore di prenderne conoscenza, per l'accesso al verbale depositato presso il Prefetto è necessario indicare i motivi della richiesta.
Occorre, inoltre, precisare che l'accesso è consentito, non solo agli elettori del Comune interessato alle elezioni, ma ad *ogni elettore,* senza alcun'altra specificazione, poichè la qualità di candidato può essere assunta da qualsiasi elettore di un Comune della Repubblica, che potrebbe avere interesse a prendere visione dei verbali (art. 55 D.Lg. 267 del 2000).
La legge non specifica la *durata del deposito* presso la segreteria comunale, per cui è da ritenere che non possa negarsi l'accesso, qualora siano scaduti i termini per i ricorsi e sia, quindi, trascorso molto tempo dalla consultazione elettorale.
La legge elettorale prevede la redazione di ulteriori verbali, come quello del *seggio speciale,* costituito per raccogliere i voti dei degenti nei luoghi di cura, con almeno 100 e fino a 199 posti letto e del seggio speciale che raccoglie il voto dei degenti nelle sezioni ospedaliere che non possono accedere alle cabine, nonchè del seggio speciale che raccoglie il voto dei detenuti.
Altri verbali sono utilizzati dal presidente del seggio per raccogliere il voto dei degenti in case di cura con meno di 100 posti letto.
Tali verbali, che sono redatti anch'essi in duplice esemplare, sono allegati ai verbali della sezione e ne seguono la sorte.
Poichè i due esemplari del verbale costituiscono atti pubblici dotati della stessa efficacia probatoria, indipendentemente dal fatto che alla custodia di ciascuno di essi provveda il Comune o l'Ufficio territoriale del Governo, nell'eventualità in cui non si rinvenga l'esemplare di competenza dell'Ufficio territoriale del Governo, legittimamente viene ordinato il sequestro dell'esemplare in possesso del Comune e in base ad esso si procede alla proclamazione degli eletti (649).
È stato ritenuto che la funzione documentale è assolta da entrambi i verbali, talchè è sufficiente che almeno uno di detti esemplari sia correttamente redatto perchè la verbalizzazione sia da considerarsi valida ed efficace (650).
Tuttavia, è stato affermato che l'omessa verbalizzazione di talune operazioni (nella fattispecie, quelle svolte presso un seggio speciale) nell'esemplare del verbale del seggio principale conservato presso l'Ufficio territoriale del Governo, rende illegittime le operazioni medesime, sebbene di queste ultime vi sia menzione nell'esemplare conservato presso il Comune, poichè, considerando che delle due copie quella conservata presso il Comune è la copia più esposta ad alterazioni o completamenti successivi, la contrarietà delle risultanze dei due verbali impedirebbe di considerare provato, fino a querela di falso, lo svolgimento delle operazioni stesse (651).

---

649) Consiglio di Stato, Sez. V, 17 aprile 1973, n. 396, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 587; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 10 novembre 1994, n. 663, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 1858.

650) T.A.R. Sicilia, Palermo, 18 marzo 1986, n. 390, in «I T.A.R.», 1986, I, pag. 1982; T.A.R. Puglia, Lecce, 27 gennaio 1988, n. 38, *ivi,* 1988, I, pag. 957; T.A.R. Lazio, Latina, 9 febbraio 1989, n. 60, *ivi,* 1989, I, pag. 869; Id., Sez. II, 14 ottobre 1993, n. 1227, *ivi,* 1993, I, pag. 2694; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 18 gennaio 2000, n. 203, *ivi,* 2000, I, pag. 1487.

651) T.A.R. Sardegna, 30 marzo 1991, n. 450, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 2077. Cfr. però, T.A.R. Toscana, Sez. II, 22 ottobre 1998, n. 928, *ivi,* 1998, I, pag. 4476, secondo il quale eventuali vizi ed incertezze riscontrate nel verbale depositato nella segreteria comunale non possono condurre all'annullamento totale o parziale delle elezioni, una volta che venga accertata l'esatta verbalizzazione nell'altra copia destinata all'Ufficio centrale e utilizzata per riassumere i voti delle varie sezioni.

14.14.6. | *Comune con unica sezione.*

Come rilevato, se il Comune ha un'unica sezione, il Presidente della stessa procede alla *proclamazione degli eletti* e invia direttamente il plico al Prefetto; se le Sezioni sono più di una, i Presidenti degli uffici di sezione inviano il suindicato plico (al quale sono allegate le schede contestate, bianche, nulle e valide) al Presidente dell'*Ufficio della prima sezione,* che provvede al successivo inoltro al Prefetto, dopo il compimento delle operazioni di proclamazione degli eletti (art. 66, ultimo comma).

Capitolo XV
LA PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI NEI COMUNI CON POPOLAZIONE INFERIORE A 15.000 ABITANTI

15.1. | *Il sistema di elezione del Sindaco e del Consiglio comunale.*

15.1.1. | *La normativa.*

Ne i Comuni con popolazione *inferiore a 15.000 abitanti* si vota col *sistema maggioritario,* già vigente nel passato, con riguardo ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, ma con alcune innovazioni, e precisamente:
— contestualmente al Consiglio comunale *si elegge il Sindaco;*
— è previsto il *ballottaggio,* nell'eventualità in cui due candidati alla carica di Sindaco raggiungano la parità di voti;
— alla lista collegata al candidato alla carica di Sindaco che consegua la maggioranza dei voti validi sono attribuiti i *due terzi dei seggi;* il restante terzo è ripartito fra le altre liste con il sistema proporzionale.
Con la nuova normativa è stato abolito il *panachage,* ossia la possibilità di votare per i quattro quinti dei candidati, a qualunque lista appartengano.
Inoltre, è stata eliminata la possibilità di votare separatamente per frazioni (ai sensi dell'art. 34, comma 1, della legge 81, che abroga l'art. 11 del D.P.R. 570) e ciò costituisce una grave anomalia, determinata dal sistema elettorale, che collega Sindaco e lista dei consiglieri ed introduce il proporzionale per le liste di minoranza. Spetterà, quindi, ai frazionisti, ossia agli elettori residenti nelle singole frazioni, favorire la presenza nelle liste di propri candidati, sui quali far confluire i voti di preferenza, al fine di assicurare una propria rappresentanza in Consiglio.
Il nuovo sistema si configura come maggioritario *misto a proporzionale,* mentre nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti si presenta come un sistema proporzionale corretto con premio di maggioranza.
Ogni *lista* di candidati alla carica di consigliere deve essere *collegata* ad una candidatura alla carica di Sindaco (art. 71, comma 2, D.Lgs. 267 del 2000, già art. 3, comma 5, legge 81 del 1993).
La lista comprende un *numero di candidati* non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore a tre quarti, ossia (art. 71, comma 3):

- almeno 5 e non più di 6, nei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti;
- almeno 6 e non più di 7 nei comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti;
- almeno 8 e non più di 10, nei comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti;
- almeno 12 e non più di 16, nei comuni con popolazione da 10.001 a 15.000 abitanti (secondo quanto precisato dalla Circolare del Ministero dell'interno 8/2012).

La *scheda elettorale* deve contenere i seguenti elementi:

a) contrassegno;
b) nome e cognome del candidato alla carica di Sindaco;
c) spazio per l'espressione della *sola* preferenza, che deve essere data ad un consigliere compreso nella lista collegata al Sindaco.
Ogni elettore ha diritto di votare per il Sindaco, segnando il contrassegno e può facoltativamente scrivere il

cognome del consigliere prescelto. È proclamato eletto *Sindaco,* il candidato che ha ottenuto il *maggior numero* di voti, anche, quindi, a maggioranza relativa.
In caso di parità di voti si procede ad un turno di *ballottaggio* fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, da effettuarsi la seconda domenica successiva. In caso di ulteriore parità viene eletto il più anziano di età.
La Corte Costituzionale, con la sent. n. 304 del 1996 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 81, nella parte in cui, in caso di *decesso* di un candidato alla carica di Sindaco intervenuto prima delle elezioni, ossia dalla data di presentazione delle candidature a quella della votazione, non prevede:
— il *rinvio delle elezioni,* ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. 570, richiamabile in ordine all'individuazione dell'organo competente (il Prefetto) ed al tipo di provvedimento che ordina l'arresto delle operazioni elettorali (ossia il decreto di sospensione);
— il *rinnovo della presentazione delle candidature*. Infatti — come rileva la Corte — il solo rinvio del procedimento D.P.R. 570, l'impedimento in questione non è emendabile con il semplice decorso del tempo. Occorre, anche, concedere alla lista privata del candidato Sindaco la possibilità di ripresentare una nuova candidatura a tale carica; ma allora, per la parità di trattamento tra le liste, occorre consentire anche alle altre liste di ripresentare (eventualmente confermandoli) i propri candidati a Sindaco.
A colmare la lacuna ha provveduto il comma 11 dell'art. 71 del D.Lgs. 267 del 2000, il quale dispone che, in caso di *decesso di un candidato alla carica di Sindaco,* intervenuto dopo la presentazione delle candidature e *prima del giorno fissato per le elezioni,* si procede al rinvio delle elezioni, con le modalità stabilite dall'art. 18, commi terzo, quarto, quinto, del D.P.R. 570 consentendo, in ogni caso, l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature a Sindaco ed a consigliere comunale.
È stato deciso che, dovendosi procedere al rinnovo integrale di tutte le liste, occorra indicare, nel caso di mutamento della composizione delle liste, il nominativo dei nuovi candidati, con la loro adesione nelle forme prescritte, mentre, nel caso di non mutamento, sia consentita la ripresentazione dei medesimi candidati mediante semplice riconferma (652).
La normativa concernente le elezioni nei Comuni con meno di 15.000 abitanti non prevede l'ipotesi — stabilita, invece, per i Comuni con più di 15.000 abitanti — in cui si verifichi un impedimento permanente o il *decesso di uno dei due candidati ammessi al ballottaggio*.
Secondo l'art. 72, comma 6, del D.Lgs. 267 del 2000, già art. 6, comma 6, legge 81, partecipa al ballottaggio il candidato che segue nella graduatoria, norma che riteniamo applicabile anche nei Comuni con meno di 15.000 abitanti.
Tuttavia, in un caso concreto, è stato deciso che nell'ipotesi di *rinuncia di entrambi i candidati alla carica di Sindaco,* avvenuta nell'intervallo tra il primo turno ed il ballottaggio, legittimamente il Prefetto abbia dato corso alle operazioni di ballottaggio, in quanto quegli atti di rinuncia sono stati ritenuti incapaci di produrre l'arresto delle operazioni elettorali, non essendo stati proposti nel termine di legge, termine che deve coincidere con quello previsto per la presentazione delle candidature; pertanto, nella fattispecie la volontà di rinuncia può esplicarsi soltanto con l'astenersi dalla partecipazione alla competizione elettorale e rinunciando all'eventuale elezione (653).
Qualora si addivenga al ballottaggio, questo ha luogo la *seconda domenica successiva*. Così stabilisce l'art. 71, comma 6, D.Lgs. 267, ma la disposizione è ulteriormente sviluppata dall'art. 1, comma 3, del D.P.R. 132 del 1993 (il quale stabilisce che «*l'eventuale turno di ballottaggio si svolge nei tempi previsti dall'art. 6, commi 5 e 6, e dall'art. 8, commi 7 e 8, della legge, indipendentemente dai termini previsti dalle disposizioni*» generali relative alle elezioni amministrative, citate al precedente comma 2 dello stesso art. 1) e dall'art. 7 del citato D.P.R. 132, il quale prevede che, in vista del ballottaggio, «*il Prefetto, con proprio decreto, sospende il procedimento elettorale e, contestualmente, fissa la data della nuova votazione che deve aver*

652) T.A.R. Veneto, I, 20 dicembre 1999, n. 2503, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 701.
653) T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 26 ottobre 2004, n. 2001, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3154.

luogo la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento». «Il decreto di cui al comma che precede è notificato al Sindaco ancora in carica, il quale ne dà immediata notizia al pubblico mediante manifesto da affiggersi nell'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici».

15.1.2. | *La determinazione dei seggi*.

Per la determinazione dei seggi da consigliere si procede con le modalità dettate dall'art. 71, commi 7, 8 e 9, del D.Lgs. 267 del 2000 e precisamente:
a) alla lista collegata al Sindaco che ha riportato il maggior numero di voti (al primo turno o al secondo) sono attribuiti i *due terzi dei seggi* assegnati al Consiglio, con arrotondamento all'unità superiore, qualora il numero dei consiglieri da comprendere nella lista contenga una cifra decimale superiore a 50.
Pertanto, alla lista vincente sono assegnati:
— nei Comuni con 6 consiglieri ..... 4 seggi
— nei Comuni con 7 consiglieri ..... 5 seggi
— nei Comuni con 10 consiglieri ..... 7 seggi;
— nei Comuni con 16 consiglieri ..... 11 seggi;
b) i restanti seggi, rispettivamente, 2, 2, 3 e 5 sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste, applicando il metodo d'*hondt,* già disciplinato dal D.P.R. 570, nei confronti dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.
A tal fine si divide la cifra elettorale di ciascuna lista (ossia il totale dei voti validi conseguiti dalla lista in tutte le sezioni) successivamente per 1, 2, 3, 4 ... sino a concorrenza del numero dei seggi da assegnare e quindi si scelgono, tra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei seggi da assegnare, disponendoli in una graduatoria decrescente.
Ciascuna lista ottiene tanti seggi quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di questa, per sorteggio.
Si propone il seguente esempio pratico (654).
Il Consiglio sia composto di 16 seggi, di cui 11 sono stati assegnati alla lista vincente, ed i restanti 5 seggi siano da ripartirsi tra le seguenti liste, che hanno ottenuto le corrispondenti cifre elettorali:
Si dividono le cifre elettorali per 1, 2, 3, 4 e 5 e si ottengono i seguenti quozienti:

	Lista A	**Lista B**	**Lista C**
1	1.770 (1)	1.221 (2)	683 (4)
2	850 (3)	610 (5)	341
3	566	407	227
4	425	305	170
5	340	244	136

Alla lista A spetteranno 2 seggi, come pure alla lista B, mentre alla lista C spetterà un solo seggio;

c) per la scelta dei consiglieri si proclamano eletti, nell'ambito di ciascuna lista, i candidati secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali, tenendo conto che il primo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza è attribuito al candidato alla carica di Sindaco della lista medesima. Qualora gli altri candidati abbiano conseguito la parità di voti, sono proclamati eletti i candidati che precedono nell'ordine di lista e non già con riferimento all'età (655).

---

654) Maggiora, *Il consigliere comunale,* Milano, 2000, pag. 23.

655) T.A.R. Campania, Napoli, II, 12 febbraio 2001, n. 635, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 1359.

15.2. | *Il procedimento nei Comuni con una sola sezione.*

15.2.1. | *Attestazione dei risultati dello scrutinio.*

Se il Comune ha una sola sezione elettorale, il Presidente, ultimate le operazioni di spoglio delle schede votate ed effettuati i riscontri di cui all'art. 63, sopra descritti, procede all'attestazione nel verbale, negli appositi prospetti, dei voti validi riportati da ciascun candidato alla carica di Sindaco, della cifra elettorale

di ciascuna lista nonchè dei voti di preferenza riportati da ciascun candidato alla carica di consigliere comunale disponendoli successivamente secondo la graduatoria decrescente delle rispettive cifre individuali.
La *cifra elettorale* di una lista è costituita dai voti validi riportati dal candidato alla carica di Sindaco ad essa collegato (art. 71, comma 7, D.Lgs. 267 del 2000).
La *cifra individuale* di ciascun candidato alla carica di consigliere è costituita dalla cifra elettorale di lista aumentata dei voti di preferenza (art. 73, comma 6, D.Lgs. 267).

15.2.2. | *Proclamazione del Sindaco.*

Successivamente, il Presidente, a norma dell'art. 71, comma 6, D.Lgs. 267, proclama eletto Sindaco il candidato alla carica che ha conseguito il maggior numero di voti, salve le definitive decisioni del Consiglio, ai sensi dell'art. 41, comma 1 D.Lgs. 267, già art. 75 D.P.R. 570.
Nel caso in cui due candidati alla carica di Sindaco abbiano riportato lo stesso maggior numero di voti, il Presidente, dandone atto nel verbale, chiude le operazioni della sezione, che dovranno essere riprese, per la proclamazione degli eletti, al termine delle operazioni di ballottaggio.

15.2.3. | *Assegnazione dei seggi.*

Dopo aver proceduto alla proclamazione del Sindaco, il Presidente attribuisce alla lista ad esso collegata i *due terzi* dei seggi assegnati al Consiglio comunale, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da assegnare alla lista stessa contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi (art. 71, comma 8, D.Lgs. 267 e art. 3, comma 2, D.P.R. 132).
I *restanti seggi* sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste, secondo le operazioni analiticamente indicate nel verbale e che abbiamo illustrato nell'esempio pratico riprodotto al paragrafo 15.1.2.
In caso di ammissione di una *sola lista* di candidati (ved. *retro,* 14.2), si ritiene che debba assegnarsi l'*intero numero dei seggi* previsti per la completa composizione del Consiglio comunale (656).
Il Consiglio di Stato ha motivato la sua decisione affermando che l'elezione, nel caso di specie, di un numero massimo di consiglieri pari ai due terzi, sarebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., incidendo sul buon andamento della pubblica amministrazione e determinerebbe, senza che ve ne sia l'obiettiva necessità giustificata da un principio giuridico specifico, una incrinatura nel rapporto tra il numero degli amministratori ed il numero degli abitanti (evidentemente ritenuto ottimale dalla norma che ha fissato il numero dei seggi da assegnare, per garantire la corretta amministrazione del territorio comunale).

15.2.4. | *Proclamazione degli eletti alla carica di consigliere.*

Assegnati i seggi a ciascuna lista, il Presidente proclama eletti consiglieri comunali, salve le definitive decisioni del Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 41, comma 1, D.Lgs. 267 del 2000, i candidati secondo la graduatoria decrescente delle rispettive cifre individuali.

---

656) Consiglio di Stato, V, 4 ottobre 1994, n. 1118, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 1351, che annulla T.A.R. Campania, Napoli, II, 6 dicembre 1993, n. 368, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 759, il quale aveva ritenuto che dovessero assegnarsi i soli due terzi dei seggi.

In caso di assegnazione di seggi all'unica lista partecipante alla competizione elettorale, il Presidente procede alle conseguenti proclamazioni, tenendo conto che alla lista vengono attribuiti tanti seggi quanti sono i candidati.

15.2.5. | *Chiusura del verbale e formazione dei plichi*.

Ultimate le operazioni di cui ai paragrafi precedenti, si procede alla *chiusura del verbale* ed alla formazione dei plichi, con le modalità che abbiamo indicato nel paragrafo 14.13.
I plichi contenenti un esemplare del verbale con i relativi allegati e le schede valide saranno subito rimessi al Prefetto dal Presidente o, per sua delegazione scritta, da due scrutatori.

15.3. | *Scrutinio nel caso in cui sia stata presentata ed ammessa una sola lista di candidati nei Comuni aventi una sola sezione.*

Nell'eventualità che sia stata presentata o ammessa una sola lista di candidati, il presidente, prima di compiere le operazioni descritte nei paragrafi precedenti del presente capitolo, deve accertare se si sono verificate le condizioni richieste dall'art. 71, comma 10, del D.Lgs. n. 267 del 2000, cioè:
1) se abbia votato almeno il 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune;
2) se la lista abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti.
Per l'accertamento del numero dei votanti, ai fini della determinazione del primo *quorum,* il presidente terrà conto degli elettori ammessi a votare in forza di una sentenza della Corte d'Appello o della Corte di Cassazione o di un'attestazione del Sindaco, i quali debbono essere aggiunti agli elettori iscritti nelle liste elettorali della sezione, prima di calcolare il rapporto tra il numero dei votanti (compresi cioè gli elettori ammessi a votare con sentenza o con attestazione) e quello degli iscritti nelle liste elettorali della sezione.
Nel caso che il primo *quorum* non sia raggiunto, il presidente deve dichiarare nulle le elezioni e chiudere le operazioni dell'ufficio.
Se invece il primo *quorum* risulti raggiunto, il presidente passa ad accertare se sia raggiunto il secondo *quorum* dalla legge. A tale effetto, calcolata la cifra corrispondente al 50% del numero dei votanti, rileva se il numero di voti validi ottenuti dalla lista sia uguale o superiore alla predetta cifra.
Nel caso in cui il secondo *quorum* non venga raggiunto, il presidente deve dichiarare nulle le elezioni e chiudere le operazioni dell'ufficio.
Viceversa, qualora siano stati raggiunti entrambi i *quorum,* il presidente procede alle operazioni descritte nei paragrafi precedenti.
I plichi contenenti, rispettivamente, un esemplare del verbale con i relativi allegati e le schede valide saranno subito rimessi al Prefetto dal presidente o, per sua delegazione scritta, da due scrutatori.

15.4. | *Il procedimento nei Comuni con più di una sezione.*

15.4.1. | *L'Adunanza dei presidenti delle sezioni.*

Dispone l'art. 67, comma primo, D.P.R. 570, che nei Comuni, nei quali si effettua l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale col sistema maggioritario ed aventi *più di una sezione* elettorale, le operazioni di riepilogo dei voti e la proclamazione dei candidati risultati eletti vengono effettuate dalla *Adunanza dei Presidenti* delle sezioni, composta dai presidenti degli Uffici elettorali delle sezioni del Comune.
L'adunanza è presieduta dal *Presidente della Prima sezione* (art. 67, primo comma, D.P.R. 570), mentre le funzioni di *segretario* sono affidate al segretario della Prima sezione, che redige il verbale (art. 67, comma secondo) e la relativa riunione è tenuta «*nel giorno di martedì successivo alla votazione, se possibile, o al più tardi alle ore 8 del mercoledì*». Precisa il Ministero dell'Interno che è da ritenere, che il termine iniziale fissato dalla legge abbia carattere *ordinatorio* e che pertanto, laddove compatibile con le esigenze degli uffici elettorali e dei rispettivi presidenti e con l'assoluta regolarità e completezza delle operazioni del

procedimento elettorale di rispettiva competenza, l'adunanza dei presidenti di sezione possa tenersi anche nel giorno stesso di lunedì, dopo il compimento di tutti gli adempimenti dei seggi (657).
È previsto che nell'eventualità in cui il Presidente di qualche sezione sia impossibilitato ad intervenire alle operazioni dell'adunanza, in sua vece debba partecipare alle operazioni stesse il vicepresidente (art. 67, primo comma).
I Presidenti delle singole sezioni saranno adibiti dal Presidente dell'adunanza a tutte le operazioni necessarie per il riepilogo dei risultati degli scrutini e per la proclamazione degli eletti. Non si esclude che il Comune possa destinare idoneo personale, con il compito di coadiuvare i membri del consesso nelle suddette operazioni.
Il Ministero dell'Interno (658) è dell'avviso che il Presidente dell'adunanza dei presidenti delle sezioni abbia tutti i poteri spettanti, ai sensi dell'art. 46 D.P.R. 570, ai Presidenti degli Uffici elettorali di sezione, ossia i poteri di polizia dell'adunanza.
Pertanto, egli può disporre degli agenti della Forza pubblica e delle Forze armate per far espellere od arrestare coloro che disturbano il regolare procedimento delle operazioni dell'Adunanza o commettano reato.
La Forza pubblica, senza richiesta del Presidente, non può entrare nella sala dell'adunanza.
Tuttavia, in caso di disordini o di tumulti nella sala medesima o nelle immediate adiacenze, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono entrare in essa e farsi assistere dalla Forza pubblica, anche senza richiesta del Presidente.
Nella sala dell'Adunanza hanno pure accesso gli ufficiali giudiziari per notificare al Presidente proteste o reclami relativi alle operazioni dell'Adunanza stessa.
Le Autorità civili ed i comandanti militari sono tenuti ad ottemperare alle richieste del Presidente dell'adunanza dei presidenti delle sezioni.
L'Adunanza dei presidenti delle sezioni deve pronunciarsi su tutti gli incidenti relativi alle operazioni di sua competenza (art. 67, primo comma).
La decisione, dalla quale l'Adunanza non può esimersi per alcuna ragione, è tuttavia provvisoria, giacchè contro le operazioni elettorali è ammesso ricorso dopo la proclamazione degli eletti.

15.4.2. | *Sala dell'Adunanza dei presidenti.*

Il luogo in cui si tiene l'Adunanza dei presidenti delle sezioni è la *sala della Prima sezione*.
Ad essa hanno accesso, al fine di potere assistere alle relative operazioni, gli *elettori* che presentino la tessera elettorale che certifica l'iscrizione nelle liste elettorali del Comune o altro documento attestante tale qualità. Essi, però, possono prendere posto solo nella parte della sala non riservata ai componenti dell'Adunanza.
Alla sala dell'Adunanza dei Presidenti delle sezioni hanno, inoltre, accesso:
— gli *ufficiali di polizia* e gli *agenti della Forza pubblica* che li assistono, in caso di tumulti o disordini;
— gli *ufficiali giudiziari,* per la notifica al Presidente di proteste o reclami relativi alle operazioni dell'Adunanza;
— tutte quelle persone, infine, che debbono compiere incarichi previsti dalla legge.
Gli elettori non possono entrare armati o muniti di bastone (art. 38, secondo comma, D.P.R. 570).
È stato affermato che la circostanza che sia stato estromesso il pubblico — senza giustificato motivo —

657) Le norme sul funzionamento dell'adunanza dei presidenti di sezione vanno ovviamente raccordate con la disposizione di cui all'art. 2, primo comma, lett. *c),* ultimo alinea, del decreto-legge 3 maggio 1976, n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1976, n. 240, ai sensi della quale, in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni politiche con quelle per la rinnovazione dei consigli regionali, dei consigli provinciali e dei consigli comunali, lo scrutinio per le elezioni regionali, provinciali e comunali viene rinviato alle ore 14 del martedì successivo alla votazione, dando la precedenza allo spoglio delle schede per le elezioni regionali e poi di quelle per le elezioni provinciali.

658) Nella Pubblicazione n. 21 della serie «Elezioni amministrative e regionali», recante "Istruzioni per le operazioni dell'Adunanza dei Presidenti delle sezioni", dalla quale sono tratte le considerazioni relative alle operazioni dell'Adunanza dei presidenti, che seguono.

dalla sala dell'adunanza dei presidenti può comportare di per sè, per il principio della strumentalità delle forme vigente nel procedimento elettorale, solo *la ripetizione delle operazioni* dell'Adunanza, senza peraltro riflettersi sulle precedenti fasi del procedimento, proprio perchè è preclusa all'Adunanza medesima qualsiasi modifica dei risultati dello scrutinio, sicchè resterebbero sempre possibili la verifica della regolarità delle relative operazioni (659).

15.4.3. | *Primi adempimenti dell'Adunanza dei presidenti.*

Le operazioni dell'Adunanza dei presidenti delle sezioni, nel caso di sole elezioni comunali, debbono avere inizio — come rilevato al paragrafo 15.4.1 nella giornata di martedì o al più tardi, alle ore 8 di mercoledì successivo al giorno della votazione, tenuto conto che le operazioni di scrutinio presso i seggi, a norma dell'art. 13, comma 2, del D.P.R. 132 del 1993, devono essere ultimate entro dodici ore dal loro inizio, se ha avuto luogo una sola elezione, ed entro ventiquattro ore, se hanno avuto luogo due consultazioni.
Per la validità delle operazioni dell'Adunanza dei presidenti è necessario che sia presente la *maggioranza* di coloro che hanno qualità per intervenirvi (art. 67, ultimo comma, D.P.R. 570).
L'adunanza, appena insediatasi, deve accertare se siano pervenuti da tutti gli Uffici elettorali di sezione i plichi con i verbali ed i relativi allegati. Nello stesso tempo deve accertare se tutti gli Uffici anzidetti abbiano completato o meno le operazioni di scrutinio.

15.4.4. | *Completamento delle operazioni di scrutinio.*

Qualora qualche sezione non abbia completato le operazioni di scrutinio, l'Adunanza dei presidenti delle sezioni procede, in sede *surrogatoria,* al compimento delle operazioni stesse.
Si tenga presente che a tale adempimento l'Adunanza dei presidenti deve provvedere solo nel caso in cui le elezioni comunali si siano svolte contemporaneamente alle elezioni provinciali ovvero alle elezioni regionali ovvero alle elezioni provinciali e regionali (art. 26 della legge 8 marzo 1951, n. 122 e art. 20 della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
L'Adunanza procede alle operazioni anzidette, separatamente per ogni sezione, in base al verbale, agli atti ed alle schede, contenute nell'urna e nella scatola, che le sono stati trasmessi dagli Uffici elettorali di sezione interessati.
Per il compimento di tali operazioni si richiamano le istruzioni dettate per le operazioni di scrutinio effettuate dagli Uffici elettorali di sezione, alle quali si rinvia.
Delle eventuali operazioni surrogatorie l'Adunanza provvede a redigere appositi *verbali,* da compilarsi in duplice esemplare, distintamente per ciascuna sezione ed a formare, per ciascuna sezione, appositi plichi contenenti le schede spogliate (schede nulle, contestate, ecc.) e gli atti relativi a dette operazioni.
L'Adunanza provvede, inoltre, a rimettere un esemplare del verbale relativo alle operazioni di spoglio alla *segreteria del Comune,* includendolo nell'apposita busta.
L'altro esemplare, incluso nella busta a ciò destinata, viene trattenuto, per essere inviato, poi, insieme con il verbale delle operazioni di competenza primaria dell'Adunanza, al *Prefetto* con allegati i plichi contenenti le schede spogliate sopra indicati.
Il numero di ogni sezione, per la quale si è provveduto al completamento delle operazioni suddette, viene registrato nel verbale dell'Adunanza.

15.4.5. | *Il procedimento di proclamazione dell'eletto alla carica di Sindaco.*

Ultimate le eventuali operazioni di surrogazione, l'Adunanza dei presidenti effettua, in primo luogo, il *riepilogo dei voti* riportati in tutte le sezioni elettorali del Comune da ciascun candidato alla carica di Sindaco.

---

659) T.A.R. Sicilia, Palermo, 15 maggio 1997, n. 828, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 2831; Consiglio di Stato, V., 26 marzo 1996, n. 313, in «Cons. St.»., 1996, I, pag. 439.

Le operazioni che l'Ufficio deve compiere al riguardo consistono nel sommare, nell'apposito prospetto contenuto nel verbale delle operazioni dell'Adunanza, *tutti i voti validi,* compresi quelli contestati e provvisoriamente assegnati, attribuiti ai singoli candidati alla carica di Sindaco, come risultano dai verbali delle singole sezioni.
Occorre rilevare che devono essere registrati i dati risultanti dai verbali delle sezioni, senza che vi si possa apportare alcuna modificazione.
Nessun riesame delle schede rimesse dalle sezioni unitamente al verbale può essere effettuata dall'Adunanza dei presidenti.
Pertanto, i plichi relativi alle schede non debbono essere aperti per alcun motivo dall'Adunanza stessa.
Effettuato il riepilogo dei voti, il Presidente dell'adunanza dei presidenti, dopo aver preso nota nel verbale delle eventuali cause di ineleggibilità denunziate nei confronti del candidato da proclamare eletto, *proclama eletto* alla carica di Sindaco il candidato che ha ottenuto, a norma dell'art. 71, comma 6, D.Lgs. 267 del 2000, il *maggior numero di voti,* salve le definitive decisioni del Consiglio comunale, ai termini dell'art. 41, comma 1, D.Lgs. 267, già art. 75 D.P.R. 570.
Qualora si sia verificato il caso in cui due candidati abbiano riportato lo stesso maggior numero di voti, il Presidente dell'adunanza, datone atto nel verbale, provvede immediatamente a darne notizia al Prefetto della Provincia ed al Comune, ai fini dell'effettuazione del turno di ballottaggio da svolgersi la seconda domenica successiva al primo turno.
Le operazioni dell'adunanza proseguono per la determinazione della *cifra elettorale di lista* e della *cifra individuale* dei candidati alla carica di consigliere comunale (660), mentre le operazioni di riparto dei seggi tra le liste verranno effettuate dopo la proclamazione del Sindaco, in sede di ballottaggio (art. 8 D.P.R. 132 del 1993).
Deve essere compilato, in duplice copia, un estratto del *verbale dell'Adunanza,* contenente i risultati della votazione e dello scrutinio.
Un esemplare di detto estratto, chiuso in plico sigillato col bollo della Prima sezione, viene rimesso al *Prefetto,* insieme con i verbali delle sezioni, gli eventuali verbali di completamento delle operazioni delle sezioni ed i plichi delle schede contenenti i voti validi.
L'altro esemplare, chiuso in altro plico, viene depositato nella *segreteria del Comune,* ove dovrà essere custodito per essere consegnato, poi, al Presidente dell'Adunanza all'atto dell'insediamento dopo le operazioni di scrutinio relative al ballottaggio.

15.4.6. | *Il procedimento di proclamazione degli eletti alla carica di consigliere.*

L'Adunanza dei presidenti passa, quindi, a determinare la *cifra elettorale* ottenuta dalle liste in tutte le sezioni elettorali del Comune.
A tal fine, si tenga presente che, a norma dell'art. 71, comma 7, D.Lgs. 267 del 2000, a ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere comunale si intendono attribuiti tanti voti quanti sono i voti complessivamente conseguiti dal candidato alla carica di Sindaco.
Pertanto, la cifra elettorale di ciascuna lista è *pari ai voti ottenuti dal candidato alla carica di Sindaco,* collegato alla stessa lista.
Nell'apposito paragrafo del verbale devono, quindi, essere riportati, per ognuna delle liste, il totale dei voti validi conseguiti (e già registrati) dai collegati candidati alla carica di Sindaco.
Dei totali stessi viene dato atto sul verbale, nel quale le liste ammesse vengono elencate secondo l'ordine risultante dal manifesto di cui all'art. 31 del D.P.R. 570.
L'Adunanza dei presidenti, quindi, calcola il totale dei voti di preferenza riportati da ciascun candidato di

660) Si rammenta che la *cifra elettorale di una lista* è costituita dai voti validi riportati dal candidato alla carica di Sindaco ad essa collegato (art. 71, comma 7, D.Lgs. 267 del 2000), mentre la *cifra individuale* di ciascun candidato alla carica di consigliere è costituita dalla cifra elettorale di lista aumentata dei voti di preferenza (art. 73, comma 6, D.Lgs. 267).

ogni lista, utilizzando apposito modello, e procede alla determinazione della *cifra individuale* di ciascun candidato, che è data sommando il *totale dei voti di preferenza,* come innanzi accertati, alla cifra elettorale della lista cui il candidato stesso appartiene.
Tali operazioni sono registrate negli appositi prospetti contenuti nel verbale.
Si precisa che, analogamente a quanto prescritto per i verbali, anche il modello sul quale sono registrate le cifre individuali, deve essere compilato in *duplice copia* e dovrà essere firmato in ciascun foglio dai componenti l'Adunanza dei presidenti delle sezioni e muniti del bollo dell'Ufficio.
L'Ufficio procede, quindi, alla formazione della *graduatoria dei candidati* di ciascuna lista, tenendo presente che, a parità di cifra individuale, la precedenza è determinata dall'ordine di iscrizione nella lista (art. 71, comma 9, D.Lgs. 267).
La graduatoria di cui trattasi viene riportata in appositi prospetti contenuti nel verbale, nei quali i candidati vengono registrati nell'ordine decrescente delle rispettive cifre individuali.
Compiute le operazioni sopra descritte, il Presidente dell'adunanza, semprechè sia già stato proclamato eletto il Sindaco, procede all'attribuzione alla lista allo stesso collegata, dei *due terzi dei seggi* assegnati al Consiglio, provvedendo all'eventuale arrotondamento all'unità superiore ove detto numero contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi.
Per la ripartizione dei *seggi restanti,* dopo l'assegnazione dei due terzi alla lista maggioritaria, fra le altre liste, la legge 81 ha adottato il metodo d'*hondt* (ved. l'esemplificazione riprodotta al paragrafo 15.1.2).
Per l'attuazione di questo metodo, l'Adunanza dei presidenti deve dividere la cifra elettorale di ogni lista per 1, 2, 3, 4 ... fino alla concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere nel Comune.
I risultati di tali operazioni vengono registrati nell'apposito prospetto, che fa parte integrante del verbale dell'Adunanza.
Effettuate tali operazioni, l'Adunanza sceglie i più alti quozienti ottenuti dalle varie liste, in numero uguale a quello dei seggi di consigliere che restano da assegnare, disponendoli in una graduatoria decrescente.
Ad ogni lista saranno assegnati tanti seggi di consigliere quanti sono i quozienti appartenenti alla lista medesima compresi nella graduatoria suindicata.
Nell'assegnazione dei seggi alle singole liste possono presentarsi due o più *quozienti eguali*. In tale caso, l'art. 71, comma 8, ultimo periodo, del D.Lgs. 267 dispone che «*a parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio*».
Questa regola agisce, come è evidente, per l'assegnazione dell'ultimo seggio. Se invece la parità è fra quozienti intermedi, i quozienti eguali entrano tutti nella graduatoria.
Dell'assenza di cause di ineleggibilità, come degli eventuali motivi denunziati, deve essere dato atto nel verbale, per le definitive decisioni del Consiglio comunale, a termini dell'art. 41, comma 1, D.Lgs. 267.
Al termine delle operazioni sopra illustrate, il Presidente dell'adunanza dei presidenti delle sezioni — in conformità dei risultati accertati dall'adunanza stessa, tenendo presente il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista, la disposizione secondo la quale il primo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza deve essere attribuito al candidato alla carica di Sindaco collegato alla lista medesima, nonchè la graduatoria dei candidati delle singole liste — *proclama eletti consiglieri* comunali, salve le definitive decisioni del Consiglio comunale ai termini dell'art. 41 sopracitato, i primi candidati compresi nelle graduatorie anzidette, fino a concorrenza dei seggi spettanti a ciascuna lista (art. 73 D.P.R. 570).
La proclamazione deve avvenire anche nel caso che siano state denunziate cause di ineleggibilità.
Successivamente l'Adunanza, per ciascuna delle liste concorrenti, forma l'elenco dei candidati alla carica di consigliere comunale *non eletti,* riportandoli in appositi prospetti, nei quali gli stessi vengono registrati in ordine di graduatoria decrescente.
Tali elenchi serviranno per procedere alla sostituzione dei consiglieri dichiarati ineleggibili, a norma dell'art. 41 del D.Lgs. 267 ed alle surrogazioni ai sensi dell'art. 45 dello stesso decreto delegato.
Nel caso in cui sia stata presentata ed ammessa una *sola lista* di candidati, il Presidente dell'Adunanza, accertato che si sono verificate le condizioni richieste (ved. art. 71, comma 10, del D.Lgs. 267), procede

alle conseguenti proclamazioni, tenendo presente che alla lista vengono attribuiti tanti seggi quanti sono i relativi candidati (ved. le considerazioni riportate *retro,* al paragrafo 15.2.3).

15.4.7. | *Chiusura e spedizione del verbale*.

Delle operazioni compiute dall'Adunanza dei presidenti delle sezioni viene redatto apposito *verbale* in duplice esemplare.
Nel verbale va fatta la precisa registrazione di tutte le operazioni compiute, nonchè di tutti gli incidenti occorsi, delle decisioni adottate e delle denunzie di cause di ineleggibilità nei riguardi degli eletti (art. 67 D.P.R. 570).
Il verbale deve essere *firmato* in ciascun foglio e sottoscritto, seduta stante, dal Presidente e da tutti i componenti dell'Adunanza e munito del bollo della Prima sezione.
Trova applicazione anche nel confronti del verbale dell'Adunanza dei presidenti quanto prescritto per i verbali delle singole sezioni dall'art. 66 D.P.R. 570, ossia la necessità della sottoscrizione di tutti i membri dell'Ufficio su ciascun foglio (661).
Un esemplare del verbale, immediatamente chiuso in un plico sigillato col bollo della Prima sezione e la firma del Presidente e di almeno due membri dell'Adunanza, viene rimesso al *Prefetto* insieme con i verbali di tutte le sezioni, gli eventuali verbali di completamento delle operazioni delle sezioni ed i plichi delle schede contenenti i voti validi. La consegna è effettuata da due componenti dell'Adunanza.
L'altro esemplare viene depositato nella *segreteria del Comune* da uno dei componenti dell'Adunanza.

15.4.8. | *Operazioni successive al turno di ballottaggio.*

Per quanto concerne la composizione dell'Ufficio, l'accesso alla sala dell'Adunanza e l'inizio delle operazioni, si intendono qui integralmente richiamate le istruzioni contenute nel paragrafo 15.3.1.
Compito dell'Adunanza dei presidenti è quello di procedere alla proclamazione dell'elezione alla carica di Sindaco del candidato che ha riportato il maggior numero di voti in sede di ballottaggio, alle operazioni di riparto dei seggi tra le liste ed alla conseguente proclamazione a consigliere comunale dei candidati compresi nelle stesse.
Come è stato certificato nel precedente verbale, le anzidette operazioni, infatti, non sono state effettuate in sede di prima votazione, a seguito del conseguimento della parità di voti riportata in detto primo turno, dai due candidati alla carica di Sindaco maggiormente votati.
La prima operazione che l'Adunanza dei presidenti deve effettuare è il *riepilogo dei voti* riportati in tutte le sezioni elettorali del Comune dai due candidati alla carica di Sindaco che hanno partecipato al ballottaggio.
A tal fine, l'Ufficio riporta, nell'apposito paragrafo del verbale delle operazioni, tutti i voti validi, compresi quelli contestati e provvisoriamente assegnati, attribuiti ai due candidati alla carica di Sindaco, come risultano dai verbali delle singole sezioni.
Anche in questa sede, i dati da registrare sono quelli risultanti dai verbali delle sezioni senza che vi si possa apportare alcuna modificazione.
Effettuate le operazioni indicate, il Presidente dell'adunanza *proclama eletto* Sindaco il candidato che ha riportato il maggior numero di voti, salve le definitive decisioni del Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 41, comma 1, del D.Lgs. 267.
Nel caso in cui i due candidati che hanno partecipato al ballottaggio abbiano ulteriormente conseguito lo stesso numero di voti, viene eletto alla carica di Sindaco il *più anziano di età*.

---

661) Così, Consiglio di Stato, V, 31 marzo 1992, n. 280, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 458; tuttavia, cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, II, 19 ottobre 1998, n. 661, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 4593, secondo il quale la mancata sottoscrizione del verbale dell'adunanza dei presidenti da parte di tutti i presenti non incide sulla validità del verbale stesso e delle operazioni elettorali.

Dopo aver proceduto alla proclamazione dell'elezione alla carica di Sindaco, l'Adunanza procede all'assegnazione alla lista ad esso collegata dei *due terzi* dei seggi spettanti al Consiglio.
I restanti seggi vengono ripartiti, sulla base delle cifre elettorali riportate nell'estratto del verbale, che è stato consegnato dalla segreteria del Comune all'atto dell'insediamento dell'Ufficio, fra le altre liste secondo le operazioni dettagliatamente descritte nel paragrafo 15.4.6.
Successivamente, l'Adunanza dei presidenti, tenuto presente il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista e la graduatoria dei candidati di ciascuna lista risultante dai prospetti contenuti nell'estratto del verbale soprarichiamato, procede alla *proclamazione degli eletti* alla carica di consigliere comunale, secondo le modalità indicate nel citato paragrafo 15.4.6.
Per la *chiusura del verbale* e la sua spedizione, cfr. paragrafo 15.4.7.

15.5. | *La proclamazione degli eletti.*

15.5.1. | *Rilevanza e natura giuridica.*

La proclamazione degli eletti — alla carica di Sindaco ed a quella di consigliere comunale — costituisce l'atto finale del procedimento elettorale, procedimento che, come abbiamo visto, si sviluppa attraverso varie fasi che trovano appunto in tale atto il loro momento conclusivo.
La rilevanza dell'atto di proclamazione degli eletti è, altresì, data, in primo luogo, dal fatto che da esso il Sindaco ed i consiglieri *entrano in carica,* ai sensi dell'art. 38, comma 4, del D.Lgs. 267 del 2000: in merito occorre tenere presente che tale disposizione fa riferimento ai soli consiglieri, in quanto deriva dall'art. 31 comma 2, della legge 142, la quale non contemplava l'elezione diretta del Sindaco (ved., *infra,* 18.2).
Inoltre, la proclamazione degli eletti acquista speciale importanza ai *fini processuali,* in quanto da essa cominciano a decorrere i termini per proporre i ricorsi davanti al giudice amministrativo, avverso le irregolarità che si assumono essersi verificate durante lo svolgimento delle operazioni elettorali, operazioni che non sono, di regola, impugnabili *ex se*, ma soltanto con l'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti (ved. *infra,* Capitolo XIX).
È stato rilevato che — non distinguendo la legge tra proclamazione degli eletti fatta oralmente dal Presidente del competente Ufficio, al termine delle operazioni di scrutinio e proclamazione documentata nel processo verbale, che può avvenire in altro giorno — il giorno iniziale dal quale decorrono i termini per proporre il ricorso non sia dato da quello della proclamazione orale, bensì da quello in cui tutte le operazioni preparatorie, effettuate dall'Ufficio centrale (o dall'Adunanza dei presidenti), risultino documentate e possano essere sottoposte a un giudizio di legittimità che, per le modalità di svolgimento e per gli strumenti istruttori tipici del giudice amministrativo, presuppone un *atto scritto*, costituito dal verbale di proclamazione, datato e regolarmente sottoscritto (662).
La non sufficienza della dichiarazione orale rileva, altresì, anche per l'entrata in carica del Sindaco, nei confronti del quale è uso procedere alla immediata proclamazione, fatta con apposito verbale, rinviando ad un tempo successivo la proclamazione degli eletti relativa ai singoli consiglieri, adempimento che, di regola, richiede un tempo maggiore.
Circa la *natura giuridica* dell'atto di proclamazione, è ormai giurisprudenza consolidata che essa abbia natura di atto amministrativo, e in ciò concorda la prevalente dottrina «a parere della quale la proclamazione è un atto amministrativo di pubblicazione a seguito di accertamento meramente dichiarativo, non costitutivo, delle risultanze elettorali» (663).
Per quanto concerne la possibilità di un *annullamento d'ufficio,* da parte dell'Autorità amministrativa in sede di autotutela, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, avendo il verbale di proclamazione degli eletti, natura di atto amministrativo, esso è soggetto al controllo di legittimità del giudice amministrativo e può

662) Consiglio di Stato, Ad. plen., 31 luglio 1996, n. 16, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1088; Id. V. 15 marzo 2001, n. 1521, *ivi,* 2001, I, pag. 693; T.A.R. Campania, Napoli, II, 6 dicembre 2001, n. 5288, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 687.

663) De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 251.

formare oggetto del potere di annullamento d'ufficio, da parte del Governo, ai sensi dell'art. 138 del D.Lgs. 267 del 2000, già art. 6 T.U. della legge comunale e provinciale del 1934.
Tuttavia, per procedere a tale annullamento, stante la delicatezza della materia, è richiesto un rilevante interesse pubblico che potrebbe concretarsi o nella esigenza di eliminare un pericolo per l'ordine pubblico o in quella di evitare un danno per la civica azienda (664).
La proclamazione degli eletti — fatta dall'Adunanza dei Presidenti o dall'Ufficio centrale — non può essere successivamente corretta in una ulteriore adunanza, in quanto che l'organo straordinario rappresentato da tale Ufficio, una volta esaurito il suo compito di istituto con la proclamazione, seguita dalla chiusura delle operazioni elettorali e dalla trasmissione degli atti e dei verbali alla Prefettura ed al Comune, cessa dalle sue funzioni (665).
È stato deciso che nel caso di avvenuta violazione della procedura di proclamazione degli eletti, per il fatto che l'Ufficio elettorale centrale, chiamato a riassumere i voti delle varie sezioni ed a determinare la cifra elettorale di ciascuna lista, ha proceduto in assenza dei dati essenziali non trasmessi da alcune sezioni per un certo numero di voti non computabili ed allorchè non sia possibile ricostruire *ex post* la volontà del corpo elettorale, si rende necessario il ritorno alle urne per il rinnovo delle operazioni di voto (666).

15.5.2. | *Casistica.*

Riguardo alla normativa dettata dall'art. 5, comma 7, della legge 81 del 1993 (ora, art. 71, comma 8, D.Lgs. 267 del 2000), è stato deciso che:
— l'art. 5, settimo comma, nel disciplinare i criteri di attribuzione dei seggi alle liste di minoranza collegate ai candidati a Sindaco risultati sconfitti nella competizione elettorale per il rinnovo dei Consigli comunali nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, stabilisce che «*i restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste: a tale fine si divide la cifra elettorale di ciascuna lista successivamente per 1, 2, 3, 4 ... sino a concorrenza del numero dei seggi da assegnare e si scelgono tra i quozienti così ottenuti i più alti, in numero eguale a quello dei seggi da assegnare, disponendoli in una graduatoria decrescente, sicchè ciascun lista ottiene tanti seggi quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria*». Pertanto, alla luce di detta normativa, è illegittimo l'operato dell'Adunanza dei presidenti di sezione nel momento in cui svolge le operazioni di ripartizione dei seggi tra le liste non collegate al candidato proclamato Sindaco, considerando non già la cifra elettorale di ciascuna lista, vale a dire, la somma di tutti i voti espressi in favore di ciascuna lista in tutte le sezioni comunali, bensì il dato aggregato risultante dall'addizione delle «cifre individuali» attribuite ai singoli candidati nell'ambito della stessa lista (667);
— ai sensi dell'art. 5, settimo comma, della legge 81, concernente le modalità per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti, in ordine al riparto proporzionale dei seggi che residuano dopo l'attribuzione dei due terzi di quelli assegnati in favore della lista maggioritaria, le cifre individuali vengono in rilievo solo ai fini dell'identificazione dei candidati ai quali spettano i seggi già attribuiti alla lista di appartenenza, mentre non concorrono al riparto tra le liste minoritarie, basato sull'applicazione del cosiddetto metodo (proporzionale) d'Hondt alle rispettive cifre elettorali (668);
— ai sensi dell'art. 5, comma 7 la cifra individuale che costituisce la somma dei voti di lista e del numero

---

664) Consiglio di Stato, I, 17 marzo 1953, n. 393 (parere), in «Cons. St.», 1953, I, pag. 1004; cfr. Giovenco, *Se il Governo può annullare la proclamazione degli eletti,* in «Corr. amm.», 1953, pag. 464; T.A.R. Campania, Napoli, 25 marzo 1987, n. 61, in «I T.A.R.», 1987, I, pag. 2038).

665) Consiglio di Stato, V., 1 febbraio 1974, n. 64, in «Cons. St.», 1974, I, pag. 230; T.A.R. Campania, Napoli, 24 giugno 1981, n. 644, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 2812; Id. III, 25 marzo 1987, n. 60, *cit.*).

666) T.A.R. Lazio, II bis, 17 febbraio 2000, n. 1118, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 1272.

667) T.A.R. Piemonte, II, 13 ottobre 1993, n. 302, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 4446.

668) T.A.R. Molise, 21 giugno 1995, n. 162, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3823.

complessivo dei voti di preferenza conseguito da ciascun candidato ha rilievo unicamente ai fini della graduatoria dei quozienti elettorali (669).
Relativamente alla disciplina dettata dall'art. 5, comma 8, della legge 81 (ora, art. 71, comma 9, D.Lgs. 267) si è affermato che:
— ai sensi dell'art. 5, comma ottavo, della legge 81, nell'ambito di ogni lista i candidati sono proclamati eletti consiglieri comunali secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali e, a parità di cifra, sono proclamati eletti i candidati che precedono nell'ordine di lista e non già con riferimento all'età (670).

Capitolo XVI
LO SCRUTINIO E LA PROCLAMAZIONE DEGLI ELETTI NEI COMUNI CON PIÙ DI 15.000 ABITANTI

Sezione I
Disposizioni generali

16.1. | *Riapertura dei seggi.*

Alle ore 7 di lunedì, il Presidente *ricostituisce l'Ufficio elettorale* di sezione — ai sensi art. 52, primo comma, del D.P.R. 570 del 1960 — con le stesse persone del giorno precedente, provvedendo alla sostituzione di eventuali assenti. In proposito, si richiama quanto precisato a commento dell'art. 47 del D.P.R. 570, avvertendo che l'Ufficio deve iniziare le sue operazioni quando siano presenti almeno due componenti del seggio, oltre al Presidente o al vicepresidente.
Constatata l'integrità dei mezzi di sigillatura apposti alle aperture ed agli accessi della sala nonchè dei sigilli apposti alle urne contenenti le schede votate, alle scatole contenenti le schede autenticate ed al plico sigillato contenente gli atti, il presidente apre il plico medesimo, le scatole contenenti le schede autenticate e la fessura delle urne che contengono le schede votate e fa riprendere le operazioni di votazione chiamando ad assistere alle operazioni elettorali i rappresentanti di lista presenti.
Le operazioni di votazione devono proseguire sino alle ore 15 dello stesso giorno di lunedì. Tuttavia, se a tale ora siano ancora presenti nella sala o nelle immediate adiacenze elettori che non hanno votato, il presidente ne fa prendere nota e li ammette a votare nell'ordine in cui sono stati annotati (art. 52, secondo comma, del D.P.R. 570 del 1960).
Quindi, il presidente dichiara chiusa la votazione.

16.2. | *Le operazioni di scrutinio.*

Subito dopo il Presidente dà inizio alle *operazioni di scrutinio* che debbono proseguire senza interruzione per essere ultimate entro dodici ore dal loro inizio, se si è avuta una sola elezione o entro ventiquattro ore, se hanno avuto luogo due elezioni (art. 13, comma 2, D.P.R. 132 del 1993).
Secondo quanto disposto dall'art. 2, primo comma, lett. *c)* del D.L. 3 maggio 1976, n. 161, come sostituito dall'art. 1 del D.L. 6 luglio 2001, n. 271 e modificato dall'art. 1, comma 9, della legge 16 aprile 2002, n. 62, in caso di contemporaneo svolgimento delle elezioni regionali e amministrative con quelle politiche, «*Lo scrutinio per le elezioni dei Consigli regionali, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali viene rinviato alle ore 14 del martedì successivo alla votazione, dando la precedenza allo spoglio delle schede per le elezioni regionali e poi di quelle per le elezioni provinciali*», e quindi di quelle comunali e circoscrizionali.
Il Presidente dell'Ufficio elettorale di sezione, prima di aprire l'urna per le schede votate, procede — analogamente a quanto illustrato a commento delle operazioni di scrutinio nei Comuni con meno di 15.000

669) T.A.R. Lombardia, Milano, II, 14 ottobre 1999, n. 3396, in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 4697.

670) T.A.R. Campania, Salerno, 31 ottobre 1995, n. 532, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4968; T.A.R. Sardegna, 18 luglio 1997, n. 946, *ivi,* 1997, I, pag. 3816; T.A.R. Lazio, Latina, 23 luglio 1999, n. 582, *ivi,* 1999, I, pag. 3170.

abitanti (art. 63, del D.P.R. 570, commentato al paragrafo 14.5) — a ripartire tra i componenti del seggio i compiti per lo svolgimento delle operazioni di scrutinio ed a designare, mediante sorteggio, ai sensi dell'art. 68, primo comma, D.P.R. 570, lo scrutatore incaricato di estrarre le schede votate dall'urna.
Degli altri scrutatori, ivi compreso quello con funzioni di vicepresidente, e del segretario, il presidente forma, poi, *due gruppi distinti* che seguiranno parallelamente le medesime operazioni di registrazione dei voti nelle tabelle di scrutinio, in maniera che si possa avere un continuo, reciproco controllo dei risultati.
È da tenere, comunque, presente che il disposto dell'art. 25 D.P.R. 570, secondo il quale per la validità delle operazioni elettorali è sufficiente la presenza di *almeno tre membri dell'Ufficio,* si deve coordinare opportunamente con le disposizioni relative allo scrutinio nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, contenute nell'anzidetto art. 68.
In base a tali norme, per effettuare lo spoglio è necessaria la presenza del Presidente o del vicepresidente, dello scrutatore designato dalla sorte, che estrae le schede dall'urna, di un altro scrutatore che insieme con il segretario prende nota dei voti di ciascuna lista e di ciascun candidato e di un terzo scrutatore che pone la scheda, il cui voto è stato spogliato, insieme con quelle già esaminate di eguale contrassegno.
Pertanto, dovranno essere presenti, durante lo scrutinio, almeno *cinque membri* dell'Ufficio, e cioè: il Presidente o il vicepresidente, tre scrutatori ed il segretario.
Alle operazioni di scrutinio possono assistere solamente gli elettori della sezione, oltre, naturalmente, ai rappresentanti di lista. Nella sala possono essere ammesse, inoltre, per l'adempimento dei loro compiti, le persone indicate nell'art. 46.

16.3. | *Spoglio e registrazione dei voti.*

Assegnati i compiti per le operazioni di scrutinio ai singoli componenti del seggio, il Presidente deve rimuovere dal suo bloccaggio l'urna contenente le schede votate e, senza aprirla, deve agitarla perchè le schede possano opportunamente mescolarsi. Dopo di ciò, il Presidente fisserà nuovamente l'urna al tavolo e, apertala, procederà alle operazioni di spoglio.
Per tale procedimento si osservano le norme dell'art. 68 del D.P.R. 570, come sostituito dall'art. 15 della legge 53 del 1990, e dell'art. 14 del D.P.R. 132 del 1993, esaminato *retro,* (14.5).
Lo scrutatore designato dalla sorte estrae dall'urna una scheda per volta e la consegna al Presidente.
Questi legge ad alta voce, in primo luogo, il nome e cognome del *Sindaco* e, successivamente, il *contrassegno* di lista.
Subito dopo e senza soluzione di continuità, il Presidente legge ad alta voce il cognome del candidato alla carica di *consigliere* al quale eventualmente è attribuita la preferenza e passa la scheda allo scrutatore che, insieme al segretario, prende nota, negli appositi prospetti delle *tabelle di scrutinio,* del numero dei voti raggiunti di volta in volta da ciascun candidato alla carica di Sindaco, da ciascuna lista e, in base alle preferenze riportate da ciascun candidato alla carica di consigliere comunale.
Le annotazioni sono effettuate contemporaneamente ma separatamente, negli appositi prospetti delle tabelle di scrutinio, dai due gruppi di scrutatori.
Il segretario proclama ad alta voce i voti riportati da ciascun candidato alla carica di Sindaco, da ciascuna lista ed i voti di preferenza di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale.
Un terzo scrutatore depone la scheda, il cui voto è stato spogliato, nella scatola dalla quale furono tolte le schede non usate.
Solo quando la scheda scrutinata è stata riposta nella predetta scatola, è consentito estrarre dall'urna un'altra scheda da scrutinare. Si rammenta, infatti, che l'art. 68, terzo comma, del D.P.R. 570 del 1960 stabilisce espressamente che «è vietato estrarre dall'urna una scheda, se quella precedentemente estratta non sia stata posta nella cassetta o scatola, dopo spogliato il voto».
La vigente normativa, pertanto, non consente l'estrazione contemporanea dall'urna di più schede ed un provvisorio accantonamento di uno o più gruppi di esse per un successivo spoglio.
La violazione delle anzidette prescrizioni comporta la pena della reclusione *da 3 a 6 mesi (art. 96, secondo comma, del testo unico n. 570 del 1960).*

Le schede possono essere toccate soltanto dai componenti del seggio.
Si richiama la particolare attenzione dei Presidenti di seggio sulla scrupolosa ed esatta osservanza delle istruzioni sopra dettate, rammentando, inoltre, che la vigente normativa non consente che schede contenenti espressione di *voti di preferenza* siano accantonate al momento dello spoglio per essere prese in esame successivamente e separatamente rispetto alle altre schede.

16.4. | *La nullità delle schede e dei voti.*

16.4.1. | *Premessa.*

L'art. 69, D.P.R. 570, ricalca fedelmente l'art. 64, sopra esaminato a commento delle elezioni nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000, le cui considerazioni si richiamano, per quanto concerne i principi generali (ved. *retro,* 14.8). In questa sede soffermeremo la nostra attenzione sui casi di nullità specifici al voto, che si effettua nei Comuni con più di 15.000 abitanti.
In ossequio al nuovo sistema elettorale — di cui agli artt. 72 e 73 del D.Lgs. 267 del 2000 — deve tenersi presente che, con unica scheda, si vota sia per il candidato alla carica di Sindaco, sia per la lista, sia per la preferenza alla carica di consigliere comunale.
Pertanto, nel corso dello scrutinio possono verificarsi *tre tipi di nullità,* cui una totale e due parziali, come evidenziato nel verbale dell'ufficio di sezione, ossia:
1) schede nulle;
2) schede contenenti voti nulli limitatamente alle liste, ma validi per i candidati alla carica di Sindaco;
3) schede contenenti voti di preferenza nulli.

16.4.2. | *Schede nulle.*

Si ha la *nullità totale* della scheda nei seguenti casi:
a) quando la scheda — tanto nell'ipotesi che sia stata votata in maniera da non lasciare dubbi circa l'intenzione dell'elettore di preferire un determinato candidato alla carica di Sindaco o una determinata lista di candidati alla carica di consigliere, quanto nell'ipotesi che non contenga alcuna espressione di voto — presenti, però, scritture o segni tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto *far riconoscere* il proprio voto;
b) quando la scheda — tanto nell'ipotesi che sia stata votata in maniera da non lasciare dubbi circa l'intenzione dell'elettore di preferire un determinato candidato alla carica di Sindaco o una determinata lista di candidati alla carica di consigliere, quanto nell'ipotesi che non contenga alcuna espressione di voto — *non sia però conforme al modello* di cui all'art. 15 del D.P.R. n. 132 del 1993 e alle allegate tabelle C ed E (o alle tabelle D e F, in caso di ballottaggio), oppure *non porti il bollo* della sezione o la firma dello scrutatore richiesti, rispettivamente, dagli artt. 47 e 48 del testo unico n. 570 del 1960;
c) quando la volontà dell'elettore si sia manifestata in modo non univoco e non sussiste quindi alcuna possibilità, nemmeno attraverso il voto di preferenza, di identificare nè il candidato alla carica di Sindaco nè la lista di candidati consiglieri prescelti.
La nullità del voto espresso per il candidato alla carica di Sindaco determina, in ogni caso, la nullità sia del voto di lista che del voto di preferenza espressi nella scheda.
Costituisce, ad esempio, caso tipico di nullità di tutte le espressioni di voto contenute nella scheda l'avere votato per più di un candidato alla carica di Sindaco.

16.4.3. | S*chede contenenti voti nulli limitatamente alle liste, ma validi per i candidati alla carica di Sindaco.*

Si verifica tale tipo di nullità allorquando l'espressione di voto, sebbene univoca per il candidato alla carica di Sindaco, non si manifesta in modo altrettanto univoco per una delle liste di candidati alla carica di

consigliere comunale, che sia o meno collegata al candidato Sindaco prescelto; si rammenta, infatti, che nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti l'elettore può anche esprimere un *voto disgiunto*, cioè, dopo aver votato per un determinato candidato a Sindaco, può altresì votare per una lista di candidati consiglieri non collegata a quel candidato Sindaco.
Si supponga, ad esempio, che l'elettore, dopo avere espresso univocamente un segno di voto per un candidato Sindaco, abbia tracciato un altro segno di voto a cavallo di due contrassegni di lista contigui oppure abbia tracciato due o più altri segni di voto su diversi contrassegni di lista, appartenenti o meno allo schieramento di liste collegate al candidato Sindaco prescelto.

16.4.4. | *Schede contenenti voti di preferenza nulli.*

I casi di nullità del voto di preferenza sono tassativamente e chiaramente indicati dall'art. 57 D.P.R. 570, ai quali si fa rinvio (14.8.4).
In questa sede, occorre tenere presente la norma, basata sui principi generali del sistema proporzionale con metodo delle liste concorrenti, che la nullità del voto di lista determina, in ogni caso, la nullità dei voti di preferenza espressi nella scheda.
Invece, la nullità dei voti di preferenza o le eventuali contestazioni sui medesimi non comportano necessariamente la nullità della scheda, la quale, se non è nulla per altre cause, rimane valida agli effetti del voto di lista.
Pare opportuno precisare — come esattamente consiglia il Ministero dell'Interno (nella Pubblicazione n. 16, recante «*Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione*» 2007, pag. 120) — che, essendo stata soppressa la facoltà di esprimere il voto di preferenza a mezzo di numeri e dovendo ora gli elettori esprimere tale voto esclusivamente scrivendo il cognome o il nome e cognome di candidato preferito, occorre dare la più ampia applicazione al principio sancito dall'art. 69, primo comma, in base al quale deve essere ammessa la validità del voto ogni qualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore: ciò comporta che deve essere ritenuto valido il voto di preferenza anche se espresso con *errori ortografici* che non impediscano comunque di individuare il candidato prescelto.
Si tenga comunque conto che i segni che possono invalidare la scheda o i voti in essa contenuti sono soltanto quelli apposti dall'elettore con esclusione, quindi, di segni tipografici o di altro genere.

16.4.5. | *Schede bianche.*

Si considerano schede bianche le schede che, regolarmente munite del bollo e della firma non portano alcuna espressione di suffragio, nè segni o tracce di scrittura.
Tali schede devono essere, al momento stesso dello scrutinio, bollate sul retro con il timbro della sezione (art. 15, comma 2, della legge 53 del 1990).
Del numero delle schede nulle, delle schede bianche, delle schede contenenti esclusivamente voti nulli, delle schede contenenti voti nulli riferiti a più liste, dei voti di lista e dei voti di preferenza nulli, deve essere presa *nota nel verbale*.
I voti di lista o di preferenza nulli, le schede nulle, le schede bianche, le schede contenenti esclusivamente voti nulli e le schede contenenti voti nulli riferiti a più liste, vanno registrati, separatamente, sulle *tabelle di scrutinio* negli appositi prospetti.
Inoltre, la nullità del voto espresso per il candidato alla carica di Sindaco, rende nullo il voto di lista.
Le schede nulle, le schede bianche, le schede contenenti voti di lista o di preferenza nulli debbono essere di volta in volta *vidimate* da almeno due scrutatori componenti l'Ufficio ed incluse in apposita busta, per essere allegate al verbale.

16.4.6. | *Casistica.*

A commento dell'art. 64 abbiamo riprodotto la giurisprudenza che fa esplicito riferimento all'elezione nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, e ad essa si rinvia, per i principi generali enunciati e per le esemplifi-

cazioni pratiche, che trovano applicazione anche per la votazione nei Comuni con popolazione superiore (paragrafo 14.8.6).
In questa sede, annoteremo la giurisprudenza che si è formata sullo specifico art. 69 e sulla nuova normativa introdotta dalla legge 81, con riferimento ai Comuni che votano col sistema proporzionale, corretto dal premio di maggioranza (materia, ora, disciplinata dagli artt. 72 e 73 del D.Lgs. 267 del 2000).
Rilevanza della normativa ex art. 69:
— l'art. 69 ha statuito che, nelle elezioni, comunali vanno dichiarate nulle le schede che presentino segni tali da far ritenere in modo inoppugnabile che l'elettore abbia voluto *far riconoscere il proprio voto;* per conseguenza, non può dichiararsi la nullità in base ad un semplice sospetto (671);
— ai sensi dell'art. 69, il seggio elettorale, in sede di spoglio delle schede, deve interpretare la volontà dell'elettore, che esercita un diritto costituzionalmente protetto, sicchè solo quando risulti in maniera inoppugnabile che il votante abbia inteso farsi riconoscere, la scheda va annullata, in difesa del principio della segretezza del voto, anch'esso costituzionalmente protetto ed irrinunciabile (672);
— è illegittima l'attribuzione del voto di lista per il simbolo non contrassegnato in una scheda in cui l'elettore abbia contrassegnato tutti i simboli fuorchè uno, in quanto in tale modo di espressione non può aversi una manifestazione inequivoca di voto per il simbolo non segnato, non potendosi escludere l'intenzione dell'elettore di esprimere un consenso per tutti i partiti indicati nella scheda, con l'eccezione di quello non segnato (673);
— ai sensi dell'art. 69 del D.P.R. 570 del 1960, in applicazione del principio dal *favor voti,* le ipotesi di riconoscibilità del voto vanno limitate a quei casi in cui non solo esistano anomalie espressive particolarmente rilevanti, ma sia dato altresì ricavare con certezza dalla formulazione del voto la preordinazione di tale espressione anomala al riconoscimento del voto stesso; pertanto, deve ritenersi l'irrilevanza dell'errore sull'appartenenza di un candidato alla lista prescelta, l'errore, la deformazione, la parziale indicazione del cognome del candidato preferito, l'incertezza grafica, i segni casuali, i quali appaiono indice di inesatta informazione, difficoltà di scrittura, disagio fisico dell'elettore, piuttosto che espressione di disegno di farsi riconoscere (674).
Rilevanza delle trascrizioni nei verbali e nelle tabelle di scrutinio:
— in caso di discordanza dei documenti relativi alla individuazione dei voti di preferenza, deve prevalere la *tabella di scrutinio* considerata la funzione meramente certificatoria che il verbale assolve rispetto alle operazioni riportate nelle tabelle (675);
— la presenza di verbali e di tabelle di scrutinio delle sezioni elettorali in bianco ovvero inattendibili non costituisce irregolarità tale da determinare la nullità di tutte le operazioni elettorali nelle sezioni stesse, in quanto a tale omissione è possibile ovviare con adeguata attività istruttoria, in applicazione del fondamentale principio della salvaguardia della volontà popolare (676);
— nel procedimento elettorale, l'indicazione erronea nel verbale di sezione della somma dei voti riportati da ciascuna lista costituisce mera irregolarità, in quanto tali dati possono essere tratti dalle tabelle di scrutinio, senza che venga in alcun modo compromesso l'accertamento della reale volontà espressa dal corpo elettorale (677);
— nessun valore probatorio, nonchè indiziario, può attribuirsi ai prospetti compilati dai rappresentanti di lista della sezione non potendo gli stessi, in un processo documentale che non ammette prove testimoniali,

---

671) Consiglio di Stato, V, 12 gennaio 1977, n. 6, in «Cons. St.»., 1977, I, pag. 61; T.A.R. Lombardia, Milano, 12 ottobre 1978, n. 534, in «I T.A.R.», 1978, I, pag. 4531.

672) Consiglio di Stato, V, 30 settembre 1977, n. 856, in «Cons. St.», 1977, I, pag. 1329; T.A.R. Emilia-Romagna, 3 novembre 1975, n. 499, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 155.

673) T.A.R. Veneto, 30 luglio 1981, n. 546, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 3086.

674) T.A.R. Molise, 26 giugno 1996, n. 231, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 3316.

677) T.A.R. Lombardia, Milano, II, 30 ottobre 2000, n. 6159, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 5139.

676) T.A.R. Lazio, II-*bis,* 5 novembre 2002, n. 9696, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 4242.

677) T.A.R. Campania, Napoli, II, 14 aprile 2003, n. 3777, in «I T.A.R.», 2003, I, pag. 2171.

qualificarsi atti amministrativi inerenti al procedimento elettorale, al quale sono, in vero, estranei (678);
— è pacifico che ove il verbale non riporti i voti di preferenza riportati dai singoli candidati, i dati mancanti possono essere desunti, in sede di conteggio dell'Ufficio elettorale centrale, dalle tabelle di scrutinio (679).

16.5. | *Schede e voti contestati.*

Durante lo scrutinio possono nascere incidenti ed essere sollevate contestazioni sulla validità di qualche scheda, sia per quanto riguarda il voto di lista, sia relativamente ai voti per i candidati alla carica di Sindaco, sia ai voti di preferenza per i candidati alla carica di consigliere.
Anche con riguardo a tali voti si ritiene di far presente che, tenuto conto del principio sancito dall'art. 69, primo comma, D.P.R. 570, secondo cui la validità dei voti deve essere ammessa ogniqualvolta possa desumersi la effettiva volontà dell'elettore ed in considerazione che le cause di nullità sono state ben delimitate dal predetto articolo, le contestazioni dovrebbero ridursi a pochissimi casi.
Sull'assegnazione o meno dei voti contestati *decide in via provvisoria* il Presidente del seggio, sentiti gli scrutatori (art. 54, primo comma, cui si rinvia, al paragrafo 13.6): è rimesso, quindi, alla capacità ed alla sagacia del Presidente il compito di frustrare ogni eventuale tentativo, da parte di alcuno, di sollevare, senza fondato motivo, incidenti e contestazioni, per turbare l'andamento delle operazioni o per rendere incerti i risultati dello scrutinio, tenuto conto che il parere degli scrutatori è obbligatorio, ma non per lui vincolante.
I voti contestati devono essere indicati nel *verbale,* raggruppandoli per lista e, per ogni lista, a seconda dei motivi della contestazione.
Nel verbale debbono essere riportate anche le decisioni del Presidente indicando, per ogni lista, i voti assegnati e quelli non assegnati.
Parimenti, i voti per i candidati alla carica di Sindaco ed i voti di preferenza per i candidati alla carica di consigliere contestati devono essere indicati nel verbale, raggruppati per candidato e per ogni candidato, a seconda dei motivi di contestazione; le relative decisioni del Presidente saranno anche riportate nel verbale, indicando, per ogni candidato, i voti assegnati e quelli non assegnati.
Nel caso che, su schede contestate, non possa essere attribuito il voto al candidato Sindaco, dovrà ritenersi parimenti contestato e non attribuibile anche il voto eventualmente espresso per la lista di candidati consiglieri, nonchè, ovviamente, il voto di preferenza.
Le schede contestate e quelle corrispondenti ai voti contestati debbono essere immediatamente *vidimate* da almeno due componenti l'Ufficio di sezione ed incluse in apposita busta per essere allegate al verbale.

16.6. | *Operazioni di controllo dello spoglio.*

Ultimato lo scrutinio, dopo cioè che nell'urna non sia rimasta alcuna scheda da estrarre, il Presidente dell'Ufficio elettorale di sezione toglie dalla scatola le schede spogliate e le *conta*.
Successivamente, il Presidente conta le schede che, durante lo scrutinio, sono state poste da parte perchè contenenti voti nulli o voti contestati, provvisoriamente assegnati o non, le schede nulle, le schede bianche e verifica se il totale di tutte le schede più quelle contenenti voti validi corrisponde al totale risultante dalle tabelle di scrutinio, tenendo presente che ad ogni scheda valida deve corrispondere, in ogni caso, un voto valido per un candidato a Sindaco.
Effettuato il controllo dei risultati registrati nelle tabelle di scrutinio, il Presidente accerta che il numero delle schede spogliate sia eguale al *numero dei votanti* già accertato; in caso di mancata rispondenza, egli ne indica i motivi nel verbale (art. 68, terzo comma, D.P.R. 570, come sostituito dall'art. 15 della legge 53 del 1990).

---

678) T.A.R. Puglia, Bari, I, 6 novembre 2003, n. 3724, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3076.
679) T.A.R. Lazio, II-*bis,* 13 marzo 2007, n. 2298, in «Foro amm. T.A.R.», 2007, pag. 952.

È stato deciso che il fatto che dai conteggi effettuati risulti una scheda in meno di quelle che avrebbero dovuto residuare nel seggio, non è causa di annullamento, neanche se la scheda in più potrebbe alterare il risultato dell'elezione, a meno che la scheda mancante tra quelle non utilizzate, sia stata, invece, usata in più ai fini della votazione (680).
Per contro, si è affermato che la mancanza anche di una sola scheda comporta la nullità delle operazioni elettorali dell'intera sezione, atteso il diritto, garantito anche sul piano costituzionale, di ciascun elettore a concorrere, col proprio voto, all'elezione di propri rappresentanti (681).
Si è anche affermato che la deduzione della omessa verbalizzazione del numero delle schede autenticate e non utilizzate non può giustificare la declaratoria di annullamento e rinnovazione delle operazioni elettorali, allorchè si deduca anche che il dato in questione (e quindi la regolarità delle operazioni di voto) non possa essere accertato *aliunde,* ossia attraverso il riscontro del dato relativo agli elettori iscritti nelle liste elettorali della sezione che non hanno votato (682).
Al termine delle operazioni di controllo descritte nei paragrafi precedenti, il Presidente *dichiara il risultato dello scrutinio* e lo certifica nel verbale (art. 70, comma primo).

16.7. | *Chiusura e consegna dei verbali.*

Infine, il Presidente procede alla *chiusura del verbale* ed alla formazione dei plichi per la trasmissione, agli uffici competenti, degli atti e documenti della votazione e dello scrutinio.
Per la formazione di plichi si rinvia agli adempimenti descritti a commento dell'art. 66, paragrafo 14.12, tenendo presente che sui plichi possono apporre la loro firma anche i rappresentanti di lista che ne facciano richiesta.
Il plico contenente un esemplare del *verbale della sezione* e gli atti ad esso allegati viene consegnato, insieme con il plico contenente le schede valide, all'*Ufficio centrale,* dal Presidente o, per sua delegazione scritta, da due scrutatori.
L'*altro esemplare del verbale,* incluso in apposita busta, viene depositato, appena sciolta l'adunanza, nella segreteria del *Comune*.
Nel caso in cui presso la sezione non si sia resa necessaria la verbalizzazione delle operazioni indicate negli allegati al verbale n. 1 e n. 2 (votazione di elettori ricoverati in luoghi di cura e voto domiciliare di elettori in dipendenza vitale da apparecchiature elettromedicali;
non completamento delle operazioni di scrutinio), il presidente, prima di includere i due esemplari del verbale nelle rispettive buste, dovrà provvedere a strappare lungo la linea tratteggiata gli allegati stessi, che potranno, pertanto, essere definitivamente resi inutilizzabili e accantonati.
È stato ritenuto non costituire vizio del procedimento elettorale:
— la circostanza che i plichi siano stati trasmessi all'Ufficio centrale, per il tramite del Comune, anzichè direttamente dagli uffici elettorali di sezione (683);
— il fatto che taluni plichi siano risultati spillati sui lembi di chiusura e non sigillati, in mancanza di concreti elementi che possano indurre la convinzione di una effettiva manomissione del materiale stesso (684).

680) Consiglio di Stato, V, 28 luglio 1972, n. 586, in «Giur. it.», 1972, III, col. 535; T.A.R. Campania, 4 febbraio 1976, n. 6, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 1539.

681) T.A.R. Campania, 14 maggio 1980, n. 365, in «I T.A.R.», 1980, I, pag. 2735.

682) T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 17 ottobre 2003, n. 2094, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3096.

683) Consiglio di Stato, V, 10 luglio 1981, n. 345, in «Cons. St.», 1981, I, pag. 731, che annulla T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 10 dicembre 1980, n. 364, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 696.

684) T.A.R. Basilicata, 5 aprile 2001, n. 247, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 1980.

Sezione II
Le operazioni di proclamazione degli eletti

Rubrica Prima
Compiti dell'Ufficio centrale

16.8. | *Composizione dell'Ufficio centrale.*

Per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il D.P.R. 570 del 1960 prevede, ai fini del compimento delle operazioni per la ripartizione dei seggi di consigliere fra le varie liste e la proclamazione degli eletti, la costituzione di un apposito organo collegiale, denominato *Ufficio centrale*.
L'Ufficio centrale — che in precedenza era formato dal *Presidente del tribunale* o suo delegato e dai componenti dell'ufficio elettorale della Prima sezione — è ora composto, ai sensi dell'art. 10 della legge 53 del 1990, dal Presidente del tribunale competente per territorio o da altro magistrato delegato dal Presidente del tribunale, che lo presiede e da sei elettori aventi i requisiti per la nomina a Presidente di sezione, scelti tra quelli iscritti nell'apposito albo, nominati dal Presidente del tribunale entro cinque giorni dalla pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi.
Un *cancelliere* è designato (dal Presidente del tribunale, secondo il nostro avviso) ad esercitare le funzioni di segretario dell'Ufficio centrale.

16.9. | *Poteri del Presidente dell'Ufficio centrale.*

Ad avviso del Ministero dell'Interno (ved. Pubblicazione n. 20 della Serie «*Elezioni amministrative e regionali*», Istruzioni per le operazioni dell'Ufficio centrale, 1997, pag. 3), il Presidente dell'Ufficio centrale ha tutti i poteri spettanti, ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 570, ai Presidenti delle sezioni.
Egli può, quindi, disporre della Forza pubblica e delle Forze armate per far espellere od arrestare coloro che disturbino il regolare procedimento delle operazioni dell'Ufficio o commettano reato.
La Forza pubblica, senza la richiesta del Presidente, non può entrare nella sala dell'Ufficio.
Tuttavia, in caso di disordini o di tumulti nella sala medesima o nelle immediate vicinanze, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono entrare in essa e farsi assistere dalla Forza, anche senza richiesta del Presidente.
Nella sala dell'Ufficio centrale hanno pure accesso gli ufficiali giudiziari per notificare al Presidente proteste o reclami relativi alle operazioni dell'Ufficio.
Le autorità civili ed i comandanti militari sono tenuti ad ottemperare alle richieste del Presidente dell'Ufficio centrale.
L'Ufficio centrale si deve pronunciare su tutti gli incidenti relativi alle operazioni di sua competenza (art. 74, comma terzo, D.P.R. 570).
La decisione, dalla quale l'Ufficio non può esimersi per alcuna ragione, è tuttavia provvisoria, giacchè contro le operazioni elettorali è ammesso ricorso dopo la proclamazione degli eletti.

16.10. | *Accesso alla sala dell'Ufficio centrale.*

Hanno diritto di accesso alla sala dell'Ufficio centrale, al fine di potere assistere alle relative operazioni, gli *elettori* che presentino la tessera elettorale o altro documento attestante la qualità elettore del Comune. Essi, però, possono prendere posto nella parte della sala non riservata all'Ufficio.
A norma del combinato disposto dell'art. 32, nono comma, n. 4 e dell'art. 35, primo comma del D.P.R. 570, i delegati di ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere comunale possono designare presso l'Ufficio centrale *due rappresentanti* della rispettiva lista.
Essi hanno diritto di assistere a tutte le operazioni dell'Ufficio prendendo posto nella parte della sala riservata all'Ufficio centrale (art. 74, secondo comma, D.P.R. 570).
Essi possono far inserire a verbale eventuali dichiarazioni sullo svolgimento delle operazioni.

I rappresentanti di lista che impediscono il regolare svolgimento delle operazioni dell'Ufficio centrale sono puniti, a norma dell'art. 96, D.P.R. 570, con la *reclusione* da due a cinque anni e con la multa fino a euro 1.032.
Alla sala dell'Ufficio centrale hanno inoltre accesso:
— gli *ufficiali di polizia giudiziaria* e gli *agenti della Forza pubblica* che li assistono in caso di tumulti o disordini;
— gli ufficiali giudiziari per la notifica al Presidente di proteste o reclami relativi alle operazioni dell'Ufficio;
— tutte quelle persone, infine, che debbano assolvere incarichi previsti dalla legge.
Gli elettori non possono entrare armati o muniti di bastone (art. 38, comma secondo, D.P.R. 570).

16.11. | *Costituzione ed insediamento dell'Ufficio centrale.*

L'Ufficio centrale deve insediarsi nella giornata di martedì successivo al giorno della votazione, sia nel caso di sole elezioni comunali, sia nel caso che le elezioni abbiano luogo contemporaneamente alle elezioni provinciali o al più tardi nella mattina del mercoledì (art. 72 D.P.R. 570).
L'Ufficio centrale, appena insediatosi, deve accertare se siano pervenuti da tutti gli uffici di sezione i plichi con i verbali ed i relativi allegati. Nello stesso tempo deve accertare se tutti gli uffici anzidetti abbiano completato o meno le operazioni di scrutinio.

16.12. | *Completamento delle operazioni di scrutinio delle sezioni.*

Nel caso in cui qualche sezione non abbia completato le operazioni di scrutinio, l'Ufficio centrale procede, in *sede surrogatoria,* al compimento delle operazioni stesse.
Si tenga presente che a tale adempimento l'Ufficio centrale deve provvedere solo nel caso in cui le elezioni si siano svolte contemporaneamente alle elezioni provinciali ovvero alle elezioni regionali.
L'Ufficio centrale procede alle operazioni anzidette, separatamente per ogni sezione, in base al verbale, agli atti ed alle schede, contenute nell'urna e nella scatola che gli sono stati trasmessi dagli Uffici elettorali di sezione interessati.
Per il compimento di tali operazioni trovano applicazione le istruzioni relative allo scrutinio degli Uffici sezionali.
Delle eventuali operazioni surrogatorie vengono redatti appositi *verbali* da compilarsi in duplice esemplare, distintamente per ciascuna sezione.
Del numero di ogni sezione per la quale ha provveduto al completamento delle operazioni suddette, l'Ufficio centrale prende nota nel proprio verbale.
Compiute le predette operazioni di spoglio, l'Ufficio centrale deve provvedere alla formazione, per ciascuna sezione, dei plichi contenenti le schede spogliate (schede nulle, contestate, ecc.) e gli atti relativi a dette operazioni.
L'Ufficio, inoltre, provvede a rimettere un esemplare del verbale relativo alle operazioni di spoglio alla segreteria del *Comune;* l'altro esemplare del verbale, incluso nell'apposita busta, viene trattenuto presso l'Ufficio per essere inviato, poi, insieme al verbale delle operazioni di competenza primaria dell'Ufficio stesso, al *Prefetto* con allegati i plichi contenenti le schede spogliate.

16.13. | *Le modalità di elezione del Sindaco e del Consiglio comunale.*

Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti è stato confermato il sistema *proporzionale,* già vigente per i Comuni con popolazione con più di 5.000 abitanti, ma con *premio di maggioranza,* al fine di assicurare stabilità agli organi di governo dell'ente.
Per la copiosa giurisprudenza che si è formata in merito, ved., *infra,* Capitolo XVII.
Con riguardo al premio di maggioranza, che non trovava applicazione — in base al testo originario della

legge 81 — nel caso in cui, al primo turno, il candidato alla carica di Sindaco otteneva la maggioranza assoluta dei voti e quindi risultava eletto e la lista o il gruppo di liste ad esso collegate non superavano il 50 per cento dei voti validi, e quindi, si ripartivano i seggi con il sistema proporzionale, senza alcun premio di maggioranza, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, ritenuta, tuttavia, non fondata dalla Corte Costituzionale (sent. n. 107 del 1996).
Il giudice delle leggi, pur rilevando l'esclusione della violazione, sia del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, sia di quello del buon andamento dell'amministrazione, ha rilevato che il disegno del legislatore non è privo di inconvenienti ed ha auspicato un intervento di quest'ultimo al fine di ipotizzare condizioni meno rigorose per l'attribuzione del premio di maggioranza al primo turno, quale il conseguimento della maggioranza relativa (invece di quella assoluta) ovvero di una meno elevata percentuale di voti (come era stato ipotizzato nel corso dei lavori parlamentari in cui era stato proposto un emendamento, in base al quale il premio si perfezionava con il conseguimento del 40 per cento, anzichè del 50 per cento dei voti validi).
La correzione, nel senso suggerito dalla Corte Costituzionale, si è avuta in virtù dell'art. 1, comma 1, della legge 120 del 1999, con il quale si è modificato il primo periodo dell'art. 7, comma 6, della legge 81 (ora, art. 73, comma 10, primo periodo, D.Lgs. 267 del 2000), nel seguente modo: «*Qualora un candidato alla carica di Sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 4 (ora 8), almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio, ma abbia ottenuto il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, semprechè nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50% dei voti validi*».
Sempre con riferimento al premio di maggioranza, il Ministero dell'Interno, con circolare 8/2012, ha segnalato i seguenti orientamento del Consiglio di Stato.
Con sentenza n. 3021/2010, Il Consiglio di Stato, nel dirimere la questione vertente sulla corretta interpretazione dell'art. 73, comma 10, del D.Lgs. n. 267/2000, ha chiarito, in estrema sintesi, che la percentuale prevista dalla citata disposizione per l'attribuzione del premio di maggioranza, in favore della lista o gruppo di liste collegate al sindaco eletto al secondo turno (mancato superamento del 50% dei voti validi da parte della lista o gruppo di liste collegate ad altri candidati sindaci), deve essere riferita a tutti i voti validi espressi nel primo turno in favore dei candidati sindaci e non già ai soli voti di lista.
Con successiva sentenza n. 802/2012, pronunciata su analogo contenzioso, l'Alto Consesso ha sancito che anche nei casi di sindaco eletto al primo turno, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, le percentuali previste dalla richiamata disposizione (40% dei voti validi ottenuti dalla lista o gruppo di liste collegate al candidato sindaco vincente, purché nessuna altra lista o gruppo di liste collegate ai restanti sindaci abbia superato il 50% dei voti validi) devono essere rapportate ai voti complessivamente espressi con riguardo ai candidati sindaci e non già ai soli voti di lista.
Sempre in merito all'applicazione dell'art. 73, comma 10, del D.Lgs. n. 267/2000, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 01197/2012, ha ulteriormente precisato che, in assenza di specifica disposizione normativa, la percentuale del 60%, da assegnare in virtù del premio di maggioranza, deve essere determinata sempre attraverso l'arrotondamento per eccesso, anche nei casi in cui il numero dei consiglieri da attribuire alla lista o gruppo di liste collegate al sindaco vincente contenga una cifra decimale inferiore ai 50 centesimi. Ciò in quanto l'arrotondamento per difetto dei seggi da assegnare alla lista o gruppo di liste collegate al sindaco vincente non consentirebbe di raggiungere la percentuale minima di seggi alle stesse riservati (60%) e ciò «non corrisponderebbe né alla *ratio* della norma, né alla volontà del legislatore, rivolta a perseguire il fine fondamentale della migliore governabilità dei medi e grandi comuni».

Rubrica Seconda
La proclamazione del Sindaco

16.14. | *Riepilogo dei voti.*

Compiute le eventuali operazioni di surrogazione, per i seggi che non abbiano ultimato le operazioni di

scrutinio, l'Ufficio centrale effettua, in primo luogo, il riepilogo dei *voti riportati* in tutte le sezioni elettorali del Comune da ciascun candidato alla carica di *Sindaco*.
Le operazioni che l'Ufficio deve compiere al riguardo consistono nel sommare, in apposito prospetto, tutti i voti validi, compresi quelli contestati e provvisoriamente assegnati, attribuiti ai singoli candidati alla carica di Sindaco, come risultano dai verbali delle singole sezioni.
Si tenga presente che devono essere registrati i dati risultanti da questi verbali, senza che vi si possa apportare alcuna modificazione (art. 72, primo comma, D.P.R. 570) (685).
Tuttavia, il divieto di procedere all'assegnazione di voti non assegnati dalle sezioni ovvero all'operazione inversa di sottrazione, non esclude lo *ius corrigendi* in relazione agli errori materiali commessi dalle sezioni, procedendo anche sulla base delle tabelle di scrutinio alle conseguenti rettificazioni (686); comunque il potere surrogatorio dell'ufficio esclude che esso possa procedere alla rinnovazione delle operazioni già eseguite (687).
Nessun riesame delle schede rimesse dalle sezioni unitamente al verbale deve essere effettuato dall'Ufficio centrale; pertanto, i relativi plichi non debbono essere aperti per alcun motivo dall'Ufficio stesso (art. 74, ultimo comma).
È stato ritenuto che il divieto di non apertura dei plichi contenenti le schede, non si estende agli altri plichi, dimodochè l'Ufficio centrale può aprire la busta contenente le *tabelle di scrutinio* per assegnare, sulla base delle risultanze di queste, i voti espressi a favore delle varie liste, ma non documentati nel verbale di sezione (688).
Con altra decisione è stato affermato che nella discordanza dei documenti, deve prevalere la *tabella di scrutinio,* considerata la funzione meramente certificatoria cui il verbale assolve rispetto alle operazioni riportate nel verbale (689).

16.15. | *Proclamazione del Sindaco.*

Effettuato il riepilogo dei voti, il Presidente dell'Ufficio centrale, dopo aver preso atto nel verbale di motivi di ineleggibilità eventualmente denunziati, *proclama eletto* alla carica di Sindaco il candidato che ha ottenuto, a norma dell'art. 72, comma 4, del D.Lgs. 267 del 2000, la *maggioranza assoluta* dei voti validi, salve le definitive decisioni del Consiglio comunale, ai termini dell'art. 41, comma 1, D.Lgs. 267, già art. 75 del D.P.R. 570.

16.16. | *Mancato raggiungimento della maggioranza assoluta.*

Qualora nessun candidato alla carica di Sindaco ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi, il Presidente dell'Ufficio centrale dichiara ammessi al *ballottaggio,* che avrà luogo la seconda domenica successiva a quella del primo turno, i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi.
In caso di *parità di voti,* viene ammesso al ballottaggio il candidato collegato con la lista o con il gruppo di liste che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva (determinata dal totale dei voti validi ottenuti dalle singole liste in tutte le sezioni o dal totale dei voti validi conseguiti dalle liste che compongono il gruppo) e a parità di quest'ultima, il candidato più anziano di età.
Di quanto sopra, il Presidente dell'Ufficio, presa nota negli appositi paragrafi del verbale, ne dà immediata

---

685) Sulle attribuzioni dell'Ufficio centrale, cfr. T.A.R. Abruzzo, 30 settembre 1976, n. 338, in «I T.A.R.», 1976, I, pag. 3992; T.A.R. Basilicata, 22 gennaio 1981, n. 1, *ivi,* 1981, I, pag. 1066; T.A.R. Sicilia, Catania, 26 settembre 1985, n. 1073, *ivi,* 1985, I, pag. 3910; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 12 dicembre 1985, n. 1590, *ivi,* 1986, I, pag. 590; T.A.R. Lazio, II, 7 gennaio 1987, n. 1, *ivi,* 1987, I, pag. 439.

686) T.A.R. Campania, Napoli, II, 28 novembre 2001, n. 5075, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 281; Id., 14 aprile 2003, n. 3777, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1337; T.A.R. Lombardia, Brescia, 9 gennaio 2004, n. 8, *ivi,* 2004, pag. 58.

687) T.A.R. Lazio, II, 7 dicembre 2003, n. 12466, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3544.

688) T.A.R. Molise, 26 maggio 1981, n. 83, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 2307.

689) T.A.R. Lazio, II, 27 marzo 1991, n. 626, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 1215.

comunicazione al Prefetto, al Presidente della Commissione elettorale circondariale (che è lo stesso Prefetto) ed al Sindaco (in carica), per gli adempimenti di rispettiva competenza.
Le operazioni dell'Ufficio centrale *proseguono* per la determinazione della cifra elettorale di lista e della cifra individuale dei candidati alla carica di consigliere comunale, mentre le operazioni di riparto dei seggi tra le liste verranno effettuate dopo la proclamazione dell'elezione del Sindaco in sede di ballottaggio (art. 8 D.P.R. 132 del 1993).
Anche nel caso di rinvio delle operazioni per effetto del ballottaggio, deve essere compilato, in duplice copia, un *estratto* del verbale dell'Ufficio contenente i risultati della votazione e dello scrutinio.
Un esemplare di detto estratto, chiuso in plico sigillato col bollo dell'Ufficio, viene rimesso al *Prefetto,* insieme con i verbali di tutte le sezioni, gli eventuali verbali di completamento delle operazioni delle sezioni ed i plichi delle schede contenenti i voti validi.
L'altro esemplare, chiuso in un altro plico, viene depositato nella *segreteria del Comune,* ove dovrà essere custodito per essere consegnato, poi, al Presidente dell'Ufficio centrale, all'atto dell'insediamento dopo le operazioni di scrutinio relative al ballottaggio.

Rubrica Terza
La proclamazione dei consiglieri comunali

16.17. | *Riepilogo dei voti.*

Avvenuta o meno la proclamazione del Sindaco, l'Ufficio centrale provvede a determinare:
— la *cifra elettorale* ottenuta da ciascuna lista, ossia quella risultante dalla somma dei voti riportati dalla lista in tutte le sezioni elettorali del Comune (art. 73, comma 5, D.Lgs. 267 del 2000) nonchè:
— la *cifra individuale* di ciascun candidato alla carica di consigliere comunale compreso nelle singole liste, intendendo come tale quella risultante dalla somma della cifra elettorale di lista aumentata dei voti di preferenza (art. 73, comma 6, D.Lgs. 267).
A tal fine, l'Ufficio centrale procede a riassumere i voti delle varie sezioni, senza poterne modifica re i risultati (art. 72, primo comma, D.P.R. 570).
Si tenga presente che, secondo quanto dispone l'art. 74, ultimo comma, D.P.R. 570, i plichi contenenti le schede valide non debbono essere aperti dall'Ufficio centrale, per cui essendo inibito allo stesso procedere al riesame dei voti contestati, non debbono essere aperti nemmeno i plichi contenenti le schede recanti tali voti.
Per il riassunto dei voti si debbono usare gli appositi prospetti, che fanno parte integrante del verbale.
Nel prospetto dei voti di lista validi, saranno registrati i voti di lista validi ottenuti da ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere comunale in ognuna delle sezioni del Comune.
Analogamente a quanto prescritto per i verbali, anche i suddetti prospetti saranno compilati in duplice copia e dovranno essere firmati in ciascun foglio da tutti i componenti l'Ufficio centrale e muniti del bollo dell'Ufficio stesso.
Ultimato il riepilogo dei voti di lista e di preferenza, l'Ufficio centrale passa a determinare la cifra elettorale di lista e la cifra individuale di ciascun candidato (art. 72, secondo comma, D.P.R. 570).

16.18. | *Determinazione della cifra elettorale di lista o di gruppo di liste collegate.*

La determinazione della *cifra elettorale di lista* si ottiene calcolando il totale dei voti validi ottenuti dalle singole liste in tutte le sezioni del Comune e, per i gruppi di liste collegate, dal totale dei voti validi ottenuti dalle liste che compongono il gruppo stesso (art. 73, comma 5, D.Lgs. 267 del 2000, già art. 72, terzo comma, D.P.R. 570).
Dei totali stessi viene dato atto nel verbale.
Oltre alle cifre elettorali delle singole liste o dei singoli gruppi di liste collegate, nel verbale viene registrato anche il totale dei voti validi riportati da tutte le liste in tutte le sezioni del Comune.

16.19. | *Determinazione della cifra individuale di ciascun candidato alla carica di consigliere.*

L'Ufficio centrale, successivamente, calcola il totale dei voti di preferenza riportati da ciascun candidato alla carica di consigliere comunale di ogni lista e procede alla determinazione della *cifra individuale* di ciascun candidato, sommando il totale dei voti di preferenza, come innanzi accertato, alla cifra elettorale della lista cui il candidato stesso appartiene (art. 73, comma 6, D.Lgs. 267, già art. 72, comma quarto, D.P.R. 570).
Tali operazioni sono registrate negli appositi prospetti contenuti nel verbale, da intestare alle singole liste.
L'Ufficio procede, quindi, alla formazione della *graduatoria dei candidati* di ciascuna lista in base alla cifra individuale dei singoli candidati, tenendo presente che, a parità di cifra individuale, la precedenza è determinata dall'ordine di iscrizione nella lista (art. 73, comma 12, D.Lgs. 267, già art. 7, comma 8, della legge 81 del 1993) (690).

16.20. | *Determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste.*

Compiute le operazioni fin qui illustrate, il Presidente dell'Ufficio centrale procede, sempre che sia stato proclamato eletto il Sindaco, al primo turno, a determinare il *numero dei seggi* di consigliere da attribuire a ciascuna lista o gruppo di liste collegate (art. 73, comma 8 D.Lgs. 267).
In materia, occorre tenere presente quanto disposto dall'art. 7-*bis* della legge 81, aggiunto dall'art. 5, comma 1, della legge 120 del 1999 (ora, art. 73, comma 7, D.Lgs. 267), secondo il quale non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia.
In merito, si osserva che i suffragi ottenuti dalla lista, che non consegue il 3 per cento dei voti validi, non assumono alcun rilievo nel procedimento elettorale e, in particolare, non possono essere computati ai fini della determinazione della cifra elettorale del raggruppamento cui le dette liste abbiano eventualmente aderito nel turno di ballottaggio; pertanto, il sopravvenuto apparentamento conserva il solo significato di garantire un espresso sostegno al candidato alla carica di Sindaco, mentre il raggruppamento non si gioverà dei voti riportati al primo turno dalla lista non ammessa all'assegnazione dei seggi (691).
Diverso è il caso in cui l'apparentamento sia avvenuto al primo turno, nel quale caso la lista che non ha superato lo sbarramento del 3 per cento, ma fa parte di una coalizione che ha superato tale limite, partecipa all'assegnazione dei seggi (692).
Occorre rilevare che ai fini di una corretta attribuzione dei seggi, sia di maggioranza, sia di minoranza, si deve avere riguardo unicamente al collegamento delle liste effettuato in sede di ballottaggio (693).
Per il riparto dei seggi, il legislatore ha adottato il metodo d'*Hondt,* detto delle divisioni successive o del comun divisore.
Per l'attuazione di questo metodo, l'Ufficio centrale deve dividere la cifra elettorale di ogni lista o gruppo di liste collegate per 1, 2, 3, 4 ... fino alla concorrenza del numero dei consiglieri comunali da eleggere nel Comune.
I risultati di tali operazioni sono registrate negli appositi prospetti che fanno parte integrante del verbale dell'Ufficio.
Effettuata tale operazione, l'Ufficio sceglierà i più alti quozienti ottenuti dalle varie liste o gruppi di liste

690) Cfr. T.A.R. Sardegna, 29 gennaio 1999, n. 124 , in «I T.A.R.», 1999, I, pag. 1180.

691) T.A.R. Piemonte, II, 21 novembre 2001, n. 2130, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 128, confermata da Consiglio di Stato, V, 10 febbraio 2003, n. 652, in «Cons. St.», 2003, I, pag. 268; Consiglio di Stato, V, 4 giugno 2003, n. 3083, *ivi,* 2003, I, pag. 1276; T.A.R. Veneto, I, 14 novembre 2003, n. 5717, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3201; Consiglio di Stato, V, 3 marzo 2005, n. 834, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 805.

692) Consiglio di Stato, V, 29 gennaio 2003, n. 455, in «Cons. St.», 2003, I, pag. 123.

693) T.A.R. Campania, Napoli, II, 7 febbraio 2005, n. 852, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 463.

collegate, in numero eguale a quello dei seggi di consigliere assegnati al Comune, disponendoli in una graduatoria decrescente.
Ad ogni lista o gruppo di liste collegate saranno assegnati tanti seggi di consigliere quanti sono i quozienti appartenenti alla lista o al gruppo di liste compresi nella graduatoria suindicata.
Nell'assegnazione dei seggi alle singole liste o gruppi di liste possono presentarsi due o più quozienti eguali. In tale evenienza, la legge stabilisce che *«a parità di quozienti, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista o gruppo di liste che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio»* (art. 73, comma 8, terzo periodo, D.Lgs. 267).
Questa regola agisce, come è evidente, per l'assegnazione dell'ultimo seggio, poichè, se la parità si verifica fra quozienti intermedi, i quozienti eguali entrano tutti in graduatoria.
Può presentarsi il caso che una lista o gruppo di liste incompleto, in base al numero dei suoi quozienti entrati in graduatoria, abbia conquistato un numero di seggi maggiore del numero dei propri candidati. In tale ipotesi, i seggi eccedenti sono distribuiti tra le altre liste o gruppi di liste, secondo l'ordine di precedenza dei quozienti relativi.

16.21. | *Accertamento dei quorum richiesti dall'art. 73, comma 10, D.Lgs. 267 del 2000.*

Stabilito il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste collegate, possono presentarsi le seguenti ipotesi:

a) *Caso in cui la lista o il gruppo di liste collegate al candidato proclamato Sindaco abbia ottenuto almeno il 60 per cento dei seggi assegnati al Comune.*

In tale caso, non si dà luogo ad alcuna attribuzione del c.d. «premio di maggioranza» ed i seggi restano attribuiti alle singole liste o ai gruppi di liste collegate, secondo le risultanze delle operazioni indicate al precedente paragrafo. Nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate, i seggi ad esso spettanti vengono assegnati alle singole liste che compongono il gruppo stesso secondo il metodo d'h*ondt,* precedentemente illustrato.
Dispone, infatti, il comma 9, dell'art. 73 del D.Lgs. 267 del 2000, che la cifra elettorale di ciascuna lista componente il gruppo è divisa per 1, 2, 3, 4 ... sino concorrenza del numero dei seggi spettanti al gruppo di liste collegate. Vengono determinati in tale modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista del gruppo.
I quozienti ottenuti dalle suddette operazioni vengono registrati negli appositi prospetti, che fanno parte integrante del verbale dell'Ufficio centrale.
Si tenga presente che, nel caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di Sindaco risultato non eletto, le suddette operazioni devono essere effettuate dopo aver detratto, dal numero dei seggi complessivamente attribuito al gruppo stesso, il seggio spettante a quest'ultimo, giusta il disposto dell'art. 73, comma 11, del D.Lgs. 267 (694).
Per la parità di quozienti e per il caso di una lista incompleta si rinvia a quanto precisato nel precedente paragrafo 16.20.

b) *Caso in cui la lista o il gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Sindaco abbia conseguito almeno il 40 per cento dei seggi assegnati al Comune e nessuna altra lista o gruppo di liste abbia superato il 50 per cento dei voti.*

694) Cfr. Consiglio di Stato, V, 12 dicembre 2003, n. 8208, in «Foro amm. CDS», 2003, pag. 3765, il quale ribadisce che la sottrazione deve essere effettuata dai seggi riservati alla coalizione e non da quelli spettanti alla lista che lo ha presentato; Id., 9 dicembre 2008, n. 6123, *ivi,* 2008, pag. 3375; T.A.R. Veneto, I, 29 dicembre 2001, n. 4461, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 613.

Qualora la lista o il gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Sindaco abbia conseguito almeno il 40 per cento dei seggi di consigliere comunale assegnati al Comune, e nessuna altra lista o gruppo di liste abbia superato il 50 per cento dei voti validi riportati da tutte le liste o gruppi di liste in tutte le sezioni del Comune, il Presidente dell'Ufficio centrale procede all'assegnazione a detta lista o gruppo di liste il *60 per cento* dei seggi spettanti al Comune (art. 73, comma 10, primo periodo, D.Lgs. 267 del 2000, già art. 7, comma 6 della legge 81, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 120 del 1999).
Ovviamente, nel caso di un'*unica lista* collegata al candidato proclamato eletto Sindaco al primo turno, nessun'altra operazione occorrerà effettuare e si procederà, come verrà chiarito in seguito, al riparto dei restanti seggi fra le altre liste o gruppi di liste collegate a candidati alla carica di Sindaco risultati non eletti.
In caso contrario, ossia nel caso in cui sia collegato al Sindaco eletto un *gruppo di liste*, il Presidente dell'Ufficio centrale provvede a stabilire il numero dei seggi di consigliere da attribuire a ciascuna lista compresa nel gruppo di liste, adottando, a tale fine, il metodo d'*hondt,* le cui operazioni sono state precedentemente illustrate e si intendono qui integralmente richiamate.
Con lo stesso metodo d'*hondt* si procede al riparto del restante *40 per cento* dei seggi fra tutte le altre liste o gruppi di liste collegate a candidati alla carica di Sindaco non risultati eletti.
Nell'ambito, poi, dei gruppi di liste i seggi assegnati vengono ulteriormente ripartiti tra le singole liste che compongono il gruppo secondo le modalità indicate sub *a),* avendo cura di detrarre il seggio spettante al candidato alla carica di Sindaco risultato non eletto.
Anche per il compimento delle suddette operazioni di riparto verranno utilizzati i relativi prospetti, che fanno parte integrante del verbale dell'Ufficio centrale;

c) *Caso in cui la lista o il gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto alla carica di Sindaco non abbia conseguito i quorum richiesti dal comma 10 dell'art. 73 del D.Lgs. 267 del 2000.*

Può verificarsi il caso che la lista o il gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto, al primo turno, alla carica di Sindaco non consegua il 60 per cento o almeno il 40 per cento dei seggi del Consiglio e che i voti validi conseguiti da altra lista o gruppo di liste non superino il 50 per cento del totale complessivo dei voti validi riportato da tutte le liste o gruppi di liste in tutte le sezioni del Comune.
In tale eventualità, i seggi alle singole liste o ai gruppi di liste collegate restano determinati nel numero risultante a seguito delle operazioni di cui al paragrafo che precede, al quale si rinvia.
Per gli ulteriori, conseguenti riparti dei seggi nell'ambito dei gruppi di liste si richiamano le operazioni illustrate alla precedente lett. *a).*

16.22. | *Proclamazione degli eletti.*

Compiute le operazioni di cui ai precedenti paragrafi e prima di procedere alle conseguenti proclamazioni degli eletti alla carica di consigliere comunale, il Presidente dell'Ufficio centrale prende atto nel verbale dei motivi di ineleggibilità eventualmente denunziati nei confronti dei candidati da proclamare eletti (695).
Quanto sopra ai fini delle definitive decisioni del Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 41, comma 1, del D.Lgs. 267 del 2000, già art. 75 D.P.R. 570, riguardante la seduta nella quale si procede alla convalida degli eletti (su cui ved., *infra,* al Capitolo XVIII).
Al termine delle operazioni sopra illustrate, il Presidente, in conformità dei risultati accertati dall'Ufficio centrale, tenendo presenti:
1) la disposizione di cui all'art. 73, comma 11, del D.Lgs. 267, in base alla quale sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere comunale i candidati alla carica di Sindaco risultati non eletti, collegati a ciascuna lista o gruppo di liste che abbia ottenuto almeno un seggio;

695) Sulla competenza del presidente dell'ufficio centrale, cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, 8 ottobre 1997, n. 1727, in «I T.A.R.»., 1997, I, pag. 4335).

2) il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista e la graduatoria dei candidati delle singole liste:

proclama eletti

alla carica di *consigliere comunale,* salve le definitive decisioni del Consiglio comunale, ai termini dell'art. 41, comma 1, D.Lgs. 267, i candidati alla carica di Sindaco non risultati eletti, collegati a ciascuna lista o gruppo di liste che abbia ottenuto almeno un seggio, nonchè i candidati alla carica di consigliere compresi nelle graduatorie anzidette, fino a concorrenza dei seggi spettanti a ciascuna lista (art. 73, commi 11 e 12, del D.Lgs. 267).
La proclamazione deve avvenire anche nel caso in cui siano state denunziate cause di ineleggibilità.
Successivamente, l'Ufficio centrale forma, per ciascuna delle liste concorrenti, l'elenco dei candidati alla carica di consigliere comunale *non eletti,* riportandoli negli appositi prospetti del verbale, nei quali gli stessi vengono registrati in ordine di graduatoria decrescente.
Tali elenchi serviranno per procedere alla sostituzione dei consiglieri dichiarati ineleggibili a norma del citato art. 41 ed alle surrogazioni ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 267.
In tema di proclamazione degli eletti, è stato deciso che:
— è illegittimo il provvedimento con cui l'Ufficio centrale nega di procedere alla proclamazione degli eletti in relazione al riscontro di irregolarità concernente la difformità ovvero a diversa rappresentazione grafica di uno dei simboli di lista tra il manifesto e la scheda elettorale (696);
— è manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 73 D.P.R. 570 (ora, artt. 71, comma 9, e 73, comma 12 del D.Lgs. 267) per pretesa violazione degli artt. 3 e 51 Cost., appartenendo alla discrezionalità del legislatore, insindacabile dal giudice delle leggi se non per palese illogicità, l'individuazione del metodo da seguire per la proclamazione del candidato eletto in caso di parità di voti e non è illogico il criterio preferenziale dell'ordine di lista, che rimette sostanzialmente ai partiti presentatori l'individuazione dei candidati da preferire (697);
— l'annullamento giurisdizionale di un atto collettivo, come la proclamazione degli eletti, ha efficacia *erga omnes* nel caso in cui la sentenza sia passata in giudicato e faccia così stato incontrovertibilmente tra tutti i possibili destinatari dell'atto, non anche quando sussista la possibilità che essa sia travolta dalla pronuncia d'appello (698).

16.23. | *Il verbale dell'Ufficio centrale.*

Delle operazioni compiute dall'Ufficio centrale viene redatto apposito *verbale,* in duplice esemplare (art. 74, comma terzo, D.P.R. 570).
Nel verbale va fatta la precisa registrazione di tutte le operazioni compiute; inoltre, va presa nota di tutti gli incidenti occorsi, delle decisioni adottate e delle eventuali denunzie di cause di ineleggibilità nei riguardi degli eletti.
È stato rilevato che, a norma dell'art. 74 D.P.R. 570, la verbalizzazione degli atti inerenti le consultazioni elettorali deve riportare tutti gli incidenti relativi alle operazioni affidate all'Ufficio centrale, alla cui discrezionalità è poi rimesso di avvalersi dell'apposito spazio contenuto nel modello di verbale ovvero redigere un apposito documento separato che ne forma parte integrante (699).
Il verbale deve essere firmato in ciascun foglio e *sottoscritto,* seduta stante, dal Presidente e da tutti i componenti l'Ufficio e munito del bollo dell'Ufficio stesso.
È stato ritenuto che la mancata sottoscrizione di alcune pagine del verbale dell'Ufficio centrale da parte del Presidente e dei componenti dell'Ufficio medesimo non si risolve in una mera irregolarità formale, ma

696) T.A.R. Toscana, II, 12 novembre 1990, n. 582, in «I T.A.R.»., 1991, I, pag. 247.
697) T.A.R. Puglia, Lecce, 27 marzo 1991, n. 270, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 2599.
698) Cons. giust. amm. sic., 19 dicembre 1991, n. 484, in «Cons. St.», 1991, I, pag. 1862.
699) T.A.R. Lazio, II, 27 marzo 1991, n. 626, in «I T.A.R.», 1991, I, pag. 1215.

realizza l'insussistenza di un requisito essenziale, non solo alla validità, ma all'esistenza stessa, delle relative operazioni, a nulla rilevando che i dati contenuti nelle pagine in questione possano essere ricavati *aliunde* (700).
Un esemplare del verbale, immediatamente chiuso, con i prospetti, che formano parte integrante di esso, in un plico sigillato col bollo dell'Ufficio e la firma del Presidente e di almeno due membri dell'Ufficio stesso, viene subito rimesso al *Prefetto* insieme con i verbali di tutte le sezioni, gli eventuali verbali di completamento delle operazioni delle sezioni ed i plichi delle schede contenenti i voti validi. La consegna è effettuata da due componenti l'Ufficio.
L'altro esemplare, insieme con i prospetti di cui sopra, viene depositato nella segreteria del *Comune* da uno dei componenti l'Ufficio.

Rubrica Quarta
Il turno di ballottaggio

16.24. | *Premessa.*

Abbiamo rilevato, che la legge 81 del 1993 prevede l'effettuazione di un secondo turno di votazione o di *ballottaggio,* ed in merito è stato deciso che la determinazione dell'ufficio centrale di addivenire al secondo turno di votazione non è qualificabile come proclamazione degli eletti e non può essere considerata atto finale delle operazioni elettorali, poichè essa costituisce *atto intermedio* del procedimento di elezione, come tale non autonomamente impugnabile (701).
Al ballottaggio si perviene nelle seguenti ipotesi:
a) nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, nel caso in cui nel primo turno di votazione due candidati alla carica di Sindaco conseguano la *parità dei voti* validi (art. 71, comma 6, D.Lgs. 267 del 2000, già art. 5, comma 6, della legge 81);
b) nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, qualora nessun candidato alla carica di Sindaco abbia conseguito, in sede di prima votazione, la maggioranza assoluta dei voti validi.
In tali ipotesi, si procede ad un secondo turno elettorale, che ha luogo la domenica successiva a quella del primo ed al quale sono ammessi i due candidati che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti (art. 72, comma 5, D.Lgs. 267, già art. 6, comma 5, della legge 81).
Il successivo comma 6 dell'art. 73, dispone, con riferimento ai soli Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, che in caso di *impedimento permanente* o di *decesso* di uno dei candidati ammessi al ballottaggio, partecipa al ballottaggio il candidato alla carica di Sindaco che segue nella graduatoria; in questo caso, il turno di votazione ha luogo la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento.
Tale disposizione, che non è prevista per i Comuni con popolazione inferiore, deve ritenersi applicabile anche in essi, qualora accada un evento di quelli enunciati: impedimento permanente e decesso, al quale abbiamo parificato l'ipotesi in cui uno dei candidati al ballottaggio rinunci a partecipare al secondo turno.
Per inciso, si rileva che la legge non prevede, diversamente dai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (art. 71, comma 11), l'ipotesi in cui un candidato alla carica di Sindaco *deceda* nel periodo intercorrente tra la chiusura delle operazioni di presentazione delle candidature ed il giorno dell'elezione.
È da ritenere che, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale o di un intervento correttivo da parte del legislatore, trovi applicazione la procedura indicata dalla stessa Corte Cost. con la sent. n. 304 del 1996, e dall'art. 71 citato, nei confronti dei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, in base alla quale deve procedersi al *rinvio delle elezioni,* al fine di consentire il rinnovo della presentazione delle candidature non solo alla lista danneggiata, ma altresì alle altre liste, che ritengano di avvalersi della facoltà di confermare o meno il precedente candidato.

---

700) Consiglio di Stato, V, 20 giugno 1980, n. 633, in «Cons. St.», 1980, I, pag. 995.
701) T.A.R. Sardegna, 21 novembre 2001, n. 1267, in «I T.A.R.», 2002, I, pag. 395.

L'art. 72, comma 7, riconosce ai candidati alla carica di Sindaco la facoltà di dichiarare, entro sette giorni dalla prima votazione l'*apparentamento* con liste ulteriori rispetto a quelle con le quali è stato effettuato il collegamento al primo turno. Il termine di sette giorni è considerato *perentorio,* e decorre dalla prima votazione e non dalla conoscenza dei risultati della prima votazione (702).
La *revoca* della dichiarazione dell'accordo è possibile fino a quando non vi sia stata la congiunta ed espressa manifestazione di convergenza, e cioè fino a quando non siano state depositate ambedue le dichiarazioni di volontà di coalizione che, una volta intervenute, producono come effetto il consolidamento dell'accordo (703).
Con riguardo alle operazioni afferenti al turno di ballottaggio distingueremo tra quelle effettuate dall'Ufficio elettorale di sezione e quelle di competenza dell'Ufficio centrale.

16.25. | *Operazioni dell'Ufficio elettorale di sezione: votazione e scrutinio.*

Le operazioni di votazione relative al turno di ballottaggio si svolgono secondo i termini e le modalità dettagliatamente descritte con riguardo al primo turno di votazione, ai quali si rinvia, fatte salve le osservazioni che seguono.
La *nomina* dei componenti dei seggi, effettuata in vista di consultazioni amministrative è operata anche in relazione all'eventuale turno di ballottaggio.
Pertanto, la composizione dell'Ufficio elettorale di sezione, fatti salvi ovviamente i provvedimenti sostitutivi *medio tempore* intervenuti, per sopraggiunti gravi impedimenti, deve rimanere immutata, qual'era, cioè all'inizio delle operazioni del primo turno di votazione.
Per le sostituzioni che si rendessero necessarie all'atto della costituzione del seggio si rinvia all'art. 20, per la sostituzione del Presidente ed all'art. 47 per la surrogazione degli scrutatori.
Resta tuttavia ferma la facoltà per i delegati delle liste di candidati di partiti che partecipano al turno di ballottaggio di designare *nuovi rappresentanti,* in sostituzione, cioè, di quelli designati in occasione del primo turno di voto, con l'osservanza delle modalità di cui all'art. 35 del D.P.R. 570 del 1960, già illustrate per le elezioni comunali.
Per le sezioni presso le quali, in occasione del primo turno di votazione, non vi sia stata designazione di rappresentanti di liste di candidati, si fa rilevare che detta designazione potrà comunque essere effettuata per la prima volta in occasione del turno di ballottaggio, sempre con l'osservanza delle modalità di cui all'art. 35 testè citato.
In base a provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali, adottati in attuazione del codice approvato con D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, sussistono limiti e divieti al trattamento di dati personali, anche di natura sensibile, che gli scrutatori e i rappresentanti delle liste di candidati sono tenuti ad osservare nel rispetto del diritto alla riservatezza e del principio costituzionale della libertà e segretezza del voto. In tale contesto è illegittima la compilazione, da parte dei predetti soggetti, di elenchi di persone che si siano astenute dal partecipare alla votazione o che abbiano votato, tanto più che, nell'ipotesi di turni di ballottaggio, la partecipazione al voto o l'astensione sono suscettibili di evidenziare una particolare opzione politica.
Anche in occasione del turno di ballottaggio, al fine di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali e, in particolare, la libera esplicazione della volontà dell'elettore, il presidente di seggio dovrà affiggere, all'interno di ogni sezione elettorale, in almeno un esemplare e in modo ben visibile, *un apposito avviso* — che viene fornito al seggio insieme al materiale occorrente — nel quale si ricorda all'elettore che è vietato utilizzare telefoni cellulari provvisti di fotocamera o altre apparecchiature in grado di registrare

---

702) Consiglio di Stato, V. 13 aprile 1999, n. 417, in «Cons. St.», 1999, I, pag. 648; T.A.R. Campania, II, 16 luglio 1998, n. 2425, in «I T.A.R.», 1998, I, pag. 3804.

703) T.A.R. Sicilia, Catania, II, 6 aprile 2001, n. 812, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 767.

immagini all'interno delle cabine elettorali e che chiunque violi questo divieto sarà denunciato alla competente Autorità giudiziaria penale ai sensi degli artt. 86, 87, 88 e 90 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570.
Prima dell'inizio delle operazioni di votazione, il Presidente enuncia ad alta voce le modalità della votazione di ballottaggio, astenendosi, però, da qualsiasi esemplificazione.
In particolare, il Presidente avverte gli elettori che il voto si esprime tracciando, con la matita copiativa, un segno sul rettangolo entro il quale è scritto il nome del candidato prescelto (art. 72, comma 8, D.Lgs. 267 del 2000).
Le avvertenze suddette debbono essere ripetute nel corso della votazione, in modo che tutti gli elettori ne abbiano conoscenza.
Per quanto concerne le modalità con le quali debbono essere eseguite le operazioni di *scrutinio,* si intendono integralmente richiamate le istruzioni dettate, rispettivamente, per i Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti e per i Comuni superiori a detto limite demografico, con l'avvertenza che le operazioni debbono essere eseguite senza soluzioni di continuità subito dopo la conclusione delle operazioni relative alla votazione, ossia nella stessa giornata di lunedì appena saranno completate le operazioni di riscontro del numero dei votanti nel turno di ballottaggio previste dall'art. 53 del D.P.R. 570.
Peraltro, sembra opportuno precisare che, dato l'inscindibile raccordo tra il nominativo del candidato alla carica di Sindaco e le risultanze elettorali riferibili alla lista ad esso collegata, e nella considerazione che la volontà effettiva dell'elettore sia manifesta, debba essere riconosciuta la validità del voto anche quando l'espressione del voto stesso sia stata impropriamente apposta fuori dello spazio contenente il nominativo del candidato, ovvero sul contrassegno di lista, semprechè il voto sia valido sotto tutti gli altri aspetti.
Qualora, invece, l'elettore abbia tracciato un segno di voto sia sul nominativo di un candidato alla carica di Sindaco sia su un simbolo di una lista collegata all'altro candidato alla medesima carica, è da ritenere che la volontà non si sia espressa in maniera univoca e che pertanto la scheda contenga voti nulli.
In particolare, per l'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, poichè nel turno di ballottaggio la competizione è limitata alla opzione tra i due candidati alla carica di Sindaco, non trova alcuna applicazione la modalità di «*voto disgiunto*» attivabile, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, in occasione del primo turno di votazione, secondo la quale l'elettore può votare per un determinato candidato alla predetta carica e, contemporaneamente, per una lista di candidati alla carica di consigliere comunale collegati ad un altro candidato Sindaco.
È stato affermato che, considerata l'estrema semplicità del voto durante il turno di ballottaggio, consistente nella semplice apposizione di un segno sul nome del candidato prescelto, inducono a ritenere che qualsiasi ulteriore manifestazione grafica (come la riproduzione del nome di un candidato ammesso al turno di ballottaggio) debba essere intesa come segno di riconoscimento tale da invalidare il voto stesso (704).

16.26. | *Operazioni dell'Adunanza dei Presidenti.*

La materia è stata esaminata al paragrafo 15.4, al quale si rinvia.

16.27. | *Operazioni dell'Ufficio centrale.*

16.27.1. | *Premessa.*

Compito dell'Ufficio centrale è quello di procedere alla proclamazione dell'elezione alla carica di Sindaco del candidato che ha riportato il maggior numero di voti in sede di ballottaggio, alle operazioni di riparto

704) T.A.R Campania, Napoli, II, 10 novembre 1994, n. 623, in «I T.A.R.», 1995, I, pagg. 278 e 1858; *contra,* T.A.R. Piemonte, II, 28 maggio 1998, n. 202, *ivi,* 1998, I, pag. 2395 e Consiglio di Stato, V, 22 marzo 1995, n. 457, in «Cons. St.», 1995, I, pag. 377.

dei seggi tra le liste o i gruppi di liste collegate sulla base dei voti riportati nel primo turno ed alla conseguente proclamazione di elezione alla carica di consigliere comunale dei candidati compresi nelle liste.
Come già detto in precedenza e come è stato certificato nel precedente verbale dell'Ufficio centrale, le operazioni di riparto dei seggi sono, in ogni caso, effettuate, ai sensi dell'art. 73, comma 4, del D.P.R. 570 e dell'art. 8 del D.P.R. 132, dopo la proclamazione dell'elezione del Sindaco avvenuta in sede di primo ovvero di secondo turno.

16.27.2. | *Riepilogo dei voti.*

La prima operazione che l'Ufficio centrale deve effettuare è il riepilogo dei voti riportati in tutte le sezioni del Comune dai due candidati alla carica di Sindaco che hanno partecipato al ballottaggio.
A tal fine, l'Ufficio riporta negli appositi prospetti i voti validi, compresi quelli contestati e provvisoriamente assegnati, attribuiti ai due candidati alla carica di Sindaco, come risultano dai verbali delle singole sezioni.
Anche in questa sede, i dati registrati sono quelli risultanti dai verbali sezionali senza che vi si possa apportare alcuna modificazione.

16.27.3. | *Proclamazione alla carica di Sindaco.*

Effettuate le operazioni, indicate al paragrafo che precede, il Presidente dell'Ufficio centrale

proclama eletto

alla carica di Sindaco, il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi, salve le definitive decisioni del Consiglio comunale a' termini dell'art. 41, comma 1, del D.Lgs. 267, già art. 75 D.P.R. 570.
Nel caso in cui i due candidati che hanno partecipato al ballottaggio abbiano conseguito lo *stesso numero* di voti validi, viene proclamato eletto Sindaco il candidato collegato, nel secondo turno, con la lista o il gruppo di liste che ha conseguito la *maggiore cifra elettorale* complessiva (art. 72, comma 9, del D.Lgs. 267). I relativi dati vengono desunti dall'estratto del verbale dell'Ufficio, compilato in occasione del primo turno di votazione e che è stato consegnato al Presidente unitamente all'altro materiale occorrente per le operazioni dell'Ufficio.
In caso di parità anche della cifra elettorale, è proclamato eletto alla carica di Sindaco, il candidato *più anziano di età* (art. 72, comma 9, D.Lgs. 267).

16.27.4. | *Determinazione del numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste collegate.*

Dopo aver proceduto alla proclamazione dell'elezione alla carica di Sindaco, l'Ufficio passa a determinare il *numero dei seggi* di consigliere spettante a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste.
A tale fine, il Presidente dell'Ufficio determina innanzi tutto la *cifra elettorale* complessiva delle liste collegate, nel secondo turno, ai candidati alla carica di Sindaco ammessi al ballottaggio, sommando le relative cifre elettorali conseguite da ciascuna di esse in occasione del primo turno di votazione, quali risultano dall'estratto del verbale.
Successivamente, il Presidente provvede a ripartire il numero dei seggi di consigliere comunale assegnato al Comune tra le anzidette liste o gruppi di liste collegate ai candidati ammessi al ballottaggio nonchè tra le altre liste o gruppi di liste non collegate a nessuno dei candidati ammessi al secondo turno, desumendo, anche per queste ultime, le cifre elettorali di lista o di gruppo dall'estratto del verbale su richiamato.
Per l'effettuazione di detto riparto, si applica il metodo d'*hondt*, le cui operazioni sono state in precedenza illustrate e si intendono in questa sede integralmente richiamate, unitamente alla disposizione di cui al

comma 7 dell'art. 73 del D.Lgs. 267 del 2000 che non ammette all'assegnazione dei seggi le liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia.
I risultati delle relative operazioni vengono registrati in apposito prospetto, che fa parte integrante del verbale dell'Ufficio centrale.

16.27.5. | *Accertamento dei* quorum *di cui all'art. 73, comma 10, del D.Lgs. 267 del 2000 e riparto dei seggi.*

Determinati i seggi fra le liste o gruppi di liste collegate, il Presidente dell'Ufficio dovrà previamente accertare se la lista o il gruppo di liste, collegate, nel secondo turno, al candidato proclamato eletto Sindaco, abbia riportato almeno il 60 per cento dei seggi attribuiti al Consiglio comunale (art. 73, comma 10, secondo periodo, del D.Lgs. 267).
Al riguardo, possono presentarsi le seguenti ipotesi:
a) l'accertamento dà *esito positivo:* i seggi restano assegnati alle liste o ai gruppi di liste collegate nel numero determinato a seguito delle operazioni indicate al paragrafo precedente;
b) la lista o il gruppo di liste collegate, nel secondo turno, al candidato proclamato eletto Sindaco *non ha raggiunto il 60 per cento* dei seggi assegnati al Comune e, di converso, altra lista o gruppo di liste ha già superato al primo turno il 50 per cento dei voti validi: i seggi restano assegnati nel numero determinato a seguito delle operazioni di cui al paragrafo precedente;
c) la lista o il gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto Sindaco non ha raggiunto, a seguito delle operazioni illustrate nel precedente paragrafo, il 60 per cento dei seggi assegnati al Comune, ma ha raggiunto almeno il *40 per cento* dei voti validi e nessuna altra lista o gruppo di liste collegate ha già superato nel primo turno il 50 per cento dei voti validi: il Presidente dell'Ufficio centrale assegna, ai sensi dell'art. 73, comma 10, del D.Lgs. 267, alla lista o al gruppo di liste collegate a detto candidato il 60 per cento dei seggi del Consiglio comunale.
Si tenga presente che, nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate, i seggi ad esso spettanti sono ripartiti tra le singole liste che compongono il gruppo medesimo, a norma dell'art. 73, comma 9, del D.Lgs. 267 e cioè con il metodo d'*hondt*.
Giova, a tale riguardo, rammentare che, secondo il disposto dell'art. 73, comma 11, del D.Lgs. 267 del 2000, deve essere in primo luogo proclamato eletto consigliere comunale il candidato alla carica di Sindaco *non risultato eletto,* collegato a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio e che, in caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di Sindaco risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste.
La suddetta disposizione è stata interpretata dal Consiglio di Stato (decisioni n. 762/95, n. 726/96 e n. 1170/96) nel senso che «la norma fa riferimento alle candidature alla carica di Sindaco e ai rispettivi collegamenti secondo lo schieramento del primo turno elettorale, al quale, quindi, all'esclusivo fine di procedere a detta proclamazione, dopo il turno di ballottaggio e l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista o gruppo di liste, occorre necessariamente fare riferimento».
Pertanto, il Presidente dell'Ufficio centrale, per dare concreta attuazione al disposto normativo, procederà alla detrazione dei seggi — spettanti ai candidati alla carica di Sindaco non risultati eletti — esclusivamente nei confronti delle liste collegate al primo turno con tali candidati.
A tale fine, provvederà a detrarre l'ultimo dei quozienti utili per l'assegnazione dei seggi dalla graduatoria decrescente dei quozienti elettorali appartenenti alle liste collegate, al primo turno, a ciascuno dei candidati alla carica di Sindaco non risultato eletto a detta carica.
Ovviamente, per i gruppi di liste che hanno partecipato al ballottaggio, il seggio da assegnare al candidato-Sindaco non eletto verrà previamente detratto dal numero dei seggi complessivamente attribuiti al gruppo stesso e, quindi, si procederà a ripartire i restanti seggi tra le singole liste secondo le modalità già illustrate.
Le risultanze delle operazioni sono riportate nell'apposito prospetto, che fa parte integrante del verbale dell'Ufficio centrale.

16.27.6. | *Proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale*.

Al termine delle operazioni sopra illustrate, il Presidente dell'Ufficio procede alla *proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale,* secondo le modalità già illustrate, a commento del primo turno di votazione, nell'eventualità in cui, in quella sede, un candidato alla carica di Sindaco sia risultato eletto.

16.27.7. | *Compilazione e spedizione del verbale*.

Anche per le operazioni di ballottaggio è prevista la redazione di *apposito verbale,* in duplice esemplare, nel quale sono registrate tutte le operazioni compiute dell'Ufficio centrale, compresi gli incidenti occorsi, le decisioni adottate e le eventuali denunzie di cause di ineleggibilità nei riguardi degli eletti.
Il verbale deve essere firmato in ciascun foglio e sottoscritto, seduta stante, dal Presidente e da tutti i componenti l'Ufficio e munito del bollo dell'Ufficio stesso.
Un esemplare del verbale, immediatamente chiuso con i prospetti, che formano parte integrante di esso, in un plico sigillato col bollo dell'Ufficio e la firma del Presidente e di almeno due membri dell'Ufficio, viene subito rimesso al *Prefetto,* insieme con i verbali di completamento delle operazioni delle sezioni ed i plichi delle schede contenenti i voti validi. La consegna è effettuata da due componenti dell'Ufficio.
L'altro esemplare, insieme con tutti i prospetti di cui sopra, viene depositato nella segreteria del *Comune* da uno dei componenti dell'Ufficio.

CAPITOLO XVII
LA GIURISPRUDENZA
SUL PROCEDIMENTO DI ELEZIONE

17.1. | *Nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.*

Occorre premettere che l'art. 5 della legge 81 del 1993 (ora, art. 71 del D.Lgs. 267 del 2000) che detta le norme applicabili all'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione *inferiore a 15.000 abitanti*, non prescrive — diversamente da quelli con popolazione superiore — il collegamento del candidato alla carica di Sindaco con più liste, ma unicamente ad *una lista* di candidati, lista che consegue i due terzi dei consiglieri, qualora il candidato alla carica di Sindaco, ad essa collegato, ottenga il maggior numero dei voti validi.
Circa l'attribuzione dei seggi alle restanti liste, abbiamo rilevato che si fa luogo all'applicazione del metodo d'*hondt,* di modo che ogni lista consegue tanti seggi quanti sono i quozienti ad essa appartenenti, ottenuti dividendo la cifra elettorale (data dal totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista in tutte le sezioni) per 1, 2, 3, 4 ... sino a concorrenza dei seggi spettanti alle minoranze (art. 71, comma 8).
È stato censurato il comportamento di un'Adunanza dei presidenti, la quale, nel computo della cifra elettorale, non ha considerato i voti validi conseguiti da ciascuna lista, ma i soli voti di preferenza ottenuti dai singoli candidati di ciascuna lista. L'errore dell'Adunanza rileva sotto un triplice punto di vista: in primo luogo, perchè ha attenuato la portata del principio proporzionalistico introdotto dalla legge 81, premiando in misura eccessiva le liste che hanno conseguito un maggior numero di voti; in secondo luogo, in quanto ha finito per favorire, incongruamente le liste che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze per i singoli candidati; infine, perchè il criterio seguito dall'Adunanza colloca in una posizione assolutamente deteriore le liste che presentano un numero di candidati alla carica di consigliere minore di quello proposto dalle liste concorrenti (705).
In caso di partecipazione alla competizione elettorale di una sola lista è prevalso — come abbiamo rilevato

705) T.A.R. Piemonte, II, 13 ottobre 1993, n. 302, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 4446.

(ved. *retro*, 14.2) — l'orientamento del Consiglio di Stato (706) che ritiene debbano essere assegnati alla lista *tutti i seggi* spettanti al Comune di appartenenza e non già i due terzi dei voti che spettano alla lista che ottiene la maggioranza dei suffragi (707).

17.2. | *Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.*

17.2.1. | *Il collegamento di una o più liste con il candidato Sindaco.*

Il collegamento tra liste è espressione di un valore-guida introdotto dalla legge 81, rispondendo l'istituto all'intento di favorire l'assemblaggio di forze politiche attraverso aggregazioni da farsi prima e in funzione della consultazione elettorale, che si esprimono nella indicazione di un comune candidato Sindaco e naturalmente nella unità del programma amministrativo.
Il raggruppamento originario potrà, quindi, subire modificazioni, potrà incrementarsi con l'aggregazione di altre liste tra il primo turno ed il ballottaggio, ridursi per effetto delle trasmigrazioni di liste, ma continuerà, sia pure modificato nella originaria consistenza, ad essere un gruppo, come individuato dalla legge e per evidenziata finalità ad essa perseguita (708).
È stato affermato che la dichiarazione che il candidato Sindaco deve rendere, ai sensi dell'art. 72, comma 2, D.Lgs. 267, già art. 6, comma 2, della legge 81, di collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale e l'accettazione conseguente dei delegati delle liste interessate, non abbisognano della forma scritta per la loro validità, ben potendo essere rese oralmente al *segretario comunale* che le fa constare a verbale (709).
Riguardo ai collegamenti che sono possibili in sede di ballottaggio, non è legittimo affermare che le dichiarazioni di collegamento siano possibili solo per i candidati alla carica di Sindaco già collegati con altre liste nel primo turno e non nel caso in cui il candidato sia collegato, al primo turno, soltanto con una lista, sostenendo tale assunto sia per ragioni letterali (la legge parla di «ulteriori» dichiarazioni di collegamento), sia per ragioni logiche (non potendo ammettersi il collegamento per chi ha preferito sottoporsi da solo al giudizio degli elettori). Entrambe le affermazioni sono infondate, sia perchè il termine «ulteriori» presuppone almeno un collegamento con una lista, collegamento necessario per partecipare alla competizione elettorale, sia perchè ammettere il collegamento solo in caso di pluralità di liste, già collegate, significa favorire soltanto le grandi coalizioni, a scapito di quelle minime (710).
Ai fini del collegamento per il ballottaggio, deve escludersi che i nuovi collegamenti di lista dopo il primo turno di votazione tra il candidato Sindaco ammesso al ballottaggio e le liste sconfitte, siano assoggettati al gradimento delle liste originariamente collegate al candidato medesimo (711).
Nessuna norma della legge 81 del 1993 prevede la caducazione degli effetti della dichiarazione di collegamento tra liste, qualora il candidato comune alla carica di Sindaco non sia stato ammesso al ballottaggio (712).
Qualora l'elezione del Sindaco non riesca al primo turno, per mancato conseguimento della maggioranza assoluta di voti validi da parte di uno dei candidati in lizza, e sia dunque necessario procedere ad una

---

706) Sez. V, 4 ottobre 1994, n. 1118, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 1351.

707) Come riteneva il T.A.R. Campania, II, 6 dicembre 1993, n. 366, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 757, con decisione annullata dal Consiglio di Stato, con la sentenza citata alla nota che precede.

708) T.A.R. Puglia, Bari, II, 3 novembre 1993, n. 424, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 321, confermata da Consiglio di Stato, V, 10 maggio 1994, n. 483, in «Cons. St.»., 1994, I, pag. 769; T.A.R. Lazio, II, 10 maggio 1994, n. 304, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 1337.

709) T.A.R. Umbria, 16 luglio 1993, n. 288, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 3676.

710) T.A.R. Puglia, Lecce, II, 10 dicembre 1993, n. 657, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 834.

711) T.A.R. Basilicata, 15 novembre 1995, n. 598, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 342, confermata da Consiglio di Stato, V, 3 giugno 1996, n. 631, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 891.

712) T.A.R. Campania, Salerno, 8 giugno 1996, n. 713, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 3405.

votazione di *ballottaggio* tra i due candidati che hanno riportato al primo turno il maggior numero di voti, la determinazione del Presidente dell'Ufficio centrale elettorale, concernente la graduatoria complessiva dei candidati alla carica di Sindaco, in base ai voti validi da ciascuno di essi riportati, non può essere considerata atto finale delle operazioni elettorali, ma semplice atto endoprocedimentale, non potendosi negare che l'*iter* in questione si chiuda definitivamente soltanto nel momento in cui sia possibile effettuare la proclamazione dell'eletto alla suprema carica dell'Amministrazione cittadina (713). Pertanto, l'ammissione al secondo turno non è atto autonomamente impugnabile (714).

17.2.2. | *La determinazione del numero dei candidati da comprendere nella lista.*

L'art. 73, comma 1, del D.Lgs. 267 del 2000, già art. 7, comma 1, legge 81, indica testualmente che, per i Comuni con popolazione *superiore a 15.000 abitanti,* i candidati alla carica di consigliere comunale presi in considerazione ai fini del calcolo numerico della consistenza di ciascuna lista (non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi) sono esclusivamente gli aspiranti all'elezione in seno al Consiglio comunale, fra i quali non può evidentemente essere ricompreso il candidato alla carica di Sindaco, essendo tale organo monocratico ben distinto da quello consiliare avente natura collegiale e potendo quel candidato porsi in collegamento con una o più liste (715).
Ai fini della determinazione della cifra elettorale nel secondo turno, va tenuto presente il numero dei voti conseguiti nei collegamenti fra liste del turno medesimo e non di quelli del primo turno (716).

17.2.3. | *Individuazione dei candidati*.

Ai sensi degli artt. 7 della legge 81 (ora 73, D.Lgs. 267 e dell'art. 57 del D.P.R. 570), il legislatore ha posto a carico dell'elettore un dovere minimo di diligenza, poichè qualora nella lista esistano due candidati con identità di cognome è necessario che venga indicato non solo il cognome, ma anche il nome (717).

17.2.4. | *L'assegnazione dei seggi*.

I voti validi ai quali occorre fare riferimento per l'assegnazione dei seggi e per l'eventuale premio di maggioranza sono costituiti dal totale dei voti attribuiti alle singole liste ed ai loro raggruppamenti e non dal totale dei voti ottenuti dai candidati Sindaci, risultando ininfluente agli effetti della regolarità del procedimento che per effetto di tale sistema imperniato sul voto disgiunto, possa accadere che il Sindaco eletto non disponga in seno al Consiglio di una maggioranza a lui favorevole (c.d. fenomeno dell'«anatra zoppa»), con conseguente rischio di ingovernabilità (718).
Pertanto, i voti attribuiti esclusivamente ad un candidato Sindaco, non possono essere computati anche per l'elezione del Consiglio comunale, trattandosi di elezioni distinte e pure se i relativi voti risultano espressi sulla stessa scheda (719).
Ai sensi dell'art. 7, comma 4, della legge 81 (ora, art. 73, comma 8, D.Lgs. 267) nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista o gruppo di liste collegate con i rispettivi candidati alla carica di Sindaco, si divide la cifra elettorale di ciascuna lista o

713) T.A.R. Piemonte, II, 16 marzo 1994, n. 114, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 1832.

714) Cons, giust. amm. sic., 6 maggio 1994, n. 123, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 947.

715) T.A.R. Lazio, II, 12 gennaio 1995, n. 39, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 483.

716) Consiglio di Stato, V, 20 settembre 2000, n. 4894, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 2027.

717) T.A.R. Umbria, 20 luglio 1997, n. 452, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 3215.

718) T.A.R. Puglia, Bari, I, 8 giugno 2000, n. 3479, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 3012; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 luglio 2001, n. 5276, *ivi,* 2001, I, pag. 3276.

719) T.A.R. Lombardia, Brescia, 31 luglio 2001, n. 622 in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 3287.

gruppo di liste collegate successivamente per 1, 2, 3, 4 ... sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti in numero uguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente, con la conseguenza che, nel caso di liste collegate, l'operazione va effettuata con riguardo alla somma delle cifre elettorali conseguite da ciascuna lista (720).
Sull'art. 73, comma 10, D.Lgs. 267 (già art. 7, comma 6 della legge 81 del 1993) che richiama la disposizione di cui al comma 8, per l'assegnazione dei seggi alle liste di minoranza prescrivendo che anche in tale caso occorre tenere conto dei gruppi di liste e non soltanto delle liste senza collegamento, si è interessata la Corte Costituzionale, la quale con la sent. n. 429 del 1995 ha così deciso:
— per l'assegnazione dei seggi alle liste collegate occorre fare riferimento al totale delle preferenze accordate alle liste collegate nell'insieme, mentre per la distribuzione dei seggi a ciascuna lista la cifra da considerare è costituita dal totale delle preferenze conseguite dalla singola lista (721);
— ai fini dell'assegnazione dei seggi di minoranza nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti occorre dare rilievo ai raggruppamenti delle liste compiute nel turno di ballottaggio per l'elezione del Sindaco (722);
— non incide sui principi della sovranità popolare e della parità di voto, di cui agli artt. 1 e 48 Cost., l'art. 7, comma 6, della legge 81, nella parte in cui prevede che nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, anche la percentuale di voti riservata alla minoranza sia attribuita secondo cifre elettorali che tengano conto dei gruppi di liste elettorali e non soltanto delle liste elettorali senza collegamento; il principio di uguaglianza del voto non si estende, infatti, al sistema elettorale, le cui caratteristiche (proporzionali o meno) non furono costituzionalizzate in Assemblea costituente, sicchè il fatto che l'aggregazione, comunque libera, stabilizzata dal collegamento, sia destinata ad operare anche per le minoranze non costituisce un arbitrario trasferimento di voti da una lista all'altra e contribuisce a ridurre la dispersione nell'utilizzazione dei voti, di fronte all'esigenza di proporre al corpo elettorale programmi politici convergenti;
— non contrasta con il principio della parità nelle condizioni di accesso alle cariche elettive, di cui all'art. 51, primo comma, Cost., l'art. 7, comma 6, della legge 81 (ora, art. 73, comma 10, D.Lgs. 267), nella parte in cui prevede che, nei Comuni con più di 15.000 abitanti, anche la percentuale dei voti riservata alla minoranza sia attribuita secondo cifre elettorali che tengano conto dei gruppi di liste e non soltanto delle liste elettorali senza collegamento; il criterio di ripartizione dei seggi è, infatti, oggettivamente predeterminato ed opera in modo eguale per tutti i candidati, attribuendo rilievo a collegamenti liberamente stabiliti dalle singole liste e sottoposti alla valutazione degli elettori;
— pur ammesso il rapporto che il legislatore può stabilire tra partiti politici e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste elettorali, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti; pertanto, il rilievo riconosciuto, nell'art. 7, comma 6 (ora, art. 73, comma 10, D.Lgs.), al collegamento tra le liste, di maggioranza o di minoranza che siano, ai fini dell'attribuzione dei seggi, non limita la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la scelta degli organi rappresentativi sancita nell'art. 49 Cost., atteso che il collegamento stesso rappresenta una libera opzione delle formazioni politiche che si dicono programmaticamente affini e consente alle forze minori di ottenere una rappresentanza in organi elettivi dai quali potrebbero, altrimenti, rimanere escluse (723).

---

720) T.A.R. Lombardia, Milano, II, 20 ottobre 1994, n. 613, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 4399; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 10 dicembre 1993, n. 657, *ivi,* 1994, I, pag. 834; Consiglio di Stato, V, 21 dicembre 2005, n. 4936, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 2620.

721) T.A.R. Campania, Napoli, II, 23 luglio 2001, n. 3486, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 3394.

722) T.A.R. Puglia, Lecce, II, 16 novembre 2000, n. 3389, in «I T.A.R.», 2001, I, pag. 363.

723) Conformemente all'insegnamento della Corte Cost., cfr.: Consiglio di Stato, V, 29 novembre 1995, n. 1657, in «Cons. St.», 1995, I, pag. 1561, secondo il quale il raggruppamento di liste per effetto del collegamento di un candidato alla carica di Sindaco, spiega i suoi effetti non solo per l'attribuzione dei seggi di maggioranza, ma anche per l'attribuzione dei seggi di minoranza; Id., 19 marzo 1996, n. 290, *ivi,* 1996, I, pag. 423; T.A.R. Molise, 21 febbraio 1996, n. 38, in «T.A.R.», 1996, I, pag. 1465; Id., 7 dicembre 1995, n. 273, *ivi,* 1996, I, pag. 602; T.A.R. Lazio, II, 26 maggio 1999, n. 350, *ivi,* 1999, I, pag. 446; T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 luglio 1998, n. 2421, *ivi,* 1998, I, pag. 3799; T.A.R. Lazio, II *bis,* 8 novembre 2000, n. 9028, *ivi,* 2000, I, pag. 5060.

17.2.5. | *Premio di maggioranza.*

Con ordinanza 23 agosto 1995, n. 578, il T.A.R. per l'Abruzzo (724) ha ritenuto non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, primo comma, 48, secondo comma e 97, primo comma, Cost. la questione di costituzionalità dell'art. 7, comma 6, della legge 81 (art. 73, comma 10, D.Lgs. 267), nella parte in cui prevede il conseguimento della maggioranza assoluta (con le parole «non abbia superato il 50 per cento dei voti validi») quale condizione per l'attribuzione del 60 per cento dei seggi del Consiglio comunale in favore delle liste o del gruppo di liste collegate al candidato Sindaco proclamato al primo turno.
Come rilevato (ved. *retro,* 16.13), la questione, pur ritenuta non fondata dalla Corte (sent. 107 del 1996), è stata risolta dall'art. 1, comma 1, della legge 120 del 1999, riprodotto al comma 10, primo periodo, dell'art. 73 D.Lgs. 267.
La legge 81 oltre a garantire la stabilità del governo degli enti locali, attraverso il c.d. premio di maggioranza, si propone di limitare la frantumazione delle minoranze in seno al Consiglio, sì da favorire la costituzione di componenti qualificate, idonee a svolgere un efficace ruolo di opposizione, a beneficio del complessivo andamento dell'amministrazione locale; pertanto, è ragionevole ritenere, stante la *ratio* della disciplina, che le aggregazioni fra liste esplichino la loro efficacia ai fini della ripartizione dei seggi anche se costituitesi nel turno di ballottaggio, giacchè l'eventualità di nuovi e ulteriori collegamenti con i candidati ammessi al secondo turno risponde proprio all'esigenza di favorire la formazione di coalizioni le più ampie possibili, che sulla base di programmi politici comuni prefigurino un unitario schieramento politico nel nuovo Consiglio comunale, avvenga ciò come forza di maggioranza o come forza di opposizione (725).
Il premio di maggioranza scatta solo nell'ipotesi in cui la lista o il gruppo di liste collegate al candidato eletto Sindaco al primo turno non abbia conseguito da sè il sessanta per cento dei seggi del Consiglio una volta effettuate le operazioni indicate dal precedente comma 4 dell'art. 7 della legge 81 (divisione della cifra di voti ottenuta da ciascuna lista sino alla concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere) (726).
L'art. 73, comma 10 del D.Lgs. 267 del 2000, nel precedere l'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste che hanno sostenuto il Sindaco eletto, consentendo alle stesse l'assegnazione del 60 per cento dei seggi, deve essere interpretato nel senso che, nel computo della citata misura del 60 per cento non va computato il Sindaco eletto, anche se questi, ai sensi del citato decreto legislativo, è membro di diritto del Consiglio comunale (727).
Come sopra precisato, si ribadisce che con sentenza n. 3021/2010, Il Consiglio di Stato, nel dirimere la questione vertente sulla corretta interpretazione dell'art. 73, comma 10, del D.Lgs. n. 267/2000, ha chiarito, in estrema sintesi, che la percentuale prevista dalla citata disposizione per l'attribuzione del premio di maggioranza, in favore della lista o gruppo di liste collegate al sindaco eletto al secondo turno (mancato superamento del 50% dei voti validi da parte della lista o gruppo di liste collegate ad altri candidati sindaci), deve essere riferita a tutti i voti validi espressi nel primo turno in favore dei candidati sindaci e non già ai soli voti di lista.
Con successiva sentenza n. 802/2012, pronunciata su analogo contenzioso, l'Alto Consesso ha sancito che anche nei casi di sindaco eletto al primo turno, ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza, le percentuali previste dalla richiamata disposizione (40% dei voti validi ottenuti dalla lista o gruppo di liste collegate al candidato sindaco vincente, purché nessuna altra lista o gruppo di liste collegate ai restanti sindaciabbia superato il 50% dei voti validi) devono essere rapportate ai voti complessivamente espressi con riguardo ai candidati sindaci e non già ai soli voti di lista.
Sempre in merito all'applicazione dell'art. 73, comma 10, del D.Lgs. n. 267/2000, il Consiglio di Stato, con

724) Sede de L'Aquila, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 4290.

725) T.A.R. Puglia, Bari, II, 11 ottobre 1996, n. 639, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 4672.

726) Consiglio di Stato, V., 19 marzo 2001, n. 1641, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 721.

727) T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 14 ottobre 2008, n. 4753, in «Foro amm. T.A.R.», 2008, pag. 2690.

sentenza n. 01197/2012, ha ulteriormente precisato che, in assenza di specifica disposizione normativa, la percentuale del 60%, da assegnare in virtù del premio di maggioranza, deve essere determinata sempre attraverso l'arrotondamento per eccesso, anche nei casi in cui il numero dei consiglieri da attribuire alla lista o gruppo di liste collegate al sindaco vincente contenga una cifra decimale inferiore ai 50 centesimi. Ciò in quanto l'arrotondamento per difetto dei seggi da assegnare alla lista o gruppo di liste collegate al sindaco vincente non consentirebbe di raggiungere la percentuale minima di seggi alle stesse riservati (60%) e ciò «non corrisponderebbe né alla *ratio* della norma, né alla volontà del legislatore, rivolta a perseguire il fine fondamentale della migliore governabilità dei medi e grandi Comuni».

17.2.6. | *Attribuzione del seggio al candidato Sindaco non proclamato eletto.*

Circa l'attribuzione del seggio di consigliere comunale al candidato alla carica di *Sindaco, non risultato eletto,* si citano le seguenti massime:
— l'art. 73, comma 11, D.Lgs. 267, già art. 7, comma 7, della legge 81, il quale stabilisce che nei Comuni con più di 15.000 abitanti i candidati alla carica di Sindaco, non eletti a tale carica, siano proclamati eletti consiglieri, si applica a tutti i candidati, la cui lista abbia ottenuto *almeno un seggio,* e non soltanto ai due candidati all'elezione in sede di ballottaggio (728);
— l'art. 7, commi 5 e 7, della legge 81 del 1993 (ora, art. 73, commi 9 e 11, D.Lgs. 267), nel prevedere il procedimento per la ripartizione dei seggi tra le varie liste che concorrono all'elezione del Consiglio comunale, ha inteso assegnare alla lista o alle liste collegate al candidato risultato eletto il 60 per cento dei posti dello stesso Consiglio, riservando alle altre liste il restante quaranta per cento dei seggi, da determinare tenuto conto del seggio da conferire al candidato non eletto Sindaco che, in ogni caso, va individuato nel seggio caratterizzato dal più basso quoziente elettorale (729);
— l'art. 73, nel caso di più liste collegate, ha voluto assicurare, nell'ambito del Consiglio comunale, la presenza di un candidato al quale tutte le liste suddette hanno dato fiducia e dal quale sono tutte rappresentate, anche quelle che non hanno ottenuto alcun seggio; pertanto, il seggio spettante al candidato Sindaco non eletto deve essere *detratto da quelli complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate,* con la conseguenza che solo i seggi che residuano dopo tale operazione possono essere attribuiti alle liste con le stesse modalità previste dai commi 4 e 5 dell'art. 7 citato (730);
— nel caso in cui il candidato a Sindaco, proposto da un raggruppamento di liste collegate, venga escluso dal ballottaggio alla prima votazione ed una delle liste del detto raggruppamento si apparenti al secondo turno con altre liste, il posto di consigliere comunale spettante a tale candidato, ai sensi dell'art. 73, comma 11, non può essere detratto da uno dei posti di consigliere ottenuti dal partito che abbia mutato il suo apparentamento, vincendo le elezioni, allorchè tale detrazione riduca la nuova maggioranza al di sotto del limite del 60 per cento, posto dall'art. 73, comma 10 (731).
In ordine alla prededuzione del seggio da attribuire al raggruppamento di liste collegate al secondo turno, si discute se la deduzione operi sia per il candidato Sindaco con esse collegato nel ballottaggio, sia per il candidato che non ha partecipato al ballottaggio, ma che era collegato nel primo turno con una lista acceduta alla coalizione per il ballottaggio.

---

728) Consiglio di Stato, Ad. gen., 20 aprile 1993, n. 36/93, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 268; T.A.R. Lombardia, Milano, 7 luglio 1995, n. 946, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3628; Id., 29 settembre 1995, n. 1147, *ivi,* 1995, I, pag. 4529.

729) T.A.R. Veneto, I, 20 gennaio 1994, n. 1, in «I T.A.R.», 1994, I, pag. 1098.

730) T.A.R. Lazio, II, 14 ottobre 1993, n. 1225, in «I T.A.R.», 1993, I, pag. 3938; Consiglio di Stato, V, 25 gennaio 2005, n. 146, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 118, il quale precisa che la sottrazione del seggio incide, proporzionalmente alla rispettive cifre elettorali, su tutte le liste raggruppate, che, nel loro insieme, dispongono di un minor numero di seggi.

731) T.A.R. Campania, Salerno, 27 aprile 1995, n. 252, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3226.

Alla tesi affermativa aderiva il T.A.R. per la Lombardia (ordin. 1 marzo 1995), che ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in quanto la disposizione avrebbe l'effetto di sottrarre all'intera coalizione un seggio di consigliere che, non gravando sulla sola lista collegata al candidato Sindaco non ammesso al ballottaggio, avvantaggerebbe quest'ultima lista, la quale, partecipando egualmente alla ripartizione degli altri seggi, otterrebbe una rappresentanza non proporzionata ai voti conseguiti.
In sostanza, il Tribunale amministrativo muove dal presupposto che il collegamento tra candidato alla carica di Sindaco e liste per l'elezione del Consiglio comunale non rimanga fermo tra primo e secondo turno anche per il candidato non ammesso al ballottaggio, ma comporti inoltre la prededuzione del seggio da attribuire a quest'ultimo dal numero complessivo dei seggi di consigliere conseguiti dal gruppo di liste al quale si è aggregata, al secondo turno, la lista con lui collegata al primo e, per lui, unico turno di votazione. Con la conseguenza che la prededuzione del seggio di consigliere per il candidato alla carica di Sindaco opererebbe sullo stesso raggruppamento per due diversi candidati: sia per quello che ha partecipato al ballottaggio in collegamento con tutte le liste del suo raggruppamento, sia per quello che non ha partecipato al ballottaggio, ma che era collegato al primo turno con una lista acceduta ad altro raggruppamento per il turno di ballottaggio. Sicchè la prededuzione del seggio inciderebbe non solo sulla lista, o sulle liste, collegate con il candidato Sindaco non eletto, ma anche su liste mai collegate con tale candidato.
Nel giudizio sostenuto dinanzi alla Corte Costituzionale (sent. n. 135 del 1996) è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura di Stato, la quale ha sostenuto una interpretazione diversa da quella prospettata dal Tribunale amministrativo regionale (peraltro, conforme a quella dell'Ufficio centrale). Secondo tale interpretazione dell'art. 73, comma 11, la detrazione del seggio di consigliere da attribuire al candidato Sindaco non eletto a tale carica dovrebbe essere operata esclusivamente dai seggi spettanti alle liste collegate con i medesimi candidati. Infatti, la disposizione consente la detrazione, dal totale dei seggi spettanti alla coalizione, del seggio del candidato Sindaco collegato con l'intero gruppo, ma non del seggio da attribuire al candidato Sindaco collegato al primo turno con una delle liste, seggio che deve essere detratto esclusivamente dai seggi da assegnare a tale lista. Ad avviso dell'Avvocatura la disposizione denunciata, così interpretata sfuggirebbe del tutto alle censure di incostituzionalità.
La Corte, ha ritenuto non condivisibile la censura di incostituzionalità della norma, la quale non prevede il trascinamento nel raggruppamento ammesso al ballottaggio, ai fini della prededuzione nei seggi in favore del candidato Sindaco rimasto non eletto, anche del candidato Sindaco non ammesso al ballottaggio, per il quale le altre liste non hanno espresso, nè potrebbero esprimere alcuna dichiarazione di collegamento, con la conseguenza che, se anche dovesse permanere l'effetto di collegamento fra il candidato uscito al primo turno e la lista che lo aveva appoggiato in quella tornata, la eventuale prededuzione del seggio di consigliere da assegnare al candidato Sindaco non ammesso al ballottaggio non potrebbe che operarsi nell'ambito dei seggi da attribuire alla lista collegata con tale candidato al primo turno, salva la possibilità del giudice di merito di scegliere, tra le interpretazioni possibili che residuano, quella che consenta di attribuire alla disposizione un significato compatibile con i principi costituzionali.
Correttamente è stata interpretata la norma da parte del Consiglio di Stato, secondo il quale l'art. 73, comma 11, del D.Lgs. 267, laddove dispone che vengono proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di Sindaco non risultati eletti, «*collegati a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio*», va interpretato nel senso che la norma faccia riferimento alle candidature alla carica di Sindaco e ai rispettivi collegamenti secondo lo *schieramento del primo turno elettorale,* al quale, quindi, all'esclusivo fine di procedere a detta proclamazione, dopo il turno di ballottaggio e l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista o gruppo di liste, occorre necessariamente far ritorno e, ciò anche nel caso in cui un gruppo di liste del primo turno elettorale, per effetto del disposto dell'art. 73, comma 11, abbia perduto in tutto o in parte le proprie liste, confluite nei raggruppamenti, facenti capo ai candidati alla carica di Sindaco, ammessi al ballottaggio, per cui il candidato Sindaco non eletto, già collegato col gruppo, sarà proclamato consigliere

comunale, tenendo presente il gruppo nella sua *iniziale formazione* e semprechè il gruppo medesimo abbia avuto almeno un seggio (732).
La disposizione di cui all'art. 73, comma 11, del D.Lgs. 267, deve essere interpretata, secondo il T.A.R. per la Lombardia (733), nel senso che dal totale dei seggi spettanti alla coalizione va detratto il seggio del candidato Sindaco collegato con l'intero gruppo, ma non anche il seggio da attribuire al (diverso) candidato collegato al primo turno con una (o più) delle liste, che va detratto esclusivamente dai seggi da assegnare ad essa (o esse).

17.2.7. | *Proclamazione degli eletti.*

A norma dell'art. 7, commi 7 ed 8, della legge 81 (ora, art. 73, commi 11 e 12, D.Lgs. 267), una volta determinato il numero dei seggi spettante a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere comunale i candidati alla carica di Sindaco non risultati eletti collegati a ciascun lista che abbia ottenuto almeno un seggio e, successivamente, i candidati di ciascuna lista secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali (734).
È stato deciso che il posto di consigliere spettante al candidato a Sindaco escluso dopo la prima votazione, può essere detratto da uno dei posti di consigliere ottenuti dal partito che abbia mutato il suo apparentamento, vincendo le elezioni, allorchè tale detrazione non riduca la nuova maggioranza al di sotto del limite del 60 per cento, posto dalla legge (735).

CAPITOLO XVIII
LA CONVALIDA DEGLI ELETTI E LE SURROGAZIONI

18.1. | ***Premessa.***

La convalida degli eletti è stata introdotta nell'ordinamento comunale dalla legge 13 giugno 1913, n. 640, in ossequio al principio generale, vigente in tutti gli organi collegiali elettivi, che conferisce ai collegi stessi l'obbligo di accertare i titoli di ammissione dei propri componenti.
Prima di tale data, non era previsto che il Consiglio comunale neo eletto procedesse alla verifica dei requisiti di eleggibilità dei singoli consiglieri, poichè vigeva una presunzione di eleggibilità di tutti i candidati proclamati eletti, i quali perdevano questa loro prerogativa quando, a seguito dei ricorsi che in materia di eleggibilità venivano prodotti direttamente al Consiglio, questi decideva come giudice di primo grado.
Con l'emanazione della legge 30 giugno 1912, n. 665, che in virtù dell'art. 13 riconosceva agli analfabeti il diritto di voto alle elezioni politiche, si ritenne di stabilire, come requisito per essere eletti, il *saper leggere e scrivere,* requisito che, fu, in seguito, esteso anche alle elezioni amministrative con l'art. 2 della citata legge 640 del 1913, concedendo, altresì, al Consiglio comunale e provinciale la potestà di verificare, nella

732) Sez. V, 13 maggio 1995, n. 762, in «Cons. St.», 1995, I, pag. 732; Id., 18 giugno 1996, n. 726 e 27 settembre 1996, n. 1170, *ivi,* 1996, I, pagg. 924 e 1350; Id., 7 marzo 1997, n. 227, *ivi,* 1997, I, pag. 361; Id., 11 giugno 1999, n. 632, *ivi,* 1999, I, pag. 889; Id., 12 ottobre 1999, n. 1442, *ivi,* 1999, I, pag. 1613; Id, 4 maggio 2001, n. 2519, *ivi,* 2001, I, pag. 1071; Id., 2 luglio 2001, n. 3611, *ivi,* 2001, I, pag. 1582; T.A.R. Molise, 11 luglio 1995, n. 186, in «I T.A.R.», 1995, I, pag. 3832; Id., 7 dicembre 1995, n. 273, *ivi,* 1996, I, pag. 602; Id., 21 febbraio 1996, n. 38, *ivi,* 1996, I, pag. 1465; T.A.R. Campania, Napoli, II, 12 febbraio 1996, n. 21, *ivi,* 1996, I, pag. 1491; Id., 15 luglio 1997, n. 1853, *ivi,* 1997, I, pag. 3300; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 11 marzo 1999, n. 285, *ivi,* 1999, I, pag. 2012; T.A.R. Puglia, Bari, I, 27 ottobre 1999, n. 1478, *ivi,* 1999, I, pag. 5054. *Contra,* nel senso che il seggio spettante al candidato non risultato eletto in occasione del ballottaggio e che era collegato a più liste, deve essere detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate, a prescindere a ogni riferimento alla lista cui era collegato al primo turno, cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, 10 novembre 1994, n. 1064, *ivi,* 1995, I, pag. 359.

733) Sede di Milano, 15 luglio 1996, n. 1094, in «I T.A.R.», 1996, I, pag. 3126.

734) T.A.R. Lombardia, Milano, 20 febbraio 1995, n. 201, in «I T.A.R.»., 195, I, pag. 1618.

735) T.A.R. Toscana, II, 17 novembre 1999, n. 901, in «I T.A.R.», 2000, I, pag. 233.

prima seduta successiva alle elezioni, il possesso del suddetto requisito di eleggibilità da parte dei consiglieri neo eletti.
Come è dato rilevare, l'esame della condizione degli eletti aveva un contenuto limitato soltanto al controllo del possesso dell'alfabetismo, che consisteva nella prova di saper leggere e scrivere. Esulava dalla cognizione del Consiglio l'accertamento delle altre condizioni di eleggibilità, le quali, come per il passato, erano soggette al solo sindacato giurisdizionale (primo grado davanti al Consiglio; secondo grado, alla Giunta provinciale amministrativa; terzo grado alla Corte d'Appello).
Fu con il ricostituirsi delle assemblee elettive degli enti locali, dopo l'epilogo della seconda guerra mondiale, che la convalida degli eletti venne generalizzata a tutte le ipotesi di eleggibilità, in virtù dell'art. 53 del D.Lgs.Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1.
La disposizione, poi riprodotta nel T.U. 5 aprile 1951, n. 203, all'art. 67, fu modificata dalla legge 23 marzo 1956, n. 136, al secondo comma, con l'aggiunta dell'inciso «*in sede di tutela*», al fine di dirimere le dispute insorte in ordine ai poteri della Giunta provinciale amministrativa e con l'abrogazione di un terzo comma disciplinante i ricorsi contro le decisioni del Consiglio.
Con queste modificazioni ed integrazioni la norma è pervenuta a noi nella formulazione dell'art. 75 del D.P.R. 570 del 1960, da cui è derivato l'attuale art. 41 del D.Lgs. 267 del 2000.
L'art. 75 citato così disponeva:
«*Nella seduta immediatamente successiva alle elezioni il Consiglio comunale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorchè non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti a norma degli artt. 14, 15, 16 e 17 e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste, provvedendo alle sostituzioni à termini delle norme di cui alle Sezioni II e III del presente Capo.*
Ove i Consigli omettano di pronunziare nella prima seduta, provvede la Giunta provinciale amministrativa in sede di tutela».
La disposizione del primo comma è stata trasfusa nell'art. 41, comma 1, del D.Lgs. 267 del 2000, che così dispone: «*Nella prima seduta il consiglio comunale e provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorchè non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II Titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste, provvedendo secondo la procedura indicata dall'art. 69*».
Per quanto concerne la determinazione della *natura giuridica* della convalida, occorre fare riferimento a quanto stabilito, in tema di individuazione del momento dell'entrata in carica dei consiglieri.
Occorre, quindi, precisare che i consiglieri *entrano subito in carica* all'atto della *proclamazione degli eletti,* per cui l'esame della condizione degli eletti, effettuata dal Consiglio nella sua prima seduta, non ha valore costitutivo dell'assunzione della carica, ma meramente *accertativo* dell'esistenza o meno di cause preclusive dell'investitura, che è già perfezionata con la proclamazione degli eletti (736).
Qualora l'esame del Consiglio non dia risultato positivo, esso produce gli effetti propri della condizione risolutiva, cioè il venir meno *ex nunc* del diritto all'ufficio di consigliere. E la condizione opera, non soltanto in sede di convalida, ma in qualunque momento una causa di ineleggibilità o di non candidabilità, originaria o sopravvenuta, venga accertata.
Pertanto, il Consiglio comunale, una volta acclarato, nella prima adunanza, che alcuno dei propri membri è ineleggibile o non candidabile o trovandosi in una causa di incompatibilità non ha provveduto a rimuoverla, deve pronunciare l'ineleggibilità o la non candidabilità o la decadenza dalla carica, mentre nel caso in cui non riscontri alcuna delle suddette cause impeditive dovrà limitarsi a dichiarare con apposito provvedimento l'assenza di requisiti ostativi alla permanenza nella carica di consigliere.

---

736) Sandulli, *Sui termini dei ricorsi al Consiglio comunale per questioni di eleggibilità,* in «*Riv. trim. dir. pubb.*», 1954, pag. 543; cfr., inoltre, Imperato, *Poteri del consigliere comunale prima della convalida,* in «Nuova Rass.», 1970, pag. 2259; Giovenco-Romano, *op. cit.,* pag. 458, nota 18, i quali non nascondono seri dubbi sul carattere di operatività e di efficacia delle elezioni che si vorrebbe attribuire alla convalida; Di Tizio, *Le convocazioni del Consiglio comunale dopo la sua elezione,* in «*Corr. amm.*», 1957, pag. 26.

Il provvedimento con il quale il Consiglio addiviene alla convalida, assume la forma della *deliberazione* (737), come è chiaramente specificato nell'art. 82 D.P.R. 570 del 1960, il quale dispone che il ricorso giurisdizionale al Tribunale civile va diretto «*contro le deliberazioni adottate in materia di eleggibilità dal Consiglio (...) ai sensi dell'art. 75*». Ad esse fanno riferimento, altresì, gli artt. 66 e 67 (nonchè l'abrogato 73) del D.P.R. 570, laddove subordinano la proclamazione degli eletti «*alle definitive decisioni del Consiglio comunale a termini dell'art. 75*», decisioni che si concretano, appunto, nella deliberazione di convalida.
Circa la determinazione della *natura giuridica* della deliberazione in parola, essa non differisce dalle normali deliberazioni comunali, nè dal punto di vista formale, nè da quello sostanziale (738) e, quindi, si è in presenza di un atto di natura amministrativa, non giurisdizionale (nonostante la non perspicua definizione di «decisione», di cui ai citati artt. 66, 67 [e 73]).
La deliberazione di convalida degli eletti non è soggetta, ai fini dell'*impugnazione*, al rito speciale di cui all'art. 83, comma 11, D.P.R. 570 del 1960 (che prescrive il ricorso al Tribunale amministrativo regionale, avverso le operazioni di elezione dei consiglieri comunali), in quanto trattasi di provvedimento estraneo al procedimento elettorale (739), ma alla procedura disciplinata dall'art. 82 del medesimo testo unico, che prevede il ricorso al *Tribunale civile* entro trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della deliberazione ovvero dalla data della notificazione di essa, quando sia necessaria.

18.2. | *La convocazione del Consiglio alla prima seduta.*

La questione relativa alla convocazione del Consiglio alla sua prima seduta dopo le elezioni, che è stata una delle più controverse, è stata legislativamente risolta a partire dalla legge 415 del 1993.
Infatti, superando le lacune della legge — ma obliterando che alcuni Comuni avevano risolto con apposita norma dello statuto il problema, con lo stabilire che la convocazione era di spettanza del consigliere anziano — la citata legge 451 ha disciplinato la convocazione del Consiglio dei Comuni con più di 15.000 abitanti, ossia per quei Comuni per i quali erano sorte varie difficoltà.
Ciò perchè, nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non si pongono particolari questioni, in quanto spetta al Sindaco presiedere il Consiglio, se lo statuto non ritiene necessario eleggere un presidente del Consiglio, e poichè, con la nuova normativa, egli entra subito in carica, non è necessario che alla convocazione provveda altro organo, come potrebbe essere il consigliere anziano o il Sindaco uscente.
Per contro, nei Comuni con più di 15.000 abitanti è prevista la presidenza del Consiglio da parte di apposito organo diverso dal Sindaco (il presidente del Consiglio comunale), in conformità al principio che sancisce la netta separazione tra organo di indirizzo e controllo e organo di amministrazione e di governo dell'ente, facenti capo, rispettivamente, al Consiglio ed al Sindaco.
La legge 415 del 1993 — anzichè ispirarsi all'innovazione apportata dalla legge 142, che aveva attribuito la potestà di convocare il Consiglio neo eletto al consigliere anziano — conferisce al Sindaco il potere di convocazione, anche nei Comuni con più di 15.000 abitanti, applicando la stessa normativa in tutti i Comuni.
A tale conclusione ha contribuito non poco il «caso di Torino», che vide il Consiglio comunale eletto nelle consultazioni del 6 e 20 maggio 1993, paralizzato nel funzionamento, per il rifiuto opposto dal consigliere anziano nel convocare e presiedere il Consiglio in tempi ragionevoli.
L'art. 34, comma 5, della legge 142, nella sua versione originaria, prevedeva la convocazione del Consiglio entro il termine di *dieci giorni* dalla data in cui è avvenuta la proclamazione degli eletti; la legge 81 del 1993, nel novellare l'art. 34 aveva trascurato di stabilire il termine di convocazione.
Alla lacuna ha posto rimedio la più volte citata legge 415, che dispone un duplice termine:

---

737) *Contra,* SANDULLI, *op. cit.,* pag. 543, il quale ritiene che non sia necessaria una espressa pronuncia di convalida dei singoli consiglieri, in quanto l'art. 67 (poi, 75, ora 41) «si limita a disporre che il Consiglio una volta esaminata la condizione dei singoli eletti ai fini della loro eleggibilità dichiari la ineleggibilità di quelli per cui ne ricorrano le condizioni, provvedendo alla loro sostituzione: non prevede cioè provvedimenti favorevoli agli eletti, ma soltanto provvedimenti sfavorevoli».

738) Consiglio di Stato, V, 30 gennaio 1954, n. 95, in «*Cons. St.*», 1954, I, pag. 58.

739) Così T.A.R. Lazio, II *bis,* 26 febbraio 2004, n. 1809, in «*Foro amm. T.A.R.*», 2004, pag. 435.

— un termine perentorio di *dieci giorni* dalla proclamazione degli eletti entro cui deve convocarsi il Consiglio nella sua prima seduta;
— un ulteriore termine di *dieci giorni* dalla convocazione, entro il quale il Consiglio deve riunirsi.
Il richiamo alla perentorietà del termine di convocazione a confronto di quello di riunione, fa ritenere quest'ultimo non perentorio e quindi semplicemente ordinatorio, nel senso che ciò che rileva è il rispetto del termine di convocazione, che deve essere stabilito entro dieci giorni dalla proclamazione, anche se di fatto l'adunanza si terrà oltre il termine di dieci giorni dalla data di convocazione.
In pratica, il Sindaco, cui spetta di convocare il Consiglio, con proprio decreto o atto equiparato, stabilisce, entro dieci giorni dalla proclamazione degli eletti, il *giorno* in cui il Consiglio dovrà riunirsi, cioè in un termine non superiore a dieci giorni da quello in cui delibera la convocazione. Se, poi, dovendosi tenere conto dei giorni utili per la notificazione dell'avviso di convocazione si superassero i dieci giorni, l'infrazione non è sanzionabile.
Se invece trascorrono dieci giorni dalla proclamazione, senza che il Sindaco si attivi in merito, la legge dispone che vi provvede in via sostitutiva il *Prefetto*.
Occorre rilevare che le innovazioni apportate dalla legge 415 — con l'introduzione all'art. 1 della legge 81, del comma 2-*bis* — sono state riprodotte nell'art. 40 del D.Lgs. 267 del 2000. In merito, si rileva che il comma 1 dell'art. 40, nel trascrivere il comma 2-*bis,* non menziona più il potere sostitutivo del Prefetto, in quanto questo è, ora, disciplinato dall'art. 39, comma 5, del D.Lgs. 267.
Stabilita la data di convocazione e firmato in originale il relativo atto di convocazione del Consiglio, con annesso *ordine del giorno,* il Sindaco provvede, tramite il messo comunale, alla *notificazione* dell'avviso di convocazione ai singoli consiglieri proclamati eletti, nell'ordine risultante dal verbale dell'Ufficio centrale, una copia del quale è depositata nella segreteria del Comune.
Se qualche consigliere ha già provveduto ad inviare eventuale comunicazione di opzione o di dimissioni dalla carica, occorrerà procedere ad inviare l'avviso di convocazione anche ai subentranti, affinchè possano, previa convalida, prendere parte ai lavori del Consiglio, se presenti.
La consegna dell'avviso di convocazione è fatta al *domicilio* del consigliere, da parte del messo comunale, che deve compilare dichiarazione dell'avvenuta consegna (art. 125, comma primo e secondo, t.u. com. prov. 1915).
La parola «domicilio» non va intesa nel senso rigidamente civilistico (art. 43 cod. civ., secondo il quale il domicilio è il luogo in cui una persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari ed interessi), ma in senso lato, comprensiva sia della residenza, sia della dimora abituale, sia del domicilio legale o del semplice recapito.
La consegna dell'avviso di convocazione non riveste particolare rilevanza nei confronti dei consiglieri residenti nel Comune, che è l'ipotesi contemplata dalla legge; se, invece, il consigliere è domiciliato in altro Comune, si ritiene che il consigliere debba *eleggere domicilio* Comune al cui Consiglio appartiene, affinchè al domicilio eletto, vengano effettuate le comunicazioni che lo riguardano (740).
In assenza di elezione di domicilio, la consegna può essere fatta, secondo quanto disponeva l'abrogato art. 273 t.u. com. prov. 1934, dal messo comunale del Comune di residenza del consigliere, al quale sarà pervenuta richiesta di notificazione, oppure con la notificazione a mezzo del *servizio postale* (raccomandata con ricevuta di ritorno).
La notificazione può essere fatta in qualunque ora del giorno, in quanto, non trattandosi di notifica di atti giudiziari, non sussiste l'obbligo di osservare l'orario stabilito dal codice di procedura civile (741). Non è da

740) Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale,* Milano, 1901, pag. 290; cfr. Consiglio di Stato, V, 10 giugno 1950, n. 733, in «*Cons. St.*», 1950, I, pag. 616, che ha ritenuto osservato l'obbligo della notificazione nel caso in cui, avendo un consigliere comunale domicilio in altro Comune, ma anche recapito nel Comune in cui è consigliere, il messo si rechi presso questo recapito e non possa effettuare la consegna dell'avviso per l'assenza del destinatario e di ogni suo familiare.

741) Stranges, *La convocazione del Consiglio comunale (consegna degli avvisi e termini),* in «*Corr. amm.*», 1952, pag. 1542. L'art. 147 c.p.c. dispone che le notificazioni non possono farsi dal 1° ottobre al 31 marzo prima delle ore 7 e dopo le ore 19, dal 1° aprile al 30 settembre prima delle ore 6 e dopo le ore 20.

considerarsi obbligatoria, oltre alla indicazione della data, anche quella dell'ora della notificazione (742).
È da ritenere possibile la notificazione dell'avviso di convocazione *in via telematica,* in conformità all'art. 14 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, a condizione che il consigliere ne abbia fatta espressa richiesta, comunicando il proprio indirizzo elettronico e che il regolamento disciplini le modalità che assicurino l'avvenuta consegna.

18.3. | *L'ordine del giorno della prima seduta.*

Costituisce principio pacifico e consolidato della disciplina riguardante gli organi collegiali, sia pubblici, sia privati, la necessità di predisporre apposito *ordine del giorno* dei lavori dell'assemblea, al fine, non solo, di offrire ai componenti del collegio comunicazione degli argomenti che saranno dibattuti, ma anche, di consentire loro un minimo di preparazione o di documentazione in merito.
La rilevanza dell'ordine del giorno era ricavabile dall'art. 293 t.u. com. prov., secondo il quale era vietato al Consiglio di deliberare e discutere proposte o questioni estranei all'oggetto della convocazione. Anche se tale norma è stata abrogata dalla legge 142 del 1990 (art. 64), essa era stata inserita nei regolamenti per le adunanze dei Consigli, ma anche in assenza si riteneva che la disposizione rientrasse tra quei principi generali del nostro ordinamento che regolano la vita degli organi collegiali e che sono operanti, anche in caso di loro non espressa menzione.
È stato, tuttavia, ritenuto non generare illegittimità il fatto che un argomento non sia stato preventivamente inserito all'ordine del giorno della riunione dell'organo collegiale, quando alla seduta in cui è stata adottata la relativa deliberazione abbiano partecipato *tutti i componenti* e non vi sia stato dissenso sulla deliberazione stessa (743). Ma questi casi sono, ora, rari da verificarsi, poichè, secondo la nuova normativa, le proposte di deliberazione debbono essere corredate dei prescritti pareri e, quindi, predisposte con congruo anticipo.
Inoltre, l'abrogato art. 292 t.u. com. prov. 1915 prescriveva l'obbligo del deposito delle proposte di deliberazione almeno 24 ore prima della seduta, materia che è disciplinata dall'art. 39, comma 4, D.Lgs. 267 del 2000, il quale dispone che il Presidente del Consiglio deve assicurare una *adeguata* e *preventiva informazione* ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al Consiglio (744).
L'ordine del giorno della *prima adunanza del Consiglio* successiva alle ultime consultazioni elettorali acquista significativo rilievo, per le particolari funzioni che debbono essere espletate esclusivamente in quella seduta. Tanto è vero che l'ordine del giorno è tassativamente fissato dalla legge, che predetermina l'andamento dei lavori e persino il loro susseguirsi cronologico, tanto da rendere illegittima l'inversione dell'ordine legislativamente predisposto.
Ne consegue che sarebbe sufficiente che il Sindaco, o il Presidente della Provincia, nella predisposizione dell'ordine del giorno della prima adunanza del Consiglio neo eletto, si limitasse ad inscrivere il seguente oggetto: «adempimenti previsti dalla legge nella prima seduta».
Fatta questa premessa di ordine metodologico, si elencano qui di seguito gli adempimenti richiesti e solitamente indicati nell'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio neo eletto, con la precisazione che, nel caso in cui ci si dimenticasse di inserire un argomento peculiare della prima adunanza, esso potrebbe essere utilmente trattato, ovviando, in tal senso, la prescrizione della legge.

---

742) Cass. civ., Sez. trib., 7 ottobre 2002, n. 14342, in «*Cons. St.*», 2003, II, pag. 14.

743) Consiglio di Stato, Ad. plen., 28 ottobre 1980, n. 40, in «*Cons. St.*», 1980, I, pag. 1284; T.A.R. Lombardia, Milano, 6 maggio 1982, n. 305, in «*I T.A.R.*», 1982, I, pag. 1990; T.A.R Abruzzo, Pescara, 27 marzo 1991, n. 232, *ivi,* 1991, I, pag. 1892; Id., L'Aquila, 10 febbraio 1997, n. 42, *ivi,* 1997, I, pag. 1420; T.A.R. Veneto, I, 30 aprile 1991, n. 343, *ivi,* 1991, I, pag. 2369; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 1 settembre 1993, n. 752, *ivi*, 1993, I, pag. 4238.

744) È stato deciso che la disposizione secondo cui il Presidente del Consiglio deve assicurare adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari ed ai singoli consiglieri, deve essere interpretata nel senso che la documentazione deve essere messa a disposizione dei consiglieri nei *locali degli uffici comunali* nei giorni antecedenti la data fissata per l'adunanza consigliare e non anche nel senso di imporre l'invio di copia della stessa presso l'abitazione dei consiglieri (T.A.R. Sardegna, 5 giugno 2003, n. 689, in «*Foro amm. T.A.R.*», 2003, pag. 2100), fatta salva, ovviamente, diversa disposizione regolamentare. Sulla questione, cfr. Italia, *Il consigliere non può chiedere che la delibera gli arrivi a casa,* in «Il Sole 24 Ore», 15 dicembre 2003.

Il primo adempimento, cui debbono ottemperare i nuovi consiglieri è quello di procedere alla c.d. *convalida degli eletti,* o come è definita dalla legge, all'esame della condizione degli eletti, ai sensi dell'art. 41, comma 1, D.Lgs. 267 del 2000, già art. 75 D.P.R. 570 del 1960, su cui ci soffermeremo ampiamente al paragrafo 18.6.
Nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, e nei Comuni con popolazione inferiore nei quali sia prevista dallo statuto l'*elezione del Presidente del Consiglio comunale,* occorre procedere, immediatamente dopo la convalida degli eletti, a tale adempimento.
È anche previsto che nella prima seduta, detta di insediamento, il Sindaco debba prestare *giuramento,* ai sensi dell'art. 50, comma 11 (745) adempimento che abbiamo posto dopo l'elezione del Presidente del Consiglio, ma la sua prestazione prima di tale elezione non sarebbe causa di illegittimità.
Inoltre, nella prima seduta il Sindaco deve comunicare al Consiglio, il *nominativo degli assessori,* compreso quello di chi riveste l'ufficio di vicesindaco.
In tutti i Comuni deve procedersi, inoltre, alla *nomina della Commissione elettorale comunale.*
Sempre in tema di predisposizione dell'ordine del giorno della prima seduta, si discute se possano iscriversi e discutersi anche *altri oggetti,* oltre a quelli stabiliti dalla legge ed al quesito si dà risposta positiva, a condizione che siano prima esauriti gli oggetti obbligatori (746).
In deroga a tale principio, si ammette la trattazione di altri argomenti, ancor prima dell'esaurirsi dell'esame della condizione degli eletti — nonostante l'art. 41 ponga il divieto di deliberare su qualsiasi altro oggetto — in base alla considerazione che la norma ha carattere ordinatorio (747), non stabilendo alcuna sanzione al riguardo, per cui, nel caso si abbia un rinvio della discussione sulla convalida e ci si trovi in situazioni di emergenza per le quali occorra adottare provvedimenti urgenti, il divieto che è stabilito per le situazioni normali, non può essere operante (748).

18.4. | *La presidenza del Consiglio.*

Anche la questione relativa alla presidenza della prima adunanza del Consiglio neo eletto, che era stata legislativamente risolta dalla legge 142, che aveva affidato tale compito al consigliere anziano, è stata di nuovo disciplinata dalla legge 415 del 1993, in presenza del silenzio serbato in merito dalla legge 81 del 1993.
Le innovazioni apportate dalla legge 415 sono consistite nell'aggiungere all'art. 1 della legge 81, i commi 2-*ter* e 2-*quater,* poi confluiti nell'art. 40 del D.Lgs. 267 del 2000, ai commi 2, 3, 4, 5 e 6.
Diversamente dalla convocazione, che è stata attribuita al Sindaco, sia che si tratti di Consiglio di Comune con più di 15.000 abitanti, sia che si tratti di Consiglio operante in Comune di popolazione inferiore, si è operata una distinzione che tiene conto della categoria alla quale appartiene il Comune.
Infatti, mentre nei Comuni con più di 15.000 abitanti la presidenza spetta al consigliere anziano (fino a quando diversamente non stabilisca il regolamento), nei *Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti,* la presidenza spetta comunque al *Sindaco,* anche se lo statuto ha fatto la scelta di eleggere il presidente del Consiglio, a meno che il regolamento non disciplini diversamente la materia, sulla base dei criteri dettati dallo statuto (come, ad esempio, assegnare la presidenza al consigliere anziano) (art. 40, comma 6).
Nei *Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti,* invece, il comma 2 dell'art. 40, D.Lgs. 267 del 2000 stabilisce — in assenza di diversa disciplina — la presidenza del Consiglio neo eletto in favore del *consigliere anziano.*

---

745) Il citato art. 50 precisa — come rilevato — il contenuto del giuramento, consistente nel giurare «*di osservare lealmente la Costituzione italiana*».
746) Ceruti, *La prima adunanza del Consiglio comunale,* in «La Voce delle autonomie», 1990, pag. 40.
747) In tal senso, Cass. civ. 29 aprile 1954, n. 1334, in «Nuova Rass.», 1954, pag. 24.
748) Giovenco-Romano, *L'ordinamento comunale,* Milano, 1994, pag. 459.

Il legislatore — facendo proprio l'orientamento del Ministero dell'Interno — dà una definizione di consigliere anziano, qualificandolo come quel consigliere «*che ha ottenuto la maggiore cifra individuale ai sensi dell'art. 73* (del D.Lgs. 267, già art. 72, quarto comma, del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570), *con esclusione del Sindaco neo eletto e dei candidati alla carica di Sindaco, proclamati consiglieri ai sensi del comma 11 del medesimo art. 73*».
In pratica, si è scelto la tesi prevalente in dottrina, che si basa sulla somma dei voti di lista e dei voti di preferenza, con una non lieve anomalia, quella di discriminare i consiglieri comunali in due categorie: quella di coloro che possono essere considerati consiglieri anziani e quella di coloro che ne sono esclusi (Sindaco e candidati alla stessa carica), nonostante abbiano conseguito, sovente, più consensi dei consiglieri qualificati come anziani.
Questa scelta ha creato non poche perplessità, in quanto tutti i consiglieri dovrebbero avere una propria «anzianità», in modo paritario e non discriminatorio. Se c'era un criterio che non poteva essere seguito era proprio quello che fa riferimento ai risultati elettorali, anche in considerazione del nuovo sistema elettorale.
A nostro avviso, l'unico criterio è quello unanimemente recepito dalle due Camere del Parlamento e dalla pluralità dei Consigli regionali, nei quali l'assemblea è presieduta, nella sua prima adunanza, dal componente *più anziano di età*.
Per ovviare alle critiche che abbiamo illustrato, si è dettata con l'art. 40, comma 6, del D.Lgs. 267, una nuova normativa in ossequio al rispetto della sfera di autonomia degli enti locali, consentendo ad essi di disciplinare la materia con il ricorso al regolamento che deve osservare i principi sanciti dallo statuto.
Pertanto, il criterio suggerito dalla legge per la qualifica del consigliere anziano trova applicazione sino a quando il regolamento sul funzionamento del Consiglio non avrà dettato nuovi criteri per l'individuazione del consigliere anziano.
L'art. 40, comma 2, D.Lgs. 267 del 2000 continua affermando che la presidenza del consigliere anziano perdura fino all'elezione del *Presidente del Consiglio comunale*. Dopo di che la seduta prosegue sotto la presidenza del Presidente eletto, per la comunicazione dei componenti della Giunta e per gli ulteriori adempimenti.
Pertanto, possiamo ancora ritenere che la presidenza provvisoria spetti al consigliere anziano, come individuato con le modalità stabilite dalla legge (ved. art. 40, comma 2), anche se nulla osta che la stessa sia direttamente assunta dal Sindaco, che già convoca il Consiglio; spetterà al regolamento sul funzionamento del Consiglio dirimere la questione.
Se si è scelto il consigliere anziano e questi è assente o rifiuta di presiedere l'assemblea, la presidenza spetta al consigliere che nella graduatoria di anzianità determinata dall'Ufficio centrale, occupa il posto immediatamente successivo (art. 40, comma 2).
Si sarebbe evitata questa disposizione e quella di cui al comma 1 dell'art. 40, con una norma, anche statutaria, che prevedesse la prima riunione di diritto del Consiglio neo eletto il primo (o secondo) lunedì successivo alla proclamazione degli eletti, ad un'ora specificata e nel solito luogo delle adunanze consiliari, per la discussione degli oggetti previsti dalla legge, sotto la presidenza del consigliere anziano tra i presenti o del Sindaco.
Il consigliere anziano o il Sindaco debbono presiedere la seduta sino alla nomina del Presidente del Consiglio che deve avvenire, come rilevato, subito dopo la convalida degli eletti.
Il procedimento illustrato, che prescrive prima la convalida degli eletti e poi la nomina del Presidente del Consiglio comunale risponde al principio della completezza degli organi rappresentativi, principio affermatosi nella vigenza dell'abrogata legislazione, secondo la quale non si poteva procedere alla nomina del Sindaco e degli assessori, se il Consiglio non fosse, nella sua completezza, validamente insediato, ossia non fossero state compiute le operazioni di convalida.
Lo stesso principio trova applicazione anche con la nuova normativa, per cui non sarebbe valida l'adunan-

za indetta per l'elezione del Presidente del Consiglio, alla quale non siano stati convocati tutti i consiglieri aventi diritto.
A tutto ciò si aggiunga che gli statuti possono prescrivere per l'elezione del Presidente del Consiglio comunale speciali *quorum,* sia per la validità della adunanza, sia per la validità della votazione, con la conseguenza che il risultato sarebbe falsato e, quindi, illegittimo, qualora non potessero partecipare alla seduta tutti coloro che ne debbano fare parte.
Terminate le operazioni di convalida degli eletti e proceduto — nei Comuni con meno di 15.000 abitanti — alla eventuale elezione del Presidente del Consiglio, con deliberazione che deve considerarsi immediatamente eseguibile, anche in assenza di esplicito richiamo, data la natura dell'atto ed il fatto che la stessa legge dispone che, nominato il Presidente, *«la seduta prosegue poi sotto la presidenza del Presidente eletto»;* senza, quindi, soluzione di continuità, l'adunanza continua per procedere agli altri adempimenti di legge, ossia per ricevere il giuramento del Sindaco e la comunicazione da parte del Sindaco dei componenti della Giunta, nonchè per la nomina dei componenti la Commissione elettorale comunale.
Concludendo — secondo la vigente normativa — la *presidenza della prima seduta,* se non è diversamente disposto dal regolamento, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto:
a) nei Comuni *fino* a 15.000 abitanti spetta al Sindaco neo eletto;
b) nei Comuni con *oltre* 15.000 abitanti spetta:
— al consigliere anziano, fino alla elezione del Presidente del Consiglio;
— al Presidente del Consiglio, subito dopo la sua elezione;
— al consigliere che per anzianità segue il consigliere anziano, qualora quest'ultimo sia assente o rifiuti di presiedere l'assemblea.

18.5. I *I* **quorum** *per la validità dell'adunanza e delle votazioni.*

Per la validità della seduta di convalida non è previsto uno speciale *quorum,* onde è applicabile quello generale stabilito per le adunanze del Consiglio. Non sembra opportuno che l'ente possa autonomamente fissare uno speciale numero legale, in quanto è interesse procedere quanto prima alla verifica della condizione degli eletti, in modo da poter passare all'esame degli altri incombenti prescritti nella seduta di insediamento. Secondo l'abrogata normativa non era possibile, come vedremo, applicare la disciplina della seduta di seconda convocazione, in caso di diserzione della seduta, in quanto la legge prevedeva l'intervento surrogatorio della Giunta provinciale amministrativa e poi del Comitato regionale di controllo (ora, competente organo regionale). Anche nella vigenza della nuova normativa è da ritenere che sussistano gli stessi motivi per non far luogo alla seduta di seconda convocazione.
Nè hanno rilievo altri speciali *quorum* che possano essere richiesti per l'elezione del Presidente del Consiglio comunale, trattandosi di oggetti diversi.
In ordine alla determinazione del *quorum* necessario per la validità della deliberazione, è sufficiente la *maggioranza assoluta dei votanti,* se lo statuto od il regolamento hanno stabilito questa regola, trattandosi di materia lasciata alla libera determinazione del Comune.
Nel caso in cui la deliberazione ottenga la *parità di voti* favorevoli e contrari all'eleggibilità di qualcuno dei consiglieri, è stato sostenuto che il Consiglio debba darne atto nella deliberazione ed attendere, prima di procedere alla nomina del Presidente del Consiglio ed agli altri atti obbligatori, che si pronunci in via sostitutiva il competente organo (749).
Non escludiamo che, prima di richiedere l'intervento sostitutivo, la proposta di deliberazione di convalida venga posta all'ordine del giorno di una successiva seduta, per verificare la persistenza della parità di voti.
La seduta è pubblica, mentre per la votazione la prevalente dottrina ritiene necessaria la segretezza del voto, considerando la materia rientrante nelle «questioni concernenti persone». Tuttavia, sembra che pos-

749) Princivalle, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1988, vol. I, pag. 295.

sa essere considerata legittima anche la votazione palese poichè con essa si accerta l'esistenza di fatti e condizioni tassativamente stabilite dalla legge senza alcun apprezzamento alle persone e, pertanto, da tutelare con voto segreto (750).
Alla seduta ed alla votazione possono partecipare i consiglieri della cui eleggibilità si discute (in deroga all'art. 78, comma 2, D.Lgs. 267 del 2000, che prescrive l'astensione di chi ha un interesse proprio alla deliberazione), in quanto è in discussione, non un interesse individuale, ma un pubblico interesse, quale è quello relativo all'elezione di un cittadino ad una carica pubblica, alla quale è stato liberamente preposto dagli elettori.
In ordine alla questione se debbano assumersi tante singole deliberazioni quanti sono gli eletti, o se sia sufficiente un unico provvedimento (con pluralità di statuizioni), con il quale si vota la convalida di quei consiglieri ritenuti eleggibili e l'ineleggibilità di coloro che versano in una causa preclusiva, riteniamo preferibile quest'ultimo orientamento.

18.6. | *L'oggetto della deliberazione di convalida.*

Dispone il comma 1 dell'art. 41 del D.Lgs. 267 del 2000 che oggetto della deliberazione di convalida è l'esame della condizione degli eletti a norma del capo II, titolo terzo, della Prima parte del testo unico, ossia, tenuto conto che non tutti gli artt. da 50 a 70 incidono sull'elettorato passivo, si debbono prendere in esame i seguenti articoli:
— 55, che richiede la qualità di elettore;
— 56, sull'impossibilità di assumere pluralità di candidature;
— 58, che enumera le cause di non candidabilità;
— 60, relativo alle cause di ineleggibilità;
— 61 e 62, riguardanti peculiari cause ostative alla carica di Sindaco e di Presidente della Provincia;
— 63, 64, 65, 67, che individuano varie categorie di incompatibilità.
Abbiamo incluso tra i soggetti alla convalida anche i capi delle amministrazioni comunali e provinciali, in quanto essi rivestono pure l'ufficio di consiglieri e per il fatto che occorre che anche nei loro confronti si proceda alla verifica dei titoli di legittimità alla carica di *Sindaco* e di Presidente della Provincia.
Questo principio è stato posto in dubbio, in particolar modo con riferimento all'art. 51, comma 2, del D.Lgs. 267, che pone il divieto per il Sindaco ed il Presidente della Provincia di ricoprire un terzo mandato consecutivo.
Si è sostenuto che il Consiglio, in sede di convalida degli eletti, deve limitarsi ad accertare la sussistenza o meno delle cause ostative, «*a norma del capo II titolo III*», per cui non può estendere il proprio esame alla causa ostativa sancita dall'art. 51, comma 2, che rientra nel capo I titolo III, del medesimo testo unico (751).
Tale interpretazione — si legge nella relazione che accompagna un decreto di scioglimento del Consiglio, per mancata dichiarazione di decadenza del Sindaco eletto al terzo mandato — si fonda su una interpretazione esclusivamente letterale dell'art. 41 testo unico degli enti locali, mentre, al contrario, una lettura sistematica della norma in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico non consente di escludere la sussistenza del potere-dovere del Consiglio comunale di procedere alla verifica delle condizioni di eleggibilità dei suoi componenti e del Sindaco con riguardo a tutte le cause ostative e comunque previste dalla norma di legge, quale che sia la fonte legislativa che le disciplina singolarmente.
Questa tesi è stata legittimamente — a nostro avviso — fatta propria dal T.A.R. per la Sardegna (752), il quale ha affermato che esiste in capo al Consiglio non la mera possibilità di dichiarare la decadenza del

750) Consiglio di Stato, 2 dicembre 1950, n. 1128, in «*Riv. amm.*», 1951, pag. 265; T.A.R. Sicilia, Catania, 29 gennaio 1997, n. 83, in «I T.A.R.», 1997, I, pag. 1167.

751) Cfr. R. Piemonte, II 14 febbraio 2005, n. 296, da noi commentata in *Il divieto di terzo mandato: il caso di Saleranno Canadese,* in questa «Rivista», 2006, pag. 208. Con tale sentenza il T.A.R. annullava il decreto presidenziale di scioglimento del Consiglio comunale.

752) Sez. II, 8 febbraio 2007, n. 98, in «Italia Oggi», 16 febbraio 2007, pag. 48.

Sindaco o di non convalidarne l'elezione, bensì il vero e proprio obbligo di provvedere in tale senso, con la conseguenza che in caso di inadempimento si addiviene allo scioglimento del Consiglio per grave e persistente violazione di legge, ai sensi dell'art. 141 del D.Lgs. 267 del 2000.
La questione sarà ridimensionata qualora sarà approvata il nuovo codice delle autonomie qualora esso disponesse l'abolizione, almeno nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, del divieto di terzo mandato.
Ciò premesso e considerata la diversa rilevanza che assume la presenza di cause di decadenza dalla carica di Sindaco, qualora il Consiglio accerti che alcuno dei componenti versa in una delle su indicate cause ostative, dovrà adottare i seguenti provvedimenti:
1) immediata *presa d'atto dei consiglieri deceduti o dimissionari,* nel periodo intercorrente tra la proclamazione degli eletti e la seduta di convalida e susseguente surrogazione. In questi casi non è necessario procedere alla convalida dei membri deceduti o dimissionari, poichè essa si tradurrebbe in un atto assunto inutilmente, per la sua superfluità (753).
Se tali eventi hanno come destinatario il Sindaco, occorre distinguere il caso dell'impedimento permanente e del decesso, che danno luogo al rinnovo del Consiglio con la permanenza in carica del Consiglio sino all'elezione del nuovo (art. 53, comma 1). Se sono stati nominati gli assessori, essi rimangono in carica sino alla nomina dei successori, altrimenti il Prefetto nominerà un commissario che svolgerà le funzioni del capo dell'amministrazione. Se, invece, il Sindaco presenta le dimissioni, sin dalla prima seduta, trova applicazione il disposto dell'art. 53, comma 3, per cui al decorso dei venti giorni, senza che le dimissioni vengano ritirate, si procede allo scioglimento del Consiglio, con contestuale nomina di un commissario;
2) *pronuncia di decadenza,* se l'eletto non risulta iscritto nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica (754) o nella lista aggiunta del Comune, qualora si tratti di cittadino dell'Unione Europea o non ha compiuto i diciotto anni (art. 55 D.Lgs. 267 del 2000 e art. 1, comma 1, D.Lgs. 12 aprile 1996, n. 197). Trattandosi di un consigliere si procederà alla surrogazione con l'avente diritto, mentre, si addiverrà al rinnovo (ai sensi dell'art. 53, comma 1) del Consiglio se tale causa di decadenza colpisce il Sindaco;
3) qualora ci si trovi in presenza di *cause di ineleggibilità preesistenti* alle elezioni, che devono essere rimosse non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature, il Consiglio procede, senza indugio alla dichiarazione di ineleggibilità ed alla surrogazione.
Per il Sindaco si verifica una situazione analoga a quella di cui al precedente n. 2);
4) se si è concretizzata una *causa di ineleggibilità sopravvenuta* (venuta cioè ad esistenza nel periodo decorrente dalla elezione alla seduta di convalida) o di cause di incompatibilità, il Consiglio accerta le eventuali dichiarazioni di rimozione delle suddette cause da parte dell'eletto e, in caso contrario, instaura la procedura di cui all'art. 69 D.Lgs. 267, che si risolve o nella rimozione della causa ostativa o nella pronuncia di decadenza.
In questo caso, la deliberazione di convalida viene rinviata al termine della procedura *ex* art. 69 e, in caso di denegata convalida, si fa luogo alla surrogazione o al rinnovo del Consiglio, se destinatario della decadenza è il capo dell'amministrazione;
5) qualora il Consiglio si trovi in presenza di una *causa di non candidabilità,* si procede alla dichiarazione di decadenza, con le diverse conseguenze a seconda che si tratti di consigliere o di capo dell'amministrazione (ved. precedenti n. 2 e 3);
6) se un consigliere è stato *contemporaneamente eletto in due Consigli,* il Consiglio che ha ricevuto dall'eletto la comunicazione di opzione, provvede a notificare all'altro Consiglio l'avvenuta opzione, dopo di che quest'ultimo può procedere alla surrogazione.
Questa operazione può essere attuata anche successivamente alla seduta di convalida, in quanto la legge

753) Consiglio di Stato, V, 29 maggio 1986, n. 288, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 687; T.A.R. Puglia, Lecce, 25 gennaio 1985, n. 52, in «I T.A.R.», 1985, I, pag. 2499.

754) Sul punto, ved. Coscia, *La convalida degli eletti ex art. 75 T.U. 1960/570 alla luce della recente giurisprudenza,* in questa «Rivista», 1990, pag. 366.

consente l'opzione entro cinque giorni dall'ultima convalida, ma nulla toglie che la scelta tra i due Consigli possa essere effettuata prima delle convalide ed in tale caso si applica la procedura sopra descritta.
In caso di mancata opzione, il consigliere rimane eletto nel Comune o nella Circoscrizione in cui ha riportato il maggior numero di voti in percentuale, rispetto al numero dei votanti ed è surrogato nell'altro Consiglio (art. 45 D.Lgs. 267).
Per illustrare la disposizione citata, si faccia l'esempio di un candidato che abbia ottenuto in un Comune 408 voti (comprendenti 372 voti di lista e 36 voti di preferenza) e gli elettori votanti siano stati 1.301.
Per calcolare la percentuale si procede nel seguente modo (755):
1.301 : 100 = 408 : X
X = 100 x 408 : 1301 = 31,36 %
Nel secondo Comune lo stesso candidato abbia ottenuto 10.492 voti (9.969 voti di lista e 523 di preferenza) su un complesso di 33.820 votanti, conseguendo la seguente percentuale:
33.820 : 100 = 10.492 : X
X = 100 x 10.492 : 33.820 = 31,02 %
In caso di mancata opzione, il candidato risulterà eletto nel primo Comune, dove ha conseguito il maggior numero di voti in percentuale.
La stessa normativa trova applicazione nell'ipotesi in cui esista incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e di consigliere di una Circoscrizione dello stesso Comune.
La legge stabilisce che nessuno può essere candidato alla carica di Sindaco in più di un Comune (art. 56, comma 2, D.Lgs. 267), ma nulla dispone nel caso in cui si verifichi l'eventualità di una doppia elezione.
Per evitare che si debba procedere alla contemporanea dichiarazione di decadenza nei due enti, con conseguente scioglimento dei Consigli, è da ritenere che trovi applicazione l'art. 57, che prevede l'obbligo della opzione.
Da quanto sopra esposto circa le varie situazioni, che possono verificarsi durante le operazioni di convalida, può accadere che il loro completamento richieda la convocazione di più sedute, sia per poter acquisire elementi istruttori, sia per consentire all'eletto che versa in una causa di incompatibilità, di rimuovere la causa ostativa, sia per poter espletare la complessa procedura di cui all'art. 69, che conduce alla dichiarazione di decadenza.
In ordine alle *surrogazioni,* trova applicazione l'art. 45, comma 1, secondo il quale, indipendentemente dalla popolazione, il seggio rimasto vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo eletto.
Occorre tenere presente che in caso di dichiarazione di decadenza del Sindaco per sussistenza di una causa ostativa, in sede di convalida, si procede allo scioglimento del Consiglio, ai sensi dell'art. 53, comma 1, del D.Lgs. 267 del 2000, secondo il quale il Consiglio e la Giunta rimangono in carica sino all'elezione del nuovo Consiglio e del nuovo Sindaco e le funzioni del Sindaco sono assunte dal vicesindaco.
In merito, riteniamo che lo svolgimento delle funzioni vicarie da parte del vicesindaco sarà possibile solo quando il Sindaco, immediatamente dopo la sua elezione e prima della seduta di convalida, abbia provveduto alla nomina degli assessori e del vicesindaco, poichè, in caso contrario, il Prefetto dovrà procedere alla nomina di un proprio commissario che reggerà il Comune in via straordinaria.

18.7. | *La surrogazione del Consiglio inadempiente.*

Il secondo comma dell'art. 75 D.P.R. 570 del 1960 disponeva che ove i Consigli omettevano di addivenire alla convalida degli eletti nella prima seduta successiva alle elezioni provvedeva «*la Giunta provinciale amministrativa in sede di tutela*».
La competenza in materia della Giunta provinciale amministrativa era molto controversa, in quanto si disputava sul fatto se la surrogazione fosse estrinsecazione di un controllo sugli atti o sugli organi, con la

755) Secondo l'esempio tratto da Maggiora, *Il funzionamento del Consiglio comunale,* Milano, 2000, pag. 79.

conseguenza che, nel primo caso, sarebbe stata di pertinenza dell'abolito Comitato regionale di controllo. Attualmente, rilevato che l'intervento sostitutivo si verifica per il mancato adempimento di un obbligo di legge e che la Giunta provinciale amministrativa agiva «*in sede di tutela*», ossia come organo di controllo, trova applicazione l'art. 136 D.Lgs. 267 del 2000.
È stato rilevato che il competente *organo regionale* debba procedere, in luogo del Consiglio, soltanto quando questi «abbia omesso completamente di deliberare e non anche quando abbia rinviato le definitive decisioni ad una prossima seduta per potersi procurare i necessari elementi di giudizio» (756).
È necessario, inoltre, precisare che, qualora l'omissione del Consiglio sia determinata per mancanza del numero legale, prescritto per la prima convocazione, non sembra che possa farsi ricorso alla seduta di seconda convocazione, in quanto la mancata pronuncia da parte del Consiglio determina l'immediato intervento surrogatorio dell'organo a ciò deputato; tutto ciò risponde allo scopo di sollecitamente procedere all'integrale costituzione del massimo organo collegiale, il quale, sempre nella prima seduta, è tenuto ad adempiere altri importanti compiti: la nomina del Presidente del Consiglio, la ricezione del giuramento del Sindaco e la presa d'atto della nuova Giunta.
Non si esclude che il quinto dei consiglieri solleciti il *Prefetto* a convocare, previa diffida, il Consiglio per questo adempimento, con la conseguenza che in caso di inerzia, il Prefetto procede alla nomina di un commissario, che potrebbe presiedere il Consiglio per gli adempimenti prescritti dalla legge. Qualora i consiglieri disertassero la seduta, sussisterebbero le condizioni per promuovere lo scioglimento del Consiglio, neo eletto e mai entrato in funzione.
La deliberazione di convalida, adottata in via sostitutiva, deve essere immediatamente comunicata al Sindaco e pubblicata all'albo pretorio, entro ventiquattro ore dal ricevimento, a cura del Segretario, che ne è il diretto responsabile (art. 82 D.P.R. 570 del 1960). Il termine di pubblicazione è da ritenere che sia quello normale dei quindici giorni, ai sensi dell'art. 124, comma 1, D.Lgs. 267 del 2000; ciò lo si deduce dal dettato dell'art. 82, il quale, più oltre, dispone che il termine per l'impugnativa decorre «*dall'ultimo giorno dell'anzidetta pubblicazione*».

18.8. | *Altri adempimenti della prima adunanza.*

Compiute le operazioni di convalida degli eletti ed insediato il nuovo Consiglio, questi deve procedere ai seguenti adempimenti, che la legge considera propri della prima seduta, e precisamente:
— nomina del *presidente del Consiglio comunale,* se dovuta e se lo statuto non ha stabilito che le funzioni presidenziali siano svolte dal consigliere anziano;
— comunicazione da parte del Sindaco della nomina della Giunta, ossia degli *assessori* e del vicesindaco;
— nomina della *Commissione elettorale comunale;*
— *giuramento* da parte del Sindaco.
Non è più richiesto che nella prima seduta si proceda all'approvazione degli indirizzi generali di governo, contestualmente alla comunicazione del nominativo degli assessori. Ora, si dispone che il Sindaco, sentita la Giunta, debba comunicare al Consiglio, nel termine fissato dallo statuto, le *linee programmatiche* relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 42, comma 3, D.Lgs. 267 del 2000).
Qualora si debba procedere alla nomina del presidente del Consiglio comunale, si dovrà provvedere secondo le modalità di elezione stabilite dallo statuto e dal regolamento che ha disciplinato, nel dettaglio, il funzionamento di tale organo.
È necessario procedere all'*elezione del presidente* e di uno o più vicepresidenti, con separate votazioni, secondo i *quorum* strutturali e funzionali stabiliti autonomamente dall'ente e che, quindi, dovranno essere rigorosamente rispettati, previa l'invalidità degli atti conseguenti.
In caso di mancata previsione di un vicepresidente del Consiglio comunale, verificandosi l'assenza o l'impedimento del presidente stesso, le funzioni vicarie saranno assunte dal consigliere anziano, colui che presiede il Consiglio qualora lo statuto non preveda l'organo elettivo.

---

756) Princivalle, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia, cit.,* pag. 303.

Il presidente del Consiglio comunale resta in carica per tutta la durata del Consiglio, ai sensi dell'art. 38, comma 5, del D.Lgs. 267, ossia sino alla proclamazione del nuovo Consiglio, senza che sia previsto un sistema di *prorogatio,* poichè per la prima adunanza del Consiglio neo eletto la legge ha dettato — come abbiamo sopra visto — precise norme, in ordine alla convocazione ed alla presidenza, in modo da escludere la prosecuzione in carica del presidente uscente.
Come adempimento successivo vi è la *comunicazione degli assessori* al Consiglio, da parte del Sindaco. La legge parla di semplice comunicazione, escludendo la presa d'atto del Consiglio, presa d'atto che il regolamento per i lavori del Consiglio potrebbe prevedere, risolvendosi in un mero atto passivo di ricezione della lista degli assessori e dei relativi incarichi.
E se si aprisse un dibattito, del tutto legittimo, sulla scelta e sulle deleghe conseguenti, non è prevista una votazione di accettazione o di disapprovazione, che, tuttavia, l'ente potrebbe autonomamente prevedere e disciplinare.
Come abbiamo rilevato i consiglieri ed il Sindaco sono soggetti alla convalida, mentre la legge nulla dispone nei confronti degli assessori, per cui si discute sia sulla possibilità di un tale esame, sia, soprattutto, sull'individuazione dell'organo che debba procedere alla convalida della loro nomina.
Premessa la necessità della *convalida degli assessori,* in quanto essi debbono essere in possesso dei requisiti propri dei consiglieri, seguendo un indirizzo di parte della dottrina (757), la Giunta dovrebbe provvedere, nella sua prima seduta, dopo la nomina, a verificare le condizioni di eleggibilità, compatibilità e candidabilità di ciascun assessore, formalizzando l'avvenuto controllo positivo con apposito atto collegiale.
Secondo altro orientamento (758) spetta al Consiglio procedere alla convalida degli assessori, incombenza che deve essere assolta nella stessa seduta in cui il Sindaco comunica i nominativi dei componenti la Giunta e qualora il Consiglio riscontrasse una causa impeditiva all'assunzione della carica di assessore e non lo convalidasse, resta comunque ferma la competenza del Sindaco nel procedere alla sostituzione degli assessori non convalidati.
Possiamo aggiungere — a sostegno di questo orientamento — che, qualora si ritenesse non rientrare nei poteri del Consiglio la convalida degli assessori, essa sarebbe, tuttavia, sempre implicita e legittimamente esercitabile, in quanto ciascun consigliere, di fronte al nominativo di un assessore che versi in una causa ostativa all'assunzione della carica, è facoltizzato a segnalare in adunanza il fatto, con conseguente obbligo del Sindaco di assumere le determinazioni di competenza, e cioè procedere alla surrogazione dell'assessore non avente i requisiti prescritti per ricoprire la carica.
È stato esattamente osservato (759), a favore della tesi della competenza in materia del Consiglio, che nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, in cui non esiste incompatibilità tra le cariche di consigliere e di assessore, se si ammettesse la convalida da parte della Giunta, ci troveremmo in presenza di assessori che, come consiglieri sono stati convalidati dal Consiglio e assessori, che quali esterni al Consiglio sono convalidati dalla Giunta; quindi, «per evidenti ragioni di semplicità — rileva la citata dottrina — sembra preferibile accordare la competenza per l'accertamento di cause preclusive alle cariche comunali ad un solo organo» (...) «e questo non può che essere il Consiglio comunale».
Infine, in conformità all'art. 41, comma 2, del D.Lgs. 267, nella prima adunanza del Consiglio comunale deve anche procedersi alla nomina della *Commissione elettorale comunale,* che svolge le funzioni relative alla tenuta dell'albo ed alla nomina degli scrutatori, mentre le altre funzioni già di spettanza della Commissione sono ora assolte dal responsabile dell'ufficio elettorale comunale.
L'art. 12, comma primo del D.P.R. 223 del 1967 — il quale dispone che il Consiglio comunale «*nella prima seduta, successiva alla elezione del Sindaco e della Giunta municipale, elegge, nel proprio seno, la Commissione elettorale comunale*» — deve essere coordinato con quanto previsto dal citato art. 41, comma 2,

757) Sortino, in AA.VV. *I nuovi statuti degli enti locali,* Gorle, 1994, pag. 29.

758) Maggiora, *Con l'elezione diretta* del *Sindaco nuova ripartizione delle competenze tra gli organi comunali e provinciali,* in questa «Rivista», 1993, pag. 608; Id., *Le autonomie locali dopo le leggi 81 e 415 del 1993,* Firenze, 1994, pag. 210; Griffini-Maccapani, in AA.VV., *L'elezione diretta del Sindaco,* Milano, 1993, pag. 424.

759) Romano, in Giovenco-Romano, *L'ordinamento comunale,* Milano, 1994, 596.

secondo il quale il Consiglio comunale deve eleggere tra i propri componenti, la Commissione elettorale comunale, nella prima seduta, successiva alle elezioni.
Da quest'ultima disposizione si rileva che non si fa più richiamo all'elezione del Sindaco e della Giunta — che nel passato era di competenza del Consiglio comunale — in quanto si è tenuto conto del nuovo ordinamento elettorale, che vede la scelta del Consiglio e del Sindaco da parte del corpo elettorale e la nomina della Giunta da parte del Sindaco.
L'art. 41 fa riferimento alla «*prima seduta*», nella quale la legge prescrive l'adempimento di varie incombenze, che debbono seguire determinate cadenze temporali.
In merito, è da ritenere che debba procedersi alla nomina della Commissione, solo quando il Consiglio è nella sua interezza, situazione che si verifica dopo che si è proceduto alla convalida degli eletti ed anche prima dell'elezione del Presidente del Consiglio, quando sia prescritta dalla legge o dallo statuto, e del giuramento del Sindaco, tutto ciò al fine di evitare che i compiti della Commissione continuino ad essere assolti dalla precedente Commissione, che «*rimane in carica fino all'insediamento di quella eletta dal nuovo Consiglio*», come precisa il secondo periodo del comma primo, dell'art. 12 del D.P.R. 223.

18.9. | *La surrogazione.*

Abbiamo rilevato che, dichiarata, in sede di convalida l'ineleggibilità o la decadenza di un eletto, occorre procedere alla sua *sostituzione,* secondo le norme contenute nell'art. 45, comma 1, del D.Lgs. 267 del 2000.
Oltre che nella prima seduta del Consiglio, la vacanza nel seggio può verificarsi anche durante il quinquennio di vita del Consiglio, a seguito di morte, dimissioni, decadenza per ineleggibilità o incandidabilità, per decisione giurisdizionale di ineleggibilità di un candidato eletto.
Con identica formulazione, l'art. 81 D.P.R. 570 ed il comma 1 dell'art. 45 del D.Lgs. 267 stabiliscono che il seggio che si renda vacante, durante il quinquennio, per qualsiasi causa, anche se non è preesistente all'elezione, ma viene ad esistenza successivamente, è attribuito al candidato che nella medesima lista del sostituito segue immediatamente l'ultimo eletto.
Opportunamente, l'art. 31, comma 2, della legge 142 (ora, art. 38, comma 4, D.Lgs. 267) ha stabilito il momento in cui il surrogante entra in carica, che è quello dell'adozione della relativa deliberazione di surrogazione da parte del Consiglio. La dizione legislativa, secondo la quale il consigliere surrogante entra in carica «*non appena adottata*» la deliberazione, fa ritenere che venga «implicitamente attribuito» a tale deliberazione il carattere dell'immediata eseguibilità, senza che la stessa debba essere dichiarata espressamente dal Consiglio (760).
Stabilito il momento in cui il surrogante entra in carica, è da rilevare che l'assunzione da parte dello stesso dello *status* di consigliere avviene in un momento anteriore al sopraggiungere della causa che consente al candidato di esercitare l'ufficio per il quale il corpo elettorale lo ha scelto.
Questo momento è individuabile nella *graduatoria dei non eletti* compilata dall'Ufficio elettorale; ma, a differenza dei consiglieri proclamati eletti, che entrano subito in carica, i surroganti sono sottoposti alla condizione sospensiva del verificarsi di quell'atto determinativo o dichiarativo della vacanza del seggio (761).
In definitiva, sia per i consiglieri proclamati eletti, sia per i surroganti, la *nomina* deve farsi risalire alla volontà popolare, mentre l' *investitura,* ossia il diritto di esercitare la carica, decorre, per i primi, dalla proclamazione degli eletti e, per i secondi, dall'adozione della deliberazione di surrogazione.
Anche nei confronti del surrogante deve adottarsi la deliberazione di convalida, provvedimento che, quantunque concettualmente distinto da quello di surrogazione, è, di norma, adottato contestualmente a quello di surrogazione, al fine di evitare che un consigliere entri in carica e subito dopo venga dichiarato ineleggibile e, quindi, decaduto dalla stessa carica.

---

760) Barusso, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali,* Napoli, 1990, pag. 52.

761) Iaccarino, *Consiglio comunale,* in «Enc. Dir.», Milano, 1961, vol. IX, pag. 186.

Il consigliere surrogante rimane in carica solo fino a quando avrebbe durato il suo predecessore, norma non espressamente prevista dalla nuova normativa — a differenza di quella abrogata (ved. art. 157 Reg. 1911; art. 284 T.U. com. e prov. 1915; art. 15, comma secondo, T.U. com. e prov. 1934), che disciplinava espressamente la materia — ma che deve ritenersi pleonastica, in quanto il consigliere che entra a far parte del Consiglio rimane in carica nella misura predeterminata dall'art. 38, comma 5, del D.Lgs. 267 del 2000, che fissa la durata del Consiglio neo eletto sino al momento dell'elezione del nuovo Consiglio.

18.10. | *La supplenza.*

Innovativamente, il comma 2, dell'art. 22 della legge 81 del 1993 (ora, art. 45, comma 2 del D.Lgs. 267 del 2000) disciplina la *supplenza* del consigliere che sia stato sospeso, in applicazione dell'art. 15, comma 4-*bis,* della legge 19 marzo 1990, n. 55, come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 (ora, art. 59, D.Lgs. 267), il quale prescrive che, nel caso in cui una condizione di non candidabilità alla carica sopravvenga dopo l'elezione, si verifica la *sospensione di diritto* dalla carica.
La sospensione cessa nel caso in cui nei confronti dell'interessato sia pronunciata sentenza, anche se non passata in giudicato, di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione o provvedimento di revoca della misura di prevenzione o sentenza di annullamento ancorchè con rinvio; la sospensione, si trasforma in *decadenza* qualora intervenga sentenza definitiva di condanna o diviene esecutivo il provvedimento cautelare.
Appena perviene comunicazione dei provvedimenti che danno luogo alla sospensione dalla carica, il Prefetto ne dà comunicazione al Sindaco o al Presidente del Consiglio comunale, per gli adempimenti del caso, ossia per la iscrizione all'ordine del giorno della prima adunanza del Consiglio della surrogazione del consigliere decaduto.
È da rilevare che, verificandosi la decadenza d'ufficio, non è necessario che alla sua dichiarazione provveda il Consiglio, in quanto il consigliere è decaduto dalla carica alla pronuncia della sentenza o del provvedimento cautelare, come espressamente prescrive il comma 1, alinea, dell'art. 59.
Come rilevato, con la sospensione dalla carica deve provvedersi alla supplenza del consigliere sospeso, ossia alla sua *temporanea surrogazione* con il candidato che, nella medesima lista, segue l'ultimo eletto. Con la deliberazione di supplenza occorre procedere, altresì, alla deliberazione di convalida del supplente, al fine di evitare che un ineleggibile o non candidabile ricopra illegittimamente una carica pubblica elettiva.
Se si verifica la cessazione della sospensione — per il sopraggiungere dei fatti sopra enunciati — occorre provvedere alla *reintegrazione* del consigliere sospeso.
In merito, riteniamo sufficiente che il Prefetto, cui perviene la prescritta documentazione, notifichi al Sindaco o al Presidente del Consiglio e al consigliere sospeso gli estremi della sentenza che determina la cessazione della sospensione, con che il consigliere sospeso deve ritenersi nel pieno delle sue funzioni.
A sua volta il Sindaco o il Presidente del Consiglio comunale provvederanno a comunicare al supplente l'avvenuta reintegrazione del suo dante causa e la conseguente cessazione dalla carica, con che il procedimento deve ritenersi espletato, fatto salvo l'obbligo della comunicazione dei fatti alla prima adunanza del Consiglio.
L'istituto della supplenza è previsto, dall'art. 45, comma 2, del D.Lgs. 267, esclusivamente per la sospensione disciplinata dall'art. 59 dello stesso testo unico (già art. 15 della legge 55 del 1990) e non per i casi di sospensione che il Prefetto può comminare ai sensi dell'art. 142 D.Lgs. 267, già art. 40 della legge 142, ossia quando, al verificarsi di fatti che possono far luogo alla rimozione dalla carica di consigliere, si è in attesa del decreto ministeriale di rimozione. È una lacuna del legislatore, che potrà essere colmata, oltre che con apposita disposizione legislativa, anche con il ricorso all'analogia, non sussistendo particolari preclusioni per la sua applicabilità anche ai casi di sospensione dalla carica, regolamentati dall'art. 142 citato.

CAPITOLO XIX
LA GIUSTIZIA ELETTORALE

SEZIONE I.
Nozioni introduttive

19.1 | *Le origini.*

19.1.1. | *Dalla legislazione preunitaria al T.U. del 1915.*

La tutela giurisdizionale del cittadino, in materia elettorale, è speculare alla dicotomia tra diritto elettorale attivo e diritto elettorale passivo (762).
Infatti, si distingue, in merito, tra *contenzioso elettorale attivo,* relativo a tutte le questioni inerenti alla qualità di elettore e di *diritto elettorale passivo,* riguardante più specificamente la potestà dell'elettore di essere eletto; a queste due categorie di contenzioso, si aggiunge quello relativo al procedimento di elezione dei singoli organi amministrativi (Consigli, Sindaco, Presidente della Provincia); in quest'ultimo caso, si parla di *contenzioso sulle operazioni elettorali*.
Come per l'elettorato attivo e passivo, anche per l'esegesi del contenzioso — attivo, passivo e sulle operazioni elettorali — prenderemo in esame la legislazione del Regno di Sardegna, in quanto si tratta di legislazione estesa al Regno d'Italia, dopo l'unificazione.
Nella legislazione preunitaria, il sistema elettorale era imperniato sulla regola principe, per la quale tutti gli elettori erano eleggibili, con la contestuale coincidenza tra elettorato attivo ed elettorato passivo. Ne conseguiva che il contenzioso concernente le iscrizioni o cancellazioni nelle o dalle liste elettorali di qualsiasi cittadino (ossia, afferente all'elettorato attivo), coinvolgeva, naturalmente, anche il diritto di elettorato passivo, in definitiva, la possibilità per lo stesso elettore di essere a sua volta eletto. È per tali motivi, che le prime disposizioni normative, ponevano l'accento prevalentemente sull'elettorato attivo e sulle modalità di elezione, ossia sulle operazioni elettorali.
Con il regio editto di Carlo Alberto 27 novembre 1848, si prevedeva, in modo ancora non perfezionato, una serie di ricorsi, denominati «*richiami*», al Consiglio di credenza (che era l'organo che rappresentava il Consiglio comunale nell'intervallo delle sue riunioni ed adottava le deliberazioni d'urgenza di spettanza del Consiglio stesso). Con la proposizione di tali reclami (che avevano la valenza degli attuali ricorsi alla Commissione elettorale circondariale) si intendeva risolvere le questioni relative all'inclusione o all'esclusione dalle liste elettorali (art. 24), mentre con specifici ricorsi si devolvevano al Tribunale civile tutte le questioni «*relative allo stato delle persone ed alla proprietà*».
Gli stessi caratteri della semplicità e della stringatezza sono, pure, riscontrabili nei confronti delle questioni relative alla regolarità delle operazioni elettorali, per le quali era previsto che l'Intendente (funzionario governativo equiparabile al Prefetto), annullasse le elezioni e disponesse il loro rinnovo, in caso di accertata irregolarità del procedimento di elezione (art. 54).
La successiva emanazione dello Statuto del 1848, determinò la necessità di procedere all'adozione di una nuova legge, che disapplicava il regio editto dell'anno precedente, tra l'altro non entrato in vigore.
Con l'art. 21 della legge 7 ottobre 1848, si prevedevano in materia di *elettorato attivo,* reclami, da parte di chiunque (ossia, con una tipica azione popolare) al Consiglio comunale (che assumeva il ruolo del Consiglio di credenza) e successivo ricorso, da parte di coloro che erano stati erroneamente iscritti nelle liste, oppure indebitamente omessi o esclusi, all'Intendente, entro il termine perentorio di dieci giorni, decorrenti dall'ultima pubblicazione della lista (art. 29).
Avverso le decisioni dell'Intendente, chiunque si credesse facoltizzato a contraddire, poteva proporre azione davanti al Magistrato d'appello (art. 33).
Come è dato rilevare, dalla succinta descrizione fatta, sono riscontrabili, in tale giudizio afferente l'eletto-

762) Su cui, MAGGIORA, in «*Nozioni introduttive sul diritto di elettorato attivo e passivo*», in questa «Rivista», 1995, pag. 760 e 842.

rato attivo, i caratteri tipici del processo elettorale, rinvenibili, altresì, dal successivo art. 34, il quale così disponeva: «*la causa sarà decisa sommariamente ed in via d'urgenza, senza che sia d'uopo del ministero di causidico* (cioè, di difensore*), e sulla relazione che ne verrà fatta in udienza pubblica dall'uno dei consiglieri del Magistrato, sentita la parte od il suo difensore, non che il pubblico ministero nelle sue conclusioni orali*».

È previsto, inoltre, il ricorso per cassazione, al quale si applica la procedura sopra descritta.

Sulle *operazioni elettorali* pronunciava, in via provvisoria, l'Ufficio elettorale (artt. 46 e 62) e, definitivamente, l'Intendente, su istanza degli interessati, i quali erano tenuti a versare una somma (di lire 10), che era restituita, in caso di accoglimento, e devoluta a beneficio della Congregazione locale di carità, in caso di reiezione (art. 48).

Le questioni sull'*elettorato passivo,* ossia quelle di eleggibilità, afferenti la qualità di candidato o di eletto, furono fatte rientrare — ad opera della giurisprudenza — nella competenza della Corte d'Appello, a corollario del principio di «capacità elettorale», comprensivo dei «diritti di eleggere e di essere eletto, che per molto tempo ancora fornirà la base delle attribuzioni del giudice ordinario in materia elettorale» (763).

Il sistema subì le necessarie modifiche ed integrazioni di ammodernamento, con l'emanazione delle successive leggi generali sull'amministrazione dei Comuni e delle Province, dove la materia elettorale trovava la sua naturale collocazione.

La legge Rattazzi 23 ottobre 1859 non innovava sostanzialmente, in tema di *elettorato attivo,* poichè conservava i reclami da parte di chiunque al Consiglio comunale (art. 27) e sostituiva all'Intendente la Deputazione (cioè la Giunta) provinciale, per la decisione sui ricorsi presentati da ogni cittadino circa l'iscrizione di chi era stato omesso o cancellato o «*per la riparazione di qualunque errore incorso nella formazione delle liste elettorali*» (artt. 31 e 33). Sulla decisione della Deputazione provinciale era dato ricorso alla Corte d'Appello (art. 36) e, quindi, ricorso in cassazione (art. 39).

In materia di *operazioni elettorali* restava invariato il ricorso amministrativo sulle decisioni dell'Ufficio elettorale, diretto alla Deputazione provinciale (anzichè all'Intendente), ma era pure consentito ricorso alla Corte d'appello «*quando la decisione della Deputazione versi sulla capacità legale di un cittadino ad essere elettore od eleggibile*» (art. 72). Il legislatore, quindi, sulla scorta dell'accennato orientamento giurisprudenziale, fa esplicito riconoscimento dell'elettorato passivo, prescrivendo apposita azione da esperirsi con gli stessi mezzi previsti per l'elettorato attivo, ossia con il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria.

Questo sistema trovò consacrazione nella prima legge comunale e provinciale post unitaria, ossia nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. A, agli artt. 34, 36, 39 per quanto concerne l'elettorato attivo (ricorsi al Consiglio comunale, alla Deputazione provinciale ed alla Corte d'Appello); agli artt. 73, 75, relativamente alle operazioni elettorali, con la previsione, per la prima volta, di un grado di giustizia presso il Consiglio comunale, oltre al successivo appello alla Deputazione provinciale ed alla Corte d'Appello, qualora si controvertesse sulla capacità legale di un cittadino ad essere elettore o eleggibile.

Con la riforma di Crispi del 1888 si ebbe la definitiva sistemazione della materia (confluita nel R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921, che costituiva il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale): si prevedeva un grado iniziale di giurisdizione dinanzi al *Consiglio comunale,* sia per le questioni relative all'elettorato attivo (art. 43), sia per quelle concernenti le operazioni elettorali e di eleggibilità (art. 90). Era proponibile appello alla *Giunta provinciale amministrativa* (di nuova istituzione) per tutte le controversie sopra indicate ed un successivo terzo grado di giurisdizione, così ripartito:

— alla *Corte d'appello*, se si trattava di elettorato attivo e passivo (artt. 52 e 90);

— al *Consiglio di Stato*, se si controverteva in materia di operazioni elettorali (art. 90).

Il contenzioso elettorale, come disciplinato dal T.U. com. e prov. 1889, sopra illustrato e che è pervenuto a noi nella sua costruzione di base, incontrò nella fase di elaborazione, non poche obiezioni, specie per quanto concerneva la moltiplicazione dei gradi di giurisdizione.

In tale direzione, non mancò chi propose — come l'on. Balenzano — l'abolizione del ricorso innanzi al

763) Borghesi, *Il contenzioso in materia di eleggibilità,* Milano, 1979, pag. 19; sulla connotazione quasi privatistica del diritto di elettorato passivo amministrativo, cfr. Mignone, *Giustizia elettorale amministrativa,* Milano, 1979, pag. 38.

Consiglio comunale, con possibilità di ricorrere direttamente alla Corte d'Appello o al Consiglio di Stato; oppure sosteneva — come l'on. Basteris — la necessità di eliminare il ricorso al Consiglio di Stato, e di ricorrere alla Corte d'appello anche per le questioni relative alle operazioni elettorali.
Ma quest'opera di semplificazione non trovò credito ed il contenzioso si perpetuò con l'assetto che abbiamo delineato (764).
In materia di *elettorato attivo,* ulteriori modificazioni furono apportate dal T.U. com. e prov. 4 maggio 1889, n. 164, che sostituì le competenze del Consiglio comunale e della Giunta provinciale amministrativa, rispettivamente, con quelle di una Commissione elettorale comunale (art. 35) e con un Commissione elettorale provinciale (art. 41), lasciando invariato il successivo gravame alla Corte d'Appello; nessuna innovazione veniva apportata al contenzioso elettorale passivo e a quello relativo alle operazioni elettorali (art. 87). Questa normativa fu riprodotta nei successivi testi unici della legge comunale e provinciale: 24 maggio 1980, n. 260 e 4 febbraio 1915, n. 148 (artt. 36, 40, 91).

19.1.2. | *La legislazione successiva.*

Tralasciando il periodo fascista, in cui vennero soppresse le cariche elettive presso gli enti locali, si perviene al dopoguerra, dove il problema del contenzioso si ripropose in tutta la sua portata, unitamente a quello del ripristino dell'elezione diretta dei Consigli comunali e provinciali.
In materia di *elettorato attivo* si procedette ad unificare quello relativo alle elezioni politiche, con quello concernente le elezioni amministrative, ma si lasciò invariata la previgente normativa, per quanto riguardava il contenzioso. Infatti, la legge 7 ottobre 1947, n. 1058, stabiliva che contro le decisioni della Commissione elettorale comunale erano ammessi ricorsi alla Commissione elettorale mandamentale (art. 17) e successiva tutela giurisdizionale, con impugnativa delle decisioni della Commissione mandamentale alla Corte d'Appello (art. 33) e delle sentenze di questa alla Corte di cassazione (art. 36).
Anche relativamente all'*elettorato passivo* ed alle *operazioni elettorali,* si richiamava la disciplina del 1915, dapprima con l'art. 54 del D.Lgs.Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1, il cui contenuto confluì negli artt. 74 e 75 del D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203 (che era il testo unico per le elezioni degli organi comunali). Era, perciò, previsto un primo grado al Consiglio comunale ed un successivo appello alla Giunta provinciale amministrativa, per poi adire la Corte d'appello, per le questioni di eleggibilità o il Consiglio di Stato, per le controversie relative alle operazioni elettorali.
Gli artt. 74 e 75, citati, furono, in seguito, modificati dall'art. 43 della legge 23 marzo 1956, n. 203, che operò una netta distinzione tra procedimento relativo all'eleggibilità e procedimento afferente le operazioni elettorali.
Con tali innovazioni, esclusivamente formali, poichè rimaneva ferma la costruzione sostanziale della materia, si giunse al D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, che al Capo VIII disciplinava il contenzioso relativo all'elezione del Consiglio comunale, con gli artt. 82 e 83.

19.2. | *L'intervento della Corte costituzionale.*

Il riproporsi, nel tempo, del contenzioso elettorale contrastava con la nuova realtà, ossia con le profonde modifiche intervenute nel contesto costituzionale, ove lo stesso si trovava inserito (765).
In merito, suscitava non poche perplessità il carattere di giurisdizione amministrativa speciale, attribuita al *Consiglio comunale,* che veniva a rivestire il ruolo di giudice in primo grado delle controversie relative sia all'eleggibilità dei propri componenti, sia di quelle riguardanti le operazioni che avevano determinato la composizione dello stesso Consiglio.

---

764) Le notizie sui lavori parlamentari sono tratte da Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale,* Torino, vol. II, 1889, pag. 1073, segg.

765) Borghesi, *Il contenzioso, cit.,* pag. 73.

Le dispute si sintetizzavano, inoltre, nella qualificazione giuridica della deliberazione del Consiglio comunale che decideva sui ricorsi, se meramente amministrativa o giurisdizionale.
Altre critiche si indirizzavano, in modo particolare, sulla *mancanza dei requisiti di imparzialità e di indipendenza* da parte del Consiglio, che veniva a trovarsi nella delicata posizione di giudice e parte, posizione, peraltro, più volte ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale (766).
La Corte Costituzionale (sentt. nn.: 23 del 1958; 43, 44 del 1961; 52, 92 del 1962; 6, 22, 23, 100 e 151 del 1963; 8, 12, 60 e 90 del 1964) sosteneva che l'attribuzione ai Consigli della funzione giurisdizionale non ledeva il principio di indipendenza, che deve garantire ogni giudice, in quanto i controlli, cui era sottoposta l'attività dei Consigli, non comportavano alcun rapporto gerarchico o alcuna soggezione formale o sostanziale, sussistendo una sufficiente garanzia nell'autonomia riconosciuta agli enti locali.
Parimenti, non era dato riscontrare alcuna lesione del principio di imparzialità, in quanto, benchè potesse sembrare che il Consiglio fosse un collegio composto dagli stessi interessati, qualora veniva contestata l'elezione di un consigliere, questi non poteva partecipare alla decisione, sussistendo l'obbligo dell'astensione, *ex* art. 279 T.U. com. e prov. 1934; e quando era contestata la legittimità della nomina di tutti i componenti di una lista o il risultato complessivo delle operazioni elettorali, il Consiglio, non tanto giudicava su di un interesse in contrasto con quello del ricorrente, ma piuttosto sulla legittimità della sua composizione.
Infine, questo orientamento della Corte fu rivisto e diversamente motivato, con la sent. n. 93 del 1965, con la quale il giudice delle leggi dichiarò l'*illegittimità costituzionale* degli artt. 82 e 83 del D.P.R. 570 del 1960, nelle parti riguardanti la competenza giurisdizionale dei Consigli.
Nella decisione la Corte, pur non discostandosi dalle conclusioni cui era in precedenza pervenuta — in ordine al carattere giurisdizionale dell'attività del Consiglio in materia di contenzioso elettorale e sulla garanzia di imparzialità e di indipendenza del giudice, garantita dall'obbligo di astensione dalla decisione del consigliere interessato — rilevava tuttavia, che la disposizione relativa all'astensione non era rispettata o applicata da molti Consigli, quasi fosse estranea alla materia.
Inoltre, aggiungeva la Corte: «*da più parti si è obiettato che, in certe contingenze, osservarla significherebbe impedire il funzionamento del Collegio; infine, da alcuni Consigli comunali si è continuato a dubitare, sollevandosi nuove eccezioni della costituzionalità dei propri poteri giurisdizionali. Si è generato pertanto uno stato di confusione e di incertezza che, reiterandosi in modo talvolta affannoso le denunce di incostituzionalità della legge, induce questa Corte a riesaminare la questione alla luce della propria giurisprudenza in materia di indipendenza (imparzialità dei giudici)*».
In realtà, queste incertezze, più che frutto di oscillazioni interpretative, derivavano dalla laconicità delle norme impugnate; le quali — a differenza dei regolamenti delle Camere, che disciplinano gli analoghi giudizi in seno al Parlamento — affidando le controversie elettorali ad un giudice speciale, hanno tralasciato di regolare in qualche modo il procedimento che si svolge dinanzi ad esso.
Tutto ciò ha provocato la lacuna che, non del tutto colmabile con altre norme relative a procedimenti giudiziari o amministrativi, troppo diversi da quello del contenzioso elettorale, è così grave da non esserne assolutamente garantita l'imparzialità del giudicante.
Infatti, quei giudizi, aventi ad oggetto l'eleggibilità dei singoli o le operazioni elettorali, toccavano, comunque, l'interesse personale degli stessi consiglieri, componenti del collegio: l'interesse di alcuni, se di costoro personalmente era contestata l'elezione; della maggioranza, se era in gioco la sorte della lista di maggioranza; di tutti, se si denunciavano irregolarità delle operazioni elettorali che potevano compromettere l'intero risultato delle elezioni.
Pertanto, a garantire, di volta in volta, la imparzialità dei giudicanti sarebbero state necessarie, sulla composizione del collegio in questa o in quella contingenza e sullo svolgimento del giudizio, regole severe, che invece le disposizioni impugnate (gli artt. 82 e 83) o altre analoghe non contenevano affatto; nè la norma

766) Per la dottrina, cfr. Pototschnig, *Le decisioni del Consiglio comunale in materia elettorale,* in «Giur. it.», 1954, I, 1, col. 727; Id., *Pronunce elettorali del Consiglio comunale e funzione giurisdizionale,* in «Giur. cost.»., 1961, n. 1161; Mortati, *Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 11 marzo 1958, n. 23, ivi,* 1958, pag. 90; Giannini, *Natura delle decisioni dei Consigli comunali e provinciali sui ricorsi elettorali, ivi,* 1963, pag. 52.

della legge comunale e provinciale (art. 279), che imponeva l'astensione a chi era parte nella lite, era sempre utilizzabile od offriva piena sicurezza se si pensava alla solidarietà che, legando i componenti d'una lista, li contrappone a quelli delle altre.
A queste argomentazioni doveva aggiungersi che i ripetuti incidenti di costituzionalità, sollevati negli anni precedenti dai Consigli comunali, fossero serviti, più che a fini di giustizia, a ritardare la decisione delle controversie, oltre i termini utili: frutto anche questo d'un sistema per cui le stesse persone erano giudici e parti in uno stesso giudizio.
In conclusione, le norme impugnate, non offrendo, nè suggerendo garanzie per l'imparzialità del giudicante, contrastavano con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione; e pertanto se ne doveva dichiarare l'illegittimità costituzionale.
La dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 82 e 83 del D.P.R. 570, determinava un *vuoto legislativo,* che la giurisprudenza tentò, in qualche modo di riempire, sia pure con diverse soluzioni.
Da un lato, il Consiglio di Stato (767) riteneva che il contenzioso elettorale dovesse articolarsi in due distinti gradi di giurisdizione, il primo, costituito dal ricorso alla Giunta provinciale amministrativa, avverso le cui decisioni era ammesso, rispettivamente, gravame, in secondo grado, o alla Corte d'appello, qualora si controvertesse in tema di eleggibilità oppure al Consiglio di Stato, qualora il ricorso riguardasse le operazioni elettorali.
Dall'altro lato, la Corte di cassazione (768) sosteneva che la caducazione del primo grado di giurisdizione, quello davanti al Consiglio comunale, avesse determinato il venir meno della normativa del contenzioso elettorale, nel suo complesso, con la conseguente e naturale riespansione di normali organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa, a seconda dell'incidenza dei ricorsi, se in materia relativa a diritti soggettivi o ad interessi legittimi.
Con specifico riferimento al contenzioso in materia di eleggibilità doveva trovare applicazione l'art. 2 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, secondo il quale tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico (ossia pubblico) del cittadino sono attribuite alla giurisdizione dei Tribunali ordinari; invece, relativamente alle operazioni elettorali, la competenza doveva essere devoluta, in unico grado, al Consiglio di Stato.

19.3. | *La nuova disciplina dettata dalla legge 23 dicembre 1966, n. 1147 - I rilievi del Consiglio di Stato e l'intervento della Corte Costituzionale.*

Con la legge 23 dicembre 1966, n. 1147 si diede una nuova disciplina al contenzioso elettorale, operazione quanto mai necessaria, a seguito della caducazione del primo grado di giurisdizione ad opera della citata sent. n. 93 del 1965 della Corte Costituzionale ed il conseguente contrasto giurisprudenziale registratosi tra Consiglio di Stato e Corte di Cassazione, di cui abbiamo fatto cenno al paragrafo che precede.
Il nuovo sistema normativo, era così congegnato: in materia di *elettorato passivo,* era competente, in primo grado, il *Tribunale civile,* in secondo grado, la Corte d'Appello e, in ultima istanza, la Corte di Cassazione (art. 1); per contro, in materia di *operazioni elettorali,* si prevedeva il ricorso ad una speciale *Sezione degli istituendi Tribunali amministrativi* per il contenzioso elettorale e, in secondo grado, al Consiglio di Stato (art. 2) (769).
Tuttavia, era dato rilevare che, mentre in materia di eleggibilità si era data una sistemazione definitiva ed appagante, con la devoluzione delle relative controversie al *giudice ordinario,* sussistevano legittime e preoccupanti perplessità, in ordine all'attribuzione della competenza in materia di operazioni elettorali alle Sezioni dei futuri Tribunali amministrativi regionali, in quanto non erano sufficientemente garantiti i principi di imparzialità e di indipendenza del giudice (770).

---

767) Sez. V, 7 giugno 1966, n. 861, in «Cons. St.», 1966, I, pag. 1224.
768) S.U., 10 ottobre 1966, n. 2426, in «Cons. St.», 1966, II, pag. 2091.
769) Cfr. De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 375.
770) Schiavello, *L'incostituzionalità degli organi del contenzioso elettorale amministrativo e la legge 23 dicembre 1966, n. 1147,* in «Foro amm.», 1966, n. 12; Caianiello, *Problemi attuali della giustizia amministrativa,* in «Foro it.», 1967, V, pag. 34.

Il Consiglio di Stato (771) sollevava questione di legittimità costituzionale, con le seguenti argomentazioni:
a) il primo comma dell'art. 2 della legge 1147 del 1967 disponeva che fino a quando non venivano istituiti i Tribunali amministrativi regionali, in ogni Regione era istituita la *Sezione dei Tribunali amministrativi* per il contenzioso elettorale, alla quale erano devolute le controversie in materia di operazioni elettorali. Orbene, poichè i T.A.R., previsti dall'art. 125 Cost., non erano ancora istituiti, ne conseguiva che le suddette sezioni non potevano essere ritenute sezioni ordinarie dei T.A.R., non essendo concepibile la esistenza di una sezione ordinaria di un organo giudicante che non è stato ancora costituito.
D'altra parte, poichè i T.A.R. non erano ancora stati costituiti, vi era anche difficoltà a considerare i nuovi organi come sezioni speciali. In conseguenza sorgeva il dubbio che si trattasse di veri e propri giudici speciali, anche se diversamente denominati, aventi competenza in materia di operazioni elettorali. Comunque, si trattasse di giudici speciali o di sezioni specializzate, destinati o meno ad essere assorbiti dagli istituendi T.A.R., restava sempre dubbia la legittimità costituzionale di tali organi, perchè l'art. 102 Cost. vieta l'istituzione di giudici speciali o straordinari ed ammette soltanto l'istituzione di sezioni specializzate per determinate materie «presso gli organi giudiziari ordinari», non già presso altre magistrature;
b) secondo lo spirito della Costituzione, quale si evince dagli artt. 101 e segg., la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari (art. 102) e da giudici delle giurisdizioni speciali, ai quali la legge assicura l'indipendenza (art. 108). La partecipazione di cittadini estranei alla magistratura, è consentita, ma sempre nell'ambito di organi costituiti da magistrati (art. 102), al fine di assicurare l'ausilio tecnico di cittadini competenti nell'ambito di organi che continuano ad essere formati essenzialmente da magistrati e perciò senza snaturare la composizione di essi.
Invece, nella specie, le sezioni in questione erano formate da elementi, che erano tutti estranei a qualunque tipo di magistratura, giacchè due di essi erano funzionari amministrativi dell'amministrazione civile dell'interno e gli altri tre erano cittadini idonei, elettori della Regione.
In tale modo, veniva istituita una giurisdizione formata esclusivamente da soggetti del tutto estranei alla magistratura;
c) la composizione delle sezioni non sembrava idonea ad assicurare l'indipendenza dei suoi membri e l'imparzialità dei giudizi e ciò in contrasto con gli artt. 101 e 108 Cost.
Infatti, dei cinque membri componenti il collegio, due erano — come detto — funzionari statali e non si trovavano in condizioni di indipendenza dal Governo; gli altri tre erano emanazione dei Consigli regionali e, nel frattempo, sino a quando non fossero istituite le Regioni, dei Consigli provinciali e quindi non si trovavano in condizioni di indipendenza dai Consigli stessi e dai partiti politici ai quali appartenevano.
Era bensì vero che l'art. 2, comma 83/7 disponeva che essi non potessero essere sostituiti se non con il loro consenso, salvo nei casi di morte, dimissioni e negli altri casi ivi elencati. Ma ove si riflettesse che essi duravano in carica per un tempo limitato della durata di cinque anni, non si poteva non dubitare dell'efficacia della garanzia di indipendenza, che la norma intendeva assicurare. Inoltre, in tale periodo i membri provenienti dall'amministrazione civile dell'interno, conservavano lo stato giuridico di provenienza e la loro carriera continuava ad essere regolata dall'amministrazione da cui dipendono.
Per quanto riguardava i membri elettivi, non sembrava inutile prospettare il dubbio che il modo di nomina costituisse una retta applicazione del terzo comma dell'art. 102 Cost., il quale dispone che «*la legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia*».
L'applicazione più importante di questo principio si aveva nella composizione della Corte d'assise con la partecipazione dei giudici popolari (legge 10 aprile 1951, n. 287). Ma in tali collegi questi ultimi vengono nominati in quanto cittadini muniti di particolari requisiti, con l'osservanza di una determinata procedura, che assicura la scelta di persone idonee ed imparziali (non ultima l'estrazione a sorte: art. 25 della legge citata).
Invece, il sistema di scelta previsto dall'art. 2 citato non eliminava il pericolo che i membri eletti fossero l'espressione della volontà politica della maggioranza dei Consigli, che fossero eletti in base a titoli politici

771) Sez. V, 4 aprile 1967, n. 219.

e che potessero risentire, anche in considerazione della limitata durata dell'incarico, gli effetti della loro provenienza.
La *Corte Costituzionale* (sent. n. 49 del 1968) respingeva il primo motivo [sub *a)*], circa l'impossibilità di istituire sezioni di un organo non ancora costituito, in quanto mancavano norme o principi costituzionali che vietassero la gradualità nell'introduzione di nuovi organi di giustizia amministrativa. E poco importava che le Regioni non fossero state ancora istituite, se si pensava che quei collegi giudicanti erano collegati, prima che alla Regione, come ente giuridico, alla Regione come entità territoriale e sociale determinatasi storicamente.
In ordine alla seconda doglianza [sub *b)*], quella che un collegio giudicante non possa essere composto interamente da cittadini estranei alla magistratura, la Corte, rilevato che la sezione del contenzioso elettorale non era da considerarsi giurisdizione ordinaria, ma speciale al pari del Consiglio di Stato, precisava che esistevano giurisdizioni speciali composte esclusivamente da «estranei», anche se una più sicura indipendenza del collegio è ottenibile se vi partecipano anche persone che abbiano uno *status* professionale di giudice o lo acquistino dopo la nomina.
Fondato era, invece, il terzo motivo [sub *c)*] che, richiamandosi agli artt. 101 e 108 Cost., negava alla composizione del collegio giudicante l'idoneità ad assicurare la indipendenza dei giudici e l'imparzialità del giudizio.
Infatti, due dei cinque componenti erano funzionari statali (prefetti o viceprefetti) e venivano scelti e nominati su proposta del Presidente del Consiglio con decreto del Capo dello Stato. La nomina governativa di per sè non sarebbe ragione di illegittimità costituzionale (sent. 1 del 1967), se i funzionari, appena nominati, acquistassero indipendenza rispetto al Governo e alla pubblica amministrazione. Essi, invece, sebbene collocati fuori ruolo, continuavano ad appartenerle, beneficiavano dei miglioramenti o avanzamenti di carriera, ritornavano nei ruoli allo scadere del quinquennio o eventualmente, col proprio consenso, anche prima; situazione di dipendenza dal Governo che innegabilmente era accentuata dal possibile o sperato rinnovo della nomina. Solo la definitiva rottura del rapporto di servizio e l'assunzione dello *status* professionale di giudici avrebbe reso indipendenti i funzionari nominati dal Governo. Perciò la norma impugnata violava l'art. 108, comma secondo, Cost.
Gli altri tre membri erano designati, con votazione a maggioranza dal Consiglio regionale o dall'assemblea dei consiglieri provinciali della Regione. Questo tipo di scelta di per sè non sarebbe stata illegittima, anche perchè il legislatore, non consentendo più d'una designazione per votante, si era preoccupato di evitare che della designazione disponessero le sole maggioranze.
Preclusioni costituzionali all'uno o all'altro modo di scelta non sussistevano, una volta stabilito che si trattava di giurisdizioni speciali, mentre il concorso era prescritto per i soli giudici ordinari (art. 106 Cost.) e tenuto conto del fatto che i giudici scelti secondo la legge denunciata non coprivano tutta l'area del collegio. Nè si poteva dimenticare che, per una parte, i giudici della stessa Corte Costituzionale e del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana sono eletti e, rispettivamente, designati da organi politici, la garanzia essendo data, nell'uno e nell'altro caso, non dalla fonte della scelta, ma dall'indipendenza del collegio e del giudice.
Senonchè l'indipendenza degli estranei designati dai Consigli provinciali non era del tutto assicurata dall'art. 2 della legge 1147 del 1966: e ciò non perchè essi fossero in un certo senso giudici «in causa propria» (infatti erano persone estranee ai Consigli che li avevano designati e portavano la volontà di tutta la popolazione regionale); ma perchè, al cessare del quinquennio, la designazione poteva essere rinnovata: la sola prospettiva del reincarico bastava a escludere l'indipendenza di costoro dai Consigli provinciali o regionali. Come dire che la legge, pur volendoli normalmente inamovibili, era in contrasto con l'art. 108 Cost.

19.4. l *L'attuale sistema del contenzioso elettorale.*

La dichiarazione di incostituzionalità del primo grado di giurisdizione in materia di operazioni elettorali, faceva sorgere un *nuovo contrasto giurisprudenziale* tra il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione. Il

primo ritenne, in un primo tempo, la materia delle operazioni elettorali attribuita alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, in quanto anche nelle controversie in questione era in discussione un diritto soggettivo (772). La Corte di Cassazione sosteneva la competenza in unico grado del Consiglio di Stato (773).
La controversia è stata, definitivamente, risolta dalla legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali 6 dicembre 1971, n. 1034, che ha assegnato a questi ultimi la competenza generale di legittimità in primo grado sulle controversie in materia di operazioni elettorali.
Concludendo e volendo raffigurare il quadro complessivo della tutela giurisdizionale del cittadino nella materia elettorale, si rappresenta il seguente sistema.

Elettorato attivo.

Avverso le iscrizioni, cancellazioni, ovvero sul diniego di iscrizione o di cancellazione operate dalla Commissione elettorale comunale sulle liste elettorali, è dato ricorso alla *Commissione elettorale circondariale* (che ha sostituito la Commissione elettorale mandamentale), secondo quanto dispone il vigente D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, come modificato ed integrato dal D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150.
È, quindi, dato ricorso amministrativo — come detto — alla stessa Commissione circondariale, sia da parte dei diretti interessati, sia da parte di «ogni cittadino» e sulle decisioni di questa è previsto ricorso giurisdizionale alla *Corte d'appello* e successivo ricorso per *cassazione,* ma soltanto da parte del soccombente.

Elettorato passivo.

Il contenzioso in materia di eleggibilità ha trovato dapprima sistemazione con la legge 1147 del 1966, con la previsione di un primo grado di giurisdizione dinanzi al *Tribunale civile,* da parte di qualsiasi elettore del Comune o di chiunque altro vi abbia diretto interesse e successivo gravame alla *Corte d'Appello,* in secondo grado, da parte degli stessi interessati; è, infine, previsto ricorso per cassazione.
Il sistema, che è stato elaborato con riguardo alla elezione del Consiglio comunale, è esteso al contenzioso per l'elezione del Consiglio provinciale (art. 7 della legge 1147 del 1966) e per quella del Consiglio regionale (art. 19 della legge 108 del 1968).
Da ultimo, la materia è stata regolamentata dal D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150 che illustreremo nelle pagine che seguono.

Operazioni elettorali.

L'art. 6 della legge 1034 del 1971 attribuisce ai *Tribunali amministrativi regionali* la competenza a decidere sui ricorsi concernenti controversie in materia di operazioni per le elezioni dei Consigli comunali, provinciali e regionali.
Stabilita a giurisdizione, in primo grado dei Tribunali amministrativi regionali, la legge 1034 ribadisce la competenza del *Consiglio di Stato* come giudice di appello (art. 29), in ciò uniformandosi alla tradizione, in precedenza riconfermata dalla legge 1147 del 1966.
Attualmente, la materia è ora disciplinata dal nuovo codice del processo amministrativo: D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nonchè dal citato D.Lgs. 150 del 2011.

19.5. | *Disposizioni comuni - L'azione popolare.*

Relativamente alla materia disciplinata dal D.P.R. 570 del 1960 abbiamo rilevato che il contenzioso eletto-

772) Sez. V, 26 gennaio 1971, n. 26, in «Foro amm.», 1971, I, pag. 36; in seguito, il Consiglio di Stato riconobbe la propria giurisdizione (Ad. pl. 6 aprile 1971, n. 3, *ivi,* 1971, I, 2, pag. 397.

773) S.U., 16 dicembre 1968, n. 3987, in «Mass. giust. civ.», 1968, fasc. 23.

rale si articola in *due ordini giurisdizionali,* uno facenti capo al giudice amministrativo, qualora si controverta in materia di operazioni elettorali, l'altro al giudice ordinario, qualora siano in contestazione questioni in materia di eleggibilità o di elettorato passivo.
Ricorsi amministrativi e ricorsi giudiziari sono previsti anche in tema di elettorato attivo, come disciplinato dal D.P.R. 223 del 1967.
La bipartizione — che ha radici lontane, ispirandosi alla legislazione pre-unitaria — trae fondamento nella stessa Costituzione repubblicana, che distingue tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, suddivisione che ricorre anche nella materia del contenzioso elettorale, rientrando le questioni in tema di eleggibilità nella categoria dei *diritti soggettivi* (e come tali tutelabili presso il giudice ordinario), mentre quelle afferenti le operazioni elettorali concreterebbe meri *interessi legittimi* (rientranti nella competenza del giudice amministrativo).
Tuttavia, i due procedimenti giurisdizionali, amministrativo ed ordinario, presentano alcuni *tratti comuni,* che evidenzieremo (774):
— *acceleramento della procedura*: i ricorsi sono decisi, in via d'urgenza, con precedenza, cioè sugli altri ed i termini per la notifica ed il deposito sono ridotti alla metà;
— *inversione dei procedimenti:* il deposito del ricorso in tutti i giudizi, ad eccezione di quelli azionabili dinanzi al Consiglio di Stato ed alla Corte di cassazione, deve precedere la notifica, in modo che il ricorrente possa notificare, unitamente al ricorso, il decreto di fissazione della data di udienza;
— *concentrazione di tutta l'attività nella prima udienza:* trattandosi di procedimento non inquisitorio (manca la parte istruttoria), ma dibattimentale, la trattazione del ricorso deve, di regola, esaurirsi in un'unica udienza, al termine del quale il presidente del collegio dà lettura del dispositivo della sentenza;
— facoltà delle parti di *stare in giudizio personalmente,* senza ministero di difensore, con possibilità per le parti, non solo di difendersi personalmente, ma anche di sottoscrivere personalmente il ricorso e le eventuali memorie;
— *esenzione tributaria:* tutti gli atti relativi al procedimento elettorale sono redatti in carta libera e sono esenti da tassa di registro e di spese di cancelleria;
— *azione popolare.* Adoperando la stessa formula legislativa, l'art. 82 del D.P.R. 570 DEL 1960, in tema di ricorsi di eleggibilità e l'art. 130 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, in materia di operazioni elettorali, stabiliscono che, sia in primo grado, sia in sede di appello, i gravami possono essere proposti da *qualsiasi cittadino elettore* del Comune e da chiunque vi abbia diretto interesse. Analogamente, gli artt. 20, 33, 39 e 42 del D.P.R. 223 dispongono che ogni cittadino (o qualsiasi cittadino o chiunque) può proporre ricorsi amministrativi o giurisdizionali in materia di elettorato attivo.
Si è configurata con le citate disposizioni una specifica azione popolare, con la quale il cittadino fa valere, non *uti singulus,* ma *uti civis,* un diritto soggettivo pubblico che gli appartiene in quanto componente di un determinato gruppo sociale (775).
L'azione popolare può essere iniziata da qualunque elettore o cittadino, in quanto titolare dell'interesse generale al buon andamento della pubblica amministrazione e, quindi, anche se privo di un suo particolare interesse personale. In materia elettorale, tale interesse generale si identifica nell'interesse al regolare svolgimento delle operazioni elettorali o in quello di evitare che lo stato di incertezza creato dai ricorsi, in ordine alla validità delle elezioni, venga al più presto rimosso (776) ossia, che la composizione dell'organo deliberante dell'ente locale non rimanga a lungo incerta (777).
L'azione popolare esercitata in materia di contenzioso elettorale non è del tipo sostitutivo, poichè l'attore

774) Secondo l'elencazione di Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione,* Milano, 1982, pag. 438).

775) Giovenco, *L'ordinamento comunale,* Milano, 1983, pag. 284; Crisafulli, *Azione popolare,* in «Nuovo dig. it.», Torino, 1937, pag. 138; Paladin, *Azione popolare,* in «*Noviss. dig. it.*», Torino, 1958, col. II, pag. 92; Lugo, *Azione popolare,* in «Enc. del dir.», Milano, 1959, IV, pag. 861.

776) Spadaccini, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 31.

777) Borghesi, *Il contenzioso, cit.,* pag. 160.

non si sostituisce alla pubblica amministrazione nel far valere un diritto di questa verso un terzo, ma del *tipo correttivo,* nel senso che è diretta contro la stessa amministrazione, al fine di riparare omissioni od errori da essa commessi, in quanto pregiudizievoli del generale interesse e di riparare eventuali illegittimità verificatesi in materia di elettorato amministrativo (778).
Secondo l'orientamento del giudice amministrativo, l'azione popolare costituisce una garanzia voluta dal legislatore per il retto funzionamento del sistema democratico ed è posta a tutela di un interesse pubblico generale, senza che possa prendersi in considerazione l'interesse individuale o di partito che possa muovere l'attore (779). Essa costituisce, inoltre, un istituto di carattere singolare e non generale, che deve trovare attuazione solo nei casi previsti e disciplinati dalla legge (780).
In applicazione del principio, secondo il quale l'azione popolare è esercitata per scopi generali, cioè per acclarare la regolarità delle operazioni elettorali ed i requisiti di eleggibilità dei candidati, ne discende il principio della *fungibilità dell'azione popolare,* secondo il quale ogni elettore può supplire all'eventuale inerzia dell'attore, proseguendo l'azione da questi intrapresa e può adire gli ulteriori gradi del giudizio, da altri iniziato (781).
Infine, l'azione popolare si inquadra nella categoria delle azioni *non trasmissibili iure hereditario,* poichè la sua intima inerenza alla persona del cittadino elettore si ricollega alle sue scelte politiche ed a motivi ideologici, che implicano una valutazione soggettiva di determinate situazioni (782).

Sezione II
Il contenzioso elettorale attivo

Rubrica Prima
I ricorsi amministrativi

19.6. | *Premessa.*

Si è rilevato che la qualità di elettore, si acquisisce con l'iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica e che l'iscrizione compete a tutti i cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno di età e non si trovano in una causa ostativa prevista dalla legge, il D.P.R. 223 del 1967.
Si è anche precisato che il *contenzioso elettorale attivo* comprende sia i ricorsi amministrativi da proporsi alla Commissione elettorale circondariale, sia i ricorsi giurisdizionali alla Corte d'Appello.
In questa Rubrica tratteremo dei *ricorsi amministrativi,* distinguendo tra:
— reclami relativi alla formazione delle liste elettorali;
— gravami afferenti la ripartizione del Comune in sezioni elettorali.
Relativamente alla determinazione della *natura giuridica* dei provvedimenti, è ormai acquisito, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, il carattere amministrativo, sia dei ricorsi alla Commissione circondariale, sia delle decisioni di questa (783).
Si sostiene, in sostanza, che ci si trovi in presenza di *ricorsi gerarchici impropri,* «tramite i quali il cittadino

778) Cass. civ., I, 10 aprile 1974, n. 1000, in «Cons. St.», 1974, II, pag. 659.

779) Consiglio di Stato, V, 20 gennaio 1978, n. 96, in «Cons. St.», 1978, I, pag. 65; T.A.R. Campania, 3 luglio 1979, n. 289, in «I T.A.R.», 1979, I, pag. 2895).

780) T.A.R. Lazio, II, 24 giugno 1981, n. 574, in «I T.A.R.», 1981, I, pag. 2047.

781) Consiglio di Stato, V, 7 giugno 1966, in 861, in «Cons. St.», 1966, I, pag. 1224; Cass. civ., I, 26 novembre 1953, n. 3594, in «Foro it.», 1954, I, col. 1.

782) Cass. civ., I, 10 aprile 1974, n. 1000, *cit.*

783) Cfr., per la dottrina: Iuso, *Il contenzioso elettorale amministrativo,* Milano, 1959; Giannini, *Sulle decisioni amministrative contenziose,* in «Foro amm.»., 1949, I, 1, pag. 322; Nigro, *Le decisioni amministrative,* Napoli, 1953, pagg. 36 segg. Per la giurisprudenza, cfr. Cass. civ. Sez. I, 24 luglio 1973, in «*Mass. giust. civ.*», 1973, pag. 1145).

è abilitato a sollecitare l'attività di controllo della Commissione elettorale mandamentale» (ora, circondariale) (784).
Del tutto particolare è la speciale *azione popolare* concessa a qualsiasi cittadino per promuovere la dichiarazione di decadenza di quei componenti della Commissione elettorale comunale che non prendono parte a tre sedute consecutive della stessa (art. 15, comma primo, D.P.R. 223).
Infatti, in questa fattispecie non si tratta di ricorso diretto al Comune, ma di semplice atto di sollecitazione. Resta ancora da appurare se il Consiglio sia obbligato o meno a provvedere, il che è da escludere, ma in tale caso il cittadino potrà rivolgersi al Prefetto, perchè vi provveda in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 53 del D.P.R. 223 del 1967 (ved. *infra*).

19.7. | *I ricorsi contro le decisioni adottate con la revisione semestrale.*

Avverso le decisioni assunte dal responsabile dell'ufficio elettorale comunale (nella veste di organo monocratico), in sede di *revisione semestrale,* ossia in occasione della formazione dell'elenco degli iscrivibili e dell'elenco dei cancellandi, è dato ricorso da parte di *chiunque* (azione popolare) alla Commissione elettorale circondariale, rispettivamente, entro il 20 aprile ed il 20 ottobre (art. 18 D.P.R. 223).
Oggetto del gravame può essere «*qualsiasi iscrizione, cancellazione, diniego di iscrizione od omissione di cancellazione negli elenchi proposti dall'ufficiale elettorale*» (ora, responsabile dell'ufficio elettorale) (art. 20 D.P.R. 223). Correttamente, si ritiene che possa essere oggetto di reclamo, sia la «omissione della proposta di iscrizione» nelle liste elettorali, qualora gli interessati ne siano venuti a conoscenza, sia «solamente la motivazione» dei provvedimenti o «la esattezza dei dati che contengono, in quanto questi possano pregiudicare, in concreto, l'esercizio del voto» (così Circolare Ministero dell'Interno 1 febbraio 1986, n. 2600/L, pag. 101).
I *termini* ricorrere (20 aprile e 20 ottobre) sono ritenuti *perentori,* per coloro che risultino iscritti negli elenchi e per l'attore popolare, non così per coloro che sono stati esclusi, i quali possono reclamare anche oltre detto termine, sempre che non si sia provveduto alla notifica del provvedimento di cancellazione oppure vi sia ritardo negli adempimenti (785).
In caso di ricorso tardivo, il Ministero sostiene che la Commissione circondariale ne dovrà tenere conto, quale semplice segnalazione, ai fini dei provvedimenti che riterrà di adottare d'ufficio, a' termini dell'art. 29 del presente testo unico (citata circolare, paragrafo 92).
I *cittadini residenti all'estero* devono presentare il gravame non oltre il trentesimo giorno dalla data della notificazione della decisione del responsabile dell'Ufficio elettorale; il ricorso può essere presentato direttamente alla Commissione elettorale circondariale oppure all'autorità consolare, che ne cura l'immediato inoltro alla Commissione (art. 20, ultimo comma).
Il ricorso può essere presentato direttamente alla Commissione elettorale circondariale oppure al Comune che ne rilascia ricevuta e lo trasmette alla Commissione, corredato dei documenti che vi si riferiscono, nonchè delle eventuali deduzioni.
Nell'eventualità in cui venga impugnata l'*iscrizione di un terzo,* il ricorrente deve dimostrare di aver fatto eseguire la notificazione del ricorso alla parte interessata, entro i cinque giorni successivi alla proposizione del ricorso, per mezzo di ufficiale giudiziario di pretura o di usciere di conciliatura (art. 20, comma terzo).
Se il reclamo è proposto contro una *cancellazione,* tale notificazione non è richiesta, non avendo l'interessato interesse a contraddire (786).
La parte interessata può, entro cinque giorni dalla avvenuta notificazione, presentare un *controricorso,*

---

784) De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 298; Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione,* Milano, 1982, pag. 457.

785) De Fina, *Diritto elett., cit.,* pag. 298; Princivalle, *Gli organi elett., cit.,* vol. I, pag. 54, che cita la sent. Cass. civ., I, 26 ottobre 1963, n. 2848).

786) De Fina, *op. cit.,* pag. 229.

eventualmente corredato da documenti, alla stessa Commissione circondariale, che ne rilascia ricevuta (art. 20, comma quarto).
Non più tardi del 23 aprile e del 23 ottobre, il Sindaco deve trasmettere alla Commissione elettorale circondariale i ricorsi presentati contro gli elenchi (di iscrizione e di cancellazione) con tutti i documenti che vi si riferiscono; la Commissione invia ricevuta al Sindaco entro tre giorni dalla loro ricezione (art. 28, comma primo, n. 2 e comma terzo).
La vigente normativa non pone esplicitamente un termine per la *decisione dei ricorsi* da parte della Commissione circondariale, ma esso lo si può ricavare dall'art. 30, comma sesto, dove è precisato che, entro il 10 giugno ed il 10 dicembre, le decisioni devono essere notificate agli interessati.
Trattasi, comunque, di termine non perentorio (787), diversamente da quello stabilito per i ricorsi proposti dai residenti all'estero, nei confronti dei quali l'art. 29, ultimo comma, dispone che i ricorsi sono decisi dalla Commissione elettorale circondariale nella prima riunione dopo la loro ricezione.
Le decisioni della Commissione circondariale sono notificate, a cura del Sindaco, agli interessati, entro dieci giorni dalla ricezione (art. 30, comma sesto); per i cittadini residenti all'estero la decisione va notificata per il tramite dell'autorità consolare.

19.8. | *I ricorsi contro le decisioni assunte con la revisione dinamica.*

Avverso le decisioni adottate dal responsabile dell'Ufficio elettorale comunale in sede di *revisione dinamica* è stabilita una diversa procedura.
Le deliberazioni del predetto responsabile, relative alle variazioni per perdita della cittadinanza, perdita del diritto elettorale devono essere notificate entro dieci giorni agli interessati, mentre quelle relative alle variazioni per acquisto del diritto elettorale per motivi diversi dal compimento del diciottesimo anno di età o del riacquisto del diritto stesso per la cessazione di cause ostative o per trasferimento di residenza sono depositate nella segreteria del Comune durante i primi cinque giorni del mese successivo a quello della adozione delle variazioni stesse.
Del deposito il Sindaco dà preventivo pubblico avviso, con *manifesto* da affiggere nell'albo comunale ed in altri luoghi pubblici (art. 32, commi sesto e settimo, D.P.R. 223 del 1967).
Contro le suddette deliberazioni del responsabile dell'Ufficio elettorale è ammesso ricorso — in carta semplice — alla *Commissione elettorale circondariale,* nel termine di dieci giorni, rispettivamente dalla data delle notificazioni o dalla data del deposito (art. 32, comma ottavo).
I *cittadini residenti all'estero* possono produrre ricorso entro trenta giorni dalla data della notificazione, da parte dell'Autorità consolare, del provvedimento del responsabile dell'Ufficio elettorale; se la presentazione del ricorso avviene per mezzo dell'Autorità consolare, questa deve curare l'immediato inoltro alla competente Commissione circondariale (art. 32, comma undicesimo, che rinvia agli artt. 11, 20 e 29, ultimo comma).
La Commissione elettorale circondariale *decide* ricorsi entro quindici giorni dalla loro ricezione e dispone le eventuali conseguenti variazioni (art. 32, comma nono).
Le decisioni sono notificate agli interessati, a cura del *Sindaco,* entro dieci giorni dalla loro adozione, per mezzo del messo comunale (così citata Circolare del Ministero, paragrafo 129); per i cittadini residenti all'estero la notificazione va eseguita per il tramite dell'autorità consolare (art. 32, comma decimo).

19.9. | *I ricorsi contro la ripartizione in sezioni elettorali.*

Avverso le decisioni assunte dal responsabile dell'Ufficio elettorale in materia di:
— ripartizione del Comune in sezioni elettorali;
— determinazione dei luoghi di riunione di esse;

787) Princivalle, *op. cit.,* pag. 55; De Fina, *op. cit.,* pag. 299.

— assegnazione degli iscritti alle singole sezioni,
chiunque (azione popolare) può presentare ricorso, entro il 20 aprile ed il 20 ottobre, alla Commissione elettorale circondariale, anche per il tramite del Comune, che rilascia ricevuta (art. 39, comma primo, D.P.R. 223 del 1967).
Entro il 23 aprile ed il 23 ottobre il *Sindaco* deve trasmettere alla Commissione circondariale i ricorsi presentati, con le eventuali controdeduzioni; la Commissione invia ricevuta al Sindaco, entro tre giorni dalla ricezione.
Non più tardi del 10 giugno e del 10 dicembre le decisioni della *Commissione circondariale* debbono essere adottate e notificate agli interessati (art. 39, comma quinto). Circa la non perentorietà del termine, si vedano le osservazioni al paragrafo 19.7, a proposito delle decisioni assunte in sede di revisione semestrale.

19.10. | *I ricorsi le iscrizioni e le cancellazioni dall'albo degli scrutatori di seggio elettorale.*

L'*albo degli scrutatori,* una volta formato, è depositato *entro il 15 gennaio* (788) nella segreteria del Comune per la durata di quindici giorni ed ogni cittadino ha diritto di prenderne visione, nelle ore d'ufficio.
Il Sindaco procede a dare avviso dell'avvenuto deposito con *manifesto,* mediante il quale invita gli elettori del Comune che intendono proporre ricorso:
— avverso la denegata iscrizione, ovvero
— avverso la indebita iscrizione nell'albo,
a presentarlo alla Commissione elettorale circondariale, entro il termine perentorio di dieci giorni dalla scadenza del termine di deposito nella segreteria comunale.
Come è dato rilevare, è prevista un'*azione popolare,* in quanto sono legittimati ad agire non solo il diretto interessato (chi ad esempio non è stato incluso nell'albo), ma anche ciascun elettore, che comunque venga a conoscenza di cause di errata esclusione o inclusione.
Questa impugnazione la si deduce dall'ultimo comma dell'art. 3, il quale dispone che il ricorrente che impugna l'iscrizione di un terzo deve dimostrare di aver fatto eseguire, entro i cinque giorni successivi alla presentazione, la notificazione del ricorso alla parte interessata, la quale può entro cinque giorni dall'avvenuta notificazione, presentare un *controricorso* alla Commissione elettorale circondariale.
È evidente che, nel caso in cui a ricorrere sia l'elettore, che ha fatto istanza per iscrizione all'albo ed è stato escluso, egli non deve effettuare alcuna notificazione, non identificandosi la parte interessata con il Comune o altri soggetti.
L'art. 9, comma 4, della legge 120 del 1999, si limita a trascrivere l'art. 4 della legge 95, sostituendo la dizione «Commissione elettorale mandamentale», con quella di «Commissione elettorale circondariale», in conformità all'art. 2, comma 3, della legge 30 giugno 1989, n. 244.
Si dispone che la Commissione elettorale circondariale, scaduti i termini per la notificazione del ricorso e per l'eventuale controricorso, decide inappellabilmente *entro il mese di febbraio* (789) sui ricorsi presentati, dandone comunicazione alla Commissione elettorale comunale per i conseguenti adempimenti (inclusione o esclusione dall'albo).
Le decisioni sui ricorsi sono subito comunicati agli interessati, a cura del Sindaco, il quale dovrà, pure, provvedere a comunicare gli adempimenti della Commissione elettorale comunale.

---

788) Secondo l'integrazione apportata dall'art. 9 della legge 21 dicembre 2005, n. 270.
789) Secondo le integrazioni apportate dall'art. 9 della legge 270 del 2005.

Rubrica Seconda
I ricorsi giudiziari

19.11. | *Il ricorso all'Autorità giudiziaria ordinaria.*

L'art. 42 del D.P.R. 223 del 1967, come novellato dalla lett. *a)* del comma 28 dell'*art. 34, D.L.gs. 1° settembre 2011, n. 150,* dispone che «qualsiasi cittadino» (azione popolare) «e il procuratore della Repubblica presso il tribunale copetente» possono proporre impugnativa all'Autorità giudiziaria ordinaria (ossia alla Corte d'Appello) contro le decisioni della Commissione elettorale circondariale e precisamente contro:
a) le decisioni della Commissione elettorale circondariale o delle sue sottocommissioni emesse, in sede di revisione semestrale delle liste, sulla iscrizione o cancellazione o sul diniego di iscrizione o di cancellazione (artt. 29 e 30 D.P.R. 223);
b) le decisioni della Commissione elettorale circondariale o delle sue sottocommissioni emesse, in sede di revisione dinamica, sia su ricorso avverso le deliberazioni della Commissione elettorale comunale, sia d'ufficio (art. 32);
c) i provvedimenti con i quali la Commissione elettorale circondariale o le sue sottocommissioni hanno depennato dalle liste elettorali sezionali i cittadini che, nel primo giorno fissato per le elezioni, non avranno compiuto il diciottesimo anno di età (art. 33);
d) i provvedimenti di rettificazione delle liste generali, eseguiti dal responsabile dell'Ufficio elettorale, qualora le variazioni apportate alle liste stesse non siano rispondenti, per falsità od errori, agli elenchi approvati dalla Commissione circondariale (art. 30).
Con riguardo alle decisioni della Commissione circondariale sui reclami relativi alla ripartizione del Comune in *sezioni elettorali,* alla determinazione del luogo di riunione di ciascuna sezione, all'assegnazione degli iscritti nelle singole sezioni «la prevalente giurisprudenza ha negato la giurisdizione della Corte d'Appello - ed ha affermato quella degli organi di giustizia amministrativa, nella considerazione che la materia ha ad oggetto esclusivamente interessi legittimi e che il T.U. n. 223 non contiene alcuna deroga ai principi sulla ripartizione della giurisdizione contenuti nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E» (così Ministero dell'Interno, citata circ. del 1 febbraio 1986, paragrafo 140).
Tuttavia, è da ritenere che nella materia di cui trattasi, caratterizzata da un intreccio di diritti soggettivi ed interessi legittimi, difficilmente scindibili, non possa escludersi la competenza della Corte d'Appello, anche nella considerazione che la legge afferma che si può ricorrere «contro le decisioni della Commissione elettorale circondariale», senza ulteriori specificazioni (790).
La legittimazione attiva spetta sia a coloro che hanno presentato domande o reclami o che sono stati cancellati dalle liste, sia al Procuratore della Repubblica (art. 44), sia a qualsiasi cittadino, ancorchè non elettore del Comune (791).
Il ricorso è formulato in carta libera e non necessita il ministero di avvocato; esso è presentato al Presidente della Corte d'Appello, che fissa, in calce, con decreto, l'udienza della causa in via d'urgenza.
Secondo la nuova normativa, trova applicazione il *rito sommario*, ad eccezione delle seguenti deroghe (art. 24 del D.Lgs. 150 del 2011.
È competente la Corte di Appello nella cui circoscrizione ha sede la Commissione elettorale circondariale che ha emesso la decisione impugnata e al giudizio partecipa il pubblico ministero.
Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro *trenta giorni* dalla notificazione ad opera del Sindaco delle decisioni della Commissione elettorale circondariale (quarto comma dell'art. 30 del D.P.R. 223 del 1967) quando il ricorrente è lo stesso cittadino che aveva reclamato o aveva presentato direttamente alla Commissione una domanda d'iscrizione o era stato dalla Commissione medesima cancellato dalle liste. In

790) Princivalle, *Gli organi elett., cit.,* pag. 74.
791) Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione, cit.,* 457.

tutti gli altri casi il ricorso è proposto, anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente per territorio, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dall'ultimo giorno di pubblicazione della lista rettificata. I termini sono raddoppiati per i cittadini residenti all'estero.
Il ricorso è notificato, col relativo decreto di fissazione d'udienza, al cittadino o ai cittadini interessati e alla Commissione elettorale.
Le parti possono stare in giudizio personalmente in ogni grado.
Il provvedimento che definisce il giudizio è comunicato immediatamente dalla cancelleria al presidente della Commissione elettorale circondariale e al Sindaco che ne cura, senza spesa, l'esecuzione e la notificazione agli interessati.
8. Gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa, imposta e spesa di cancelleria.
9. La controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza.

19.12. | *Il ricorso per cassazione.*

Contro la sentenza della Corte d'Appello è dato *ricorso per cassazione,* sia alla parte soccombente, sia al Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'Appello che ha emesso la decisione (art. 45).
Nel giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione tutti i termini del procedimento sono ridotti alla metà fatta eccezione per i ricorsi dei cittadini residenti all'estero.
Il ricorso va notificato anche al Presidente della Commissione circondariale (792).
Sul semplice ricorso, il Presidente della Corte di cassazione fissa in via d'urgenza, l'udienza di discussione della causa e la decisione deve essere pubblicata «immediatamente». Per l'esecuzione e la notificazione delle sentenze di Cassazione, si applicano le stesse disposizioni relative a quelle della Corte d'Appello, cui si rinvia.
Analogamente al ricorso alla Corte d'Appello che non sospende gli effetti della decisione della Commissione circondariale, anche il ricorso per cassazione non sospende gli effetti della sentenza della Corte d'Appello (art. 46 D.P.R. 223).

Sezione III.
Il contenzioso elettorale passivo

Rubrica Prima.
Il ricorso al Tribunale civile

19.13. | *La proposizione del ricorso.*

Abbiamo rilevato al paragrafo 19.4, le caratteristiche del contenzioso elettorale passivo, a seguito della definitiva sistemazione organica, operata dapprima dalla legge 23 dicembre 1966, n. 1147, che ha interamente sostituito l'art. 82 del D.P.R. 570 del 1960, abolendo il primo grado di giurisdizione innanzi al Consiglio comunale, ed attribuendo la competenza a decidere le questioni in materia di eleggibilità al Tribunale civile della circoscrizione territoriale in cui è compreso il Comune delle cui elezioni di tratta.
Da ultimo la materia è stata regolamentata dal D.Lgs. 150 del 2011.
Giova in questa sede precisare che il procedimento che tra poco descriveremo trova applicazione anche in ordine alle controversie relative alla *decadenza* dalla carica di consigliere, di assessore e di Sindaco, come precisa l'art. 70, comma 3, del D.Lgs. 267 del 2000, già art. 9-*bis*, del D.P.R. 570, aggiunto dall'art. 3 della legge 1147 citata.
Il ricorso è proposto, come dispone l'art. 82, nel testo emendato dal D.Lgs. 150 del 2011, contro le deliberazioni «*adottate in materia di eleggibilità dal Consiglio comunale.*

792) Cass. civ., Sez. I, 30 luglio 1965, n. 1837, in «Nuova Rass.», 1966, pag. 1756; Id., 17 novembre 1976, n. 4267, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 125; Id., 20 maggio 1980, n. 3299, *ivi,* 1980, II, pag. 1139.

La deliberazione adottata in via surrogatoria dalla Giunta provinciale amministrativa o da altro competente organo tutorio deve essere immediatamente comunicata al Sindaco e pubblicata nell'albo pretorio del Comune entro venitquattro ore dal ricevimento, a cura del segretario comunale che ne è il responsabile.
L'impugnativa delle deliberazioni adottate dal Consiglio comunale può essere promossa anche dal Prefetto.
È stato rilevato che opportunamente la disposizione parlava, oltre che della Giunta provinciale amministrativa, anche di altro competente organo tutorio, non potendosi allora (nel 1966) anticiparsi quale sarebbe stato il destino delle Giunte provinciali amministrative nel nuovo ordinamento regionale e quale organo sarebbe stato ad esse sostituito (793).
A proposito, occorre precisare che già al tempo della emanazione della legge 1147, nelle Regioni a statuto speciale, non erano più operanti le G.P.A., bensì i Comitati o Commissioni regionali di controllo sugli atti dei Comuni, poi, introdotte, nell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario, organi che, attualmente, sono stati sostituiti, nell'esercizio dei poteri sostituitivi, dai difensori civici regionali, qualora siano istituiti ai sensi dell'art. 17, comma 45, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (ora, art. 136 D.Lgs. 267).
Le *deliberazioni,* oggetto di impugnazione, sono i provvedimenti con i quali i Consigli (o il competente organo surrogatorio, in caso di inottemperanza da parte dei Consigli) decidono sulla *convalida* o meno dei consiglieri eletti, sia nella prima seduta successiva alle elezioni, sia in occasione delle surrogazioni che avvengono nel corso del mandato (o con i quali dichiarano la decadenza dalla carica).
La deliberazione di convalida (o di decadenza) non è considerata oggetto del giudizio, ma semplice *presupposto processuale,* utile ai fini esclusivi della proposizione dell'azione. Come presupposto processuale, la deliberazione di cui sopra esaurisce nel processo i suoi effetti per il fatto stesso di essere venuta ad esistenza; a tale scopo, non aveva alcuna rilevanza la circostanza che fosse o meno sottoposta ai rituali controlli, previsti dalla previgente legislazione. In conclusione, in mancanza della deliberazione di convalida il ricorso deve ritenersi improponibile.
In conformità all'art. 22 del D.Lgs. 150 del 2011 le controversie previste dall'art. 82 citato nonchè quelle previste dall'art. 7 secondo comma della legge. 23 dicembre 1966, n. 1147 (relativo alle elezioni provinciali), quelle previste dall'art. 19 della legge 17 febbraio 1960, n. 108 (concernente le elezioni regionali), e quelle previste dall'art. 70 del D.Lgs. 267 del 2000 (riguardanti la decadenza dalle cariche elettive di Comuni e Province), sono regolate dal *rito sommario* di cognizione, ad eccezione delle seguenti deroghe.
Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni comunali sono di competenza del tribunale della circoscrizione territoriale in cui è compreso il Comune medesimo. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni provinciali sono di competenza del tribunale della circoscrizione territoriale in cui è compreso il capoluogo della provincia. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni regionali sono di competenza del tribunale del capoluogo della regione.
Il tribunale giudica in composizione collegiale e al giudizio partecipa il pubblico ministero.
Il ricorso avverso le deliberazioni adottate in materia di eleggibilità deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della deliberazione, ovvero dalla data della notificazione di essa, quando è necessaria. Il termine è di sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero.
I termini per la notifica del ricorso e la costituzione delle parti sono perentori.
L'ordinanza che definisce il giudizio è immediatamente trasmessa in copia a cura del cancelliere al Sindaco, al Presidente della giunta provinciale ovvero al Presidente della regione perchè entro ventiquattro ore dal ricevimento provveda alla pubblicazione per quindici giorni del dispositivo nell'albo dell'ente.
Contro l'ordinanza pronunciata dal tribunale può essere proposto *appello* da qualsiasi cittadino elettore dell'ente locale o da chiunque altro vi abbia diretto interesse, dal procuratore della Repubblica, nonchè dal prefetto quando ha promosso l'azione d'ineleggibilità.
L'efficacia esecutiva dell'ordinanza pronunciata dal tribunale è sospesa in pendenza di appello.

---

793) Così, Spadaccini, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 50.

Il termine di cui all'art. 702-*quater* decorre, per ogni altro cittadino elettore o diretto interessato, dall'ultimo giorno della pubblicazione del dispositivo dell'ordinanza nell'albo dell'ente.
Contro la decisione della Corte di Appello la parte soccombente e il procuratore generale presso la Corte di Appello possono proporre *ricorso per cassazione* entro trenta giorni dalla sua comunicazione.
Il presidente della Corte di Cassazione, con decreto steso in calce al ricorso medesimo, fissa l'udienza di discussione. Tutti i termini del procedimento sono ridotti della metà.
Il giudice, quando accoglie il ricorso, *corregge il risultato delle elezioni* e sostituisce ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo.
Il provvedimento che definisce il giudizio è immediatamente comunicato al Sindaco, al Presidente della giunta provinciale ovvero al Presidente della regione, che subito ne cura la notificazione, senza spese, agli interessati. Eguale comunicazione è data al prefetto per le controversie inerenti elezioni regionali.
Le parti possono stare in giudizio personalmente in ogni grado.
Gli atti del procedimento e la decisione sono esenti da ogni tassa, imposta e spesa di cancelleria.
La controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza.
La *competenza* del Tribunale civile della circoscrizione territoriale in cui è ubicato il Comune interessato è considerata *inderogabile,* in quanto risponde al fine di evitare che una medesima causa di eleggibilità, fatta valere da più soggetti, possa essere pendente presso più giudici, con possibilità di avere giudizi diversi e contrastanti su di una stessa questione (794).
Questa inderogabilità della competenza territoriale del Tribunale civile ha generato il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 82, poichè consente che i magistrati del collegio giudicante, in quanto elettori del Comune, vengano a trovarsi nella situazione di chi deve decidere su di una controversia, che egli può proporre, nella veste di attore popolare, con evidente pregiudizio del principio dell'imparzialità del magistrato giudicante.
Della controversa questione si è interessata la Corte Costituzionale, la quale, con la sent. n. 60 del 1973, ha sostenuto la non fondatezza del quesito, nella considerazione che l'interesse astratto del *giudice elettore* alla buona amministrazione e la sua titolarità ad una azione elettorale correttiva, non possono di per sè renderlo meno imparziale. In caso opposto, si dovrebbe concludere assurdamente che non vi è giudice capace di rendere vera giustizia, quando la controversia rivesta un interesse generale, collettivo, pubblico, politico, di cui il magistrato stesso sia partecipe come uomo e come cittadino.
Se, per contro, il giudice abbia in qualche modo partecipato all'impugnativa delle deliberazioni consiliari, manifestando opinioni o se in qualche maniera venga a delinearsi un suo interesse particolare, soccorreranno i principi generali in tema di incompatibilità, astensione e ricusazione, perfettamente applicabili anche ai giudizi in materia elettorale. Anche la Corte di Cassazione aveva affermato, ancor prima della decisione della Corte Costituzionale, la legittimità della normativa, qui in esame, sulla inderogabilità della competenza del Tribunale civile e sulla partecipazione dei giudici elettori del Comune (795).

19.14. | *Legittimati attivi.*

Sono autorizzati a presentare ricorso al Tribunale civile, ossia ricoprono il ruolo di *legittimati attivi,* i seguenti soggetti:
— *qualsiasi elettore del Comune,* che esercita quindi un'azione popolare correttiva. Egli dovrà fornire la prova del possesso della qualità di elettore, con l'esibizione della tessera elettorale o con qualunque altro valido idoneo documento (796).

---

794) Cass. civ., I, 4 ottobre 1977, n. 4240, in «Mass. giur. it.», 1977, col. 918.

795) Sez. I, 11 aprile 1972, n. 1101, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 880, orientamento, in seguito, ribadito (Id. 4 ottobre 1977, n. 4240, *cit.*).

796) Cass. civ, S.U., 13 maggio 1972, n. 1440, in «Mass. giust. civ.», 1972, col. 783; Id., 23 febbraio 2001, n. 73, in «Cons. St.», 2001, II, pag. 576.

La prova di elettore del Comune può essere accertata anche *d'ufficio* da parte del giudice (797) ed anche oltre il termine di dieci giorni dalla notifica del ricorso (798);
— *chiunque altro vi abbia diretto interesse,* come nel caso del candidato non eletto, il quale potrebbe anche non rivestire la qualità di elettore del Comune delle cui elezioni si discute, essendo consentita la candidatura a qualsiasi elettore di un Comune della Repubblica.
Legittimato a ricorrere contro l'eleggibilità di un eletto, potrebbe essere un *candidato,* anch'esso proclamato eletto, ma che aspira ad una migliore graduatoria. È stata ritenuta legittima la proposizione di un ricorso da parte di un consigliere comunale che aveva partecipato alla seduta di convalida dell'elezione di un candidato di cui si contestava l'eleggibilità, astenendosi dalla votazione (799).
Non è stato, per contro, ritenuto legittimato attivo il consigliere comunale, non cittadino elettore del Comune, che abbia impugnato la deliberazione di convalida di un altro consigliere: egli non è titolare di un diretto interesse, in quanto potrebbe parlarsi di legittimazione soltanto nel caso in cui tale consigliere lamentasse la lesione di una sua posizione giuridica soggettiva o del suo diritto a far parte dell'organo (800);
— il *Prefetto*. L'art. 82, comma secondo, ultimo periodo, parla di promozione da parte del Prefetto dell'impugnativa delle deliberazioni adottate dal Consiglio comunale, senza alcun riferimento alle decisioni assunte, in via surrogatoria, dai competenti organi a ciò deputati, ma tale estensione deve ritenersi oggi possibile. Infatti, nel passato, la surrogazione era devoluta alla Giunta provinciale amministrativa, che era presieduta dal Prefetto, per cui egli, già in quella sede, poteva assumere le decisioni del caso.
L'interesse fatto valere dal Prefetto non è un interesse particolare dell'amministrazione, ma il pubblico interesse a che la legge elettorale sia puntualmente applicata (801).
È stato rilevato che quando si accenna alla legittimazione attiva del Prefetto si fa riferimento al Prefetto come funzione, non alla sua persona, per cui debbono considerarsi indifferenti i mutamenti della persona fisica, come nel caso in cui il Prefetto che impugna una decisione, in grado superiore, sia persona diversa da quella che propose originariamente il ricorso (802).
Il *Pubblico ministero* non può impugnare le deliberazioni di convalida, non potendo assumere la veste di parte delle controversie elettorali.
Il *Procuratore della Repubblica* è presente al processo di primo grado come interveniente necessario, «con la conseguenza che la parte ha l'obbligo di chiamarlo in causa, mentre l'intervento stesso è provocato dal giudice, secondo quanto dispone l'art. 71 cod. proc. civ.» (803).
Per contro, si ritiene che il Procuratore della Repubblica possa intervenire d'ufficio, perchè altrimenti la sua funzione sarebbe snaturata, dovendo egli vegliare all'osservanza delle leggi ed a far eseguire le leggi d'ordine pubblico *ex* art. 73 R.D. 30 gennaio 1940, n. 12 (804).
La *pubblica amministrazione interessata* alle elezioni (nel caso nostro, il Comune) non è legittimata ad agire, in considerazione del fatto che l'ente territoriale ha solo un interesse mediato e secondario alla soluzione della controversia, essendo indifferente alla composizione dei propri organi rappresentativi (805).
Ne consegue che la *notificazione al Sindaco* del ricorso riveste solo carattere di notizia del procedimento

---

797) Boscia, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 298; Corte d'Appello di Roma, 22 gennaio 1971, in «Giur. it.», 1971, I, 2, col. 355.

798) De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 325; Cass. civ., I, 14 gennaio 1980, n. 327, in «Cons. St.», 1980, II, pag. 400).

799) Cass. civ., I, 17 novembre 1970, n. 2428, in «Giur. it.», 1971, I, 1, col. 1024.

800) Cass. civ., I, 6 giugno 1977, n. 2313, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 842.

801) Borghesi, *Il contenzioso in materia di eleggibilità,* Milano, 1979, pag. 111.

802) Spadaccini, *Ineleggibilità, cit.,* pag. 37.

803) Boscia, *op. cit.,* pag. 299; Cass. civ., I, 22 aprile 1983, n. 2778, in «Cons. St.», 1983, II, pag. 1169.

804) Spadaccini, *op. cit.*, pag. 40.

805) Cass. civ., I, 6 dicembre 1972, n. 3513, in «Cons. St.», 1973, II, pag. 85; Id., S.U., 24 maggio 1973, n. 1525, *ivi,* 1973, II, pag. 873; Id., I, 18 giugno 1973, n. 1783, *ivi,* 1973, II, pag. 948.

in atto, trattandosi di adempimento non prescritto dalla legge e, come tale, inidoneo a determinare il problema dell'integrazione del contraddittorio nei confronti del Comune (806).

19.15. | *Legittimati passivi.*

Legittimati a *resistere in giudizio,* ovvero a contraddire in qualità di *legittimati passivi,* sono gli *eletti di cui viene contestata l'elezione.* È merito della legge 1147 del 1966 l'avere sciolto i dubbi e le incertezze dottrinarie e giurisprudenziali, in ordine al problema della individuazione della parte legittimata a resistere in giudizio, in particolare nei confronti del sostituto del candidato dichiarato ineleggibile, stante la vaghezza della precedente formulazione che, genericamente, parlava di «*parte che può avere interesse*».
Pertanto, il ricorso non va notificato al candidato che dovrebbe essere dichiarato eletto in sostituzione del candidato della cui elezione si discute o nei confronti del candidato già nominato in surrogazione del consigliere dichiarato ineleggibile in sede di convalida, poichè l'art. 82 circoscrive l'ambito dei contraddittori necessari agli eletti di cui viene contestata l'elezione (807).
Parimenti, non è da considerarsi parte necessaria nel processo il *Prefetto* (808).
Nei confronti della *pubblica amministrazione* interessata all'elezione è da rilevare che l'ente territoriale abbia soltanto un interesse mediato ed indiretto all'esito della controversia, per cui non è richiesta la sua presenza come controparte necessaria (809).
Tuttavia, quando viene contestata la legittimità della deliberazione di convalida adottata dalla stessa pubblica amministrazione, è da ritenere legittimo un suo intervento in causa *ad adiuvandum* (810).

19.16. | *Instaurazione del giudizio.*

La legge richiede, come primo atto del procedimento, l'obbligo del *deposito del ricorso* nella cancelleria del Tribunale civile, entro il termine perentorio di *trenta giorni* (811), decorrenti:
— in caso di ricorso proposto da attore popolare, dalla data finale di *pubblicazione* della deliberazione di convalida, eseguita, ai sensi dell'art. 47, comma 1, della legge 142 del 1990, nell'*albo pretorio* del Comune per la durata di quindici giorni: in pratica, dal giorno in cui la deliberazione è divenuta definitiva, non essendo più richiesta la sottoposizione a controllo della predetta deliberazione. Se la convalida è stata deliberata *in via surrogatoria,* l'art. 82, comma secondo, prevede che il provvedimento debba essere immediatamente comunicato al Sindaco e pubblicato all'albo pretorio del Comune, entro ventiquattro ore dal ricevimento, a cura del segretario, che ne è il responsabile; in tale evenienza, il termine dei trenta giorni decorre dall'ultimo giorno della anzidetta pubblicazione;
— nell'ipotesi di ricorso proposto dal diretto interessato, il termine dei trenta giorni decorre dalla data della *notificazione* della deliberazione eseguita dal Sindaco, quando sia necessaria (come potrebbe accadere nell'eventualità in cui l'ineleggibilità di un candidato sia stata pronunciata in una seduta di convalida, alla quale l'interessato non ha partecipato).

---

806) Cass. civ., I, 28 giugno 1972, n. 2283, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 1164.

807) Cass. civ., I, 17 maggio 1972, n. 455, in «Foro it.», 1972, I, c. 3050; Id., 1 febbraio 1978, n. 455, in «Mass. giur. it.», 1978, c. 103; Id., S.U., 19 luglio 1982, n. 4199, in «Cons. St.», 1982, II, pag. 1358; *contra,* sulla necessità di chiamare in giudizio anche il sostituto, cfr. Id., 11 aprile 1972, n. 1104, in «Foro it.», 1972, I, c. 1224.

808) Cass. civ., S.U., 3 giugno 1968, in «Mass. giur. it.», 1968, c. 593.

809) Cass. civ., I, 28 giugno 1972, n. 2223, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 1164; Id., 18 giugno 1973, n. 1783, *ivi,* 1973, II, pag. 948; Id., 8 maggio 1987, n. 4243, *ivi,* 1987, II, pag. 1936.

810) Borghesi, *op. cit.,* pag. 119, il quale rileva, inoltre, che la struttura dell'azione entra in crisi allorchè è il Consiglio comunale, provinciale o regionale, d'ufficio, a dichiarare l'ineleggibilità di un candidato, il quale si trova a dover promuovere il ricorso, senza che la legge gli indichi alcun legittimato passivo; in tale caso, sembra legittimo individuare quest'ultimo nell'ente locale che ha emanato il provvedimento lesivo o nel consigliere che è stato surrogato al ricorrente; cfr., nello stesso ordine di idee, Mignone, *Giustizia elettorale amministrativa,* Milano, 1979, pag. 130.

811) Cass. civ., I, 8 marzo 1972, n. 658, in «Foro it.», 1972, I, c. 894.

Il giudizio elettorale è ispirato al principio della speditezza del procedimento, allo scopo di giungere ad una sollecita conclusione della controversia elettorale. Tutto ciò giustifica il fatto che manchi la fase istruttoria, i termini siano ridotti alla metà, sia prevalente l'oralità, siano fissati termine perentori entro i quali le parti debbono proporre la domanda o svolgere le attività di impulso processuale che loro competono (art. 82, comma quinto) (812).
Il ricorso può essere proposto *personalmente* dalla parte interessata, senza che sia necessario il patrocinio di un difensore (anche quando a ricorrere sia il Prefetto) (813).
Il ricorso è redatto in carta libera ed è *esente da tasse* e spese, ai sensi dell'art. 3 della legge 1147 del 1966.
Il giudizio elettorale è anch'esso soggetto al principio in base al quale l'oggetto della causa è circoscritto al contenuto della domanda, che si determina in base al *petitum* ed alla *causa petendi,* con la conseguenza che deve ritenersi operante il principio del divieto di modificare le domande giudiziali, risultanti dall'atto introduttivo (814). Può essere, tuttavia, consentito il mutamento della domanda, quando la controparte non eccepisca la preclusione ed accetti il contraddittorio sulla nuova domanda (815).
Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, il termine per ricorrere è soggetto alla *sospensione del periodo feriale* (dal 1 agosto al 15 settembre), in virtù della legge 7 ottobre 1969, n. 742, non essendo le cause elettorali comprese tra quelle eccettuate dall'art. 3 della citata legge, con carattere tassativo (816).
Non manca, tuttavia chi ritiene che la sospensione del periodo feriale non sia operante, trattandosi di processo caratterizzato da una particolare urgenza (817).
A tal fine, è stato ritenuto che non incorra in alcuna nullità o violazione di legge il presidente che apponga in calce all'atto introduttivo del giudizio la *dichiarazione di urgenza,* prescritta dall'art. 82, e fissi l'udienza nel periodo feriale, ritenendo la causa compresa tra quelle rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti ed ai preminenti interessi pubblici cui sono portatori i cittadini che promuovono l'azione giudiziaria (818).
È stato deciso che le controversie in materia di *decadenza* dalla carica sono suscettibili di trattazione anche in periodo feriale (819).

19.17. l *Decreto di fissazione dell'udienza.*

A seguito del deposito del ricorso, il presidente del Tribunale civile *fissa l'udienza* di discussione della causa e *nomina il relatore*. L'art. 82 non indica il termine entro il quale il presidente deve adottare il decreto di fissazione dell'udienza, ma esso deve essere emanato con pronta sollecitudine, come è dato rilevare dalla disposizione normativa, la quale prescrive che esso deve essere assunto «*in via d'urgenza*», ossia con precedenza sulle altre cause.
La cancelleria del Tribunale provvede a comunicare il decreto di fissazione dell'udienza al ricorrente, il quale, entro i successivi *dieci giorni,* dalla suddetta comunicazione, deve provvedere alla *notificazione del ricorso* e del pedissequo decreto all'eletto o agli eletti, di cui viene contestata la legittimità dell'elezione. Il termine dei dieci giorni ha carattere *perentorio* e deve essere osservato a pena di decadenza dell'azione (820).

---

812) Borghesi, *op. cit.,* pag. 161.

813) Cass. civ., I, 31 gennaio 1969, n. 285, in «Mass. giust. civ.», 1969, pag. 148.

814) Boscia, *op. cit.,* pag. 317.

815) Cass. civ., I, 18 giugno 1973, n. 1783, *cit.*

816) Cass. civ., I, 8 marzo 1972, n. 658, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 483; Id., 2 febbraio 1991, n. 1020, *ivi,* 1991, II, pag. 1085, la quale ritiene che la fissazione dell'udienza in detto periodo configuri un caso di nullità che si converte in motivo di impugnazione, col conseguente obbligo per il giudice del gravame di decidere la causa nel merito.

817) Borghesi, *op. cit.,* pag. 177.

818) Cass. civ., I, 12 maggio 1992, n. 5615, in «Cons. St.», 1992, II, pag. 1695.

819) Cass. civ. I, (Id., 23 ottobre 1993, n. 1074, in «Cons. St.», 1994, II, pag. 251.

820) Cass. civ., I, 13 luglio 1972, in «Mass. giust. civ.», 1973, pag. 1331.

La notificazione del ricorso deve essere effettuata in forma giudiziale, con esclusione della notificazione a mezzo di messo comunale, a meno che questi non eserciti le funzioni di usciere di conciliatura (821).
Effettuata la notificazione, il ricorrente deve avere cura di procedere a *depositare* nella cancelleria del Tribunale:
— la *copia del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza*;
— la *prova delle avvenute notificazioni;*
— tutti gli *atti e documenti* del processo (822).
È, comunque, ammessa la produzione dei documenti stessi nel corso del giudizio di primo o di secondo grado (823).
Il deposito deve essere effettuato entro *dieci giorni,* decorrenti dalla data della notificazione del ricorso, a meno che il ricorso sia diretto verso più soggetti, nel quale caso il termine decorre dalla data dell'ultima notificazione (824).
La *deliberazione di convalida* degli eletti fa parte degli atti e documenti, che debbono essere depositati, con il ricorso ed il decreto di fissazione d'udienza, a pena di improcedibilità. Nell'eventualità in cui con un unico atto ed un unico processo sia fatta valere l'ineleggibilità di più soggetti, è ammesso il deposito di una sola copia della deliberazione (825).
Si esclude l'improcedibilità nel caso in cui una delle controparti abbia tempestivamente provveduto al deposito della deliberazione di convalida (826).

19.18. l *Controricorrenti.*

Se la parte alla quale è stato notificato il ricorso ha intenzione di resistere in giudizio, deve costituirsi, anche senza ministero di avvocato, con il deposito nella cancelleria del Tribunale civile, del *controricorso,* da effettuarsi nel termine di *quindici giorni,* decorrenti dalla data della ricevuta notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza; entro lo stesso termine debbono essere depositati anche gli atti e documenti di difesa.
Nell'eventualità in cui la data dell'udienza di discussione sia stabilita per una data anteriore alla scadenza dei quindici giorni concessi al controricorrente per costituirsi in giudizio, deve ritenersi legittima la sua costituzione all'udienza di discussione, prima del decorso del termine medesimo, non potendosi addebitare al resistente il fatto di non essersi previamente costituito in cancelleria (827).
È chiaro che in questo modo viene a determinarsi una lesione del diritto di difesa del resistente, per cui qualora egli eccepisca tale lesione, ossia, quando fra la notificazione del ricorso e la data dell'udienza non intercorra uno spazio di quindici giorni, si può rimediare con il rinvio dell'udienza, in modo da salvaguardare il diritto della parte (828).

19.19. l *Procedimento.*

Abbiamo avuto modo di rilevare che il processo elettorale è caratterizzato dalla concentrazione dell'attività dibattimentale nella prima udienza di trattazione, ma tale intendimento è puramente tendenziale, poi-

---

821) Parere Consiglio di Stato, 27 marzo 1885, in «Manuale amm.», 1885, pag. 183.
822) Cass. civ., I, 11 ottobre 1984, n. 5086, in «Cons. St.», 1985, II, pag. 39.
823) Cass. civ., I, 20 gennaio 1982, n. 346, in «Cons. St.», 1982, II, pag. 481.
824) Cass. civ., I, 23 maggio 1972, n. 1578, in «Mass. giust. civ.», 1972, pag. 866.
825) Cass. civ., I, 16 maggio 1972, n. 1840, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 916; Id., 28 giugno 1972, n. 2223, *ivi,* 1972, II, pag. 1164.
826) Cass. civ. S.U., 13 maggio 1972, n. 1440, in «Foro it.», 1972, I, c. 3052.
827) Così, Cass. civ., I, 29 maggio 1972, n. 1679, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 987.
828) Boscia, *op. cit.,* pag. 337.

chè è prevista la fissazione di una nuova udienza, nel caso in cui si debbano acquisire al processo delle prove.
L'art. 82 del D.P.R. 570 del 1960 prevede nella *prima udienza* i seguenti adempimenti:
— il giudice all'uopo delegato informi, mediante apposita *relazione,* gli altri membri del collegio sul contenuto della causa;
— il *pubblico ministero* prenda le sue orali conclusioni;
— siano *sentite le parti* personalmente, se presenti;
— i *difensori* discutano oralmente la causa o a ciò provvedano le parti, se costituite personalmente;
— il collegio, presa la decisione in camera di consiglio, dia *lettura del dispositivo* in udienza (829).
Nonostante questa essenziale sequenza procedimentale, non si può escludere l'applicabilità al giudizio elettorale di alcuni *istituti del processo civile,* come:
— la riunione dei procedimenti;
— la sospensione;
— l'interruzione del processo;
— la rinuncia al proseguimento del processo;
— la sua riassunzione, ecc.,
istituti che trovano applicazione ad opera del richiamo, effettuato dall'art. 82, comma settimo, del D.P.R. alle norme del codice di procedura civile, ove non sia diversamente disposto.
Qualora più elettori facciano valere, in qualità di attori popolari, lo *stesso motivo* di ineleggibilità nei confronti di un solo eletto, si verifica — secondo l'orientamento della Corte di Cassazione — un *litisconsorzio attivo necessario,* che richiede la riunione di tutte le cause separatamente instaurate (830).
Se, per contro, il ricorso è indirizzato nei confronti di persone diverse, oppure nei confronti della stessa persona vengono esperite azioni per ineleggibilità fondate su motivi diversi, la riunione dei procedimenti è meramente *facoltativa,* in quanto non si verifica identità di causa (831).
In tema di estinzione del processo, non trova applicazione nel giudizio elettorale l'art. 181 cod. proc. civ., come modificato dall'art. 16 della legge 16 novembre 1990, n. 353, il quale dispone la cancellazione della causa dal ruolo, per mancata costituzione di entrambe le parti, in quanto il giudizio elettorale è sottratto alla libera disponibilità delle parti.
Infatti, nell'ipotesi di *mancata costituzione in giudizio* di entrambe le parti, il procedimento è in stato di quiescenza, ai sensi dell'art. 307, comma primo, cod. proc. civ., con possibilità, quindi, di riassunzione della causa ad opera di terzi, in veste di attori popolari, entro sei mesi (termine ridotto alla metà, ai sensi dell'art. 82, comma settimo) (832).
Inoltre, trova applicazione nel processo elettorale la *rinuncia agli atti del giudizio,* in quanto anche l'attore popolare come è libero nel proporre l'azione, così è libero nell'abbandonarla, con la precisazione che tale rinuncia non esclude l'interesse della controparte alla prosecuzione del giudizio, in caso di mancata accettazione. Non è essenziale, per l'operatività della rinuncia, l'accettazione da parte del Pubblico Ministero, il quale non potendo promuovere l'azione, non può impedire che chi l'ha proposta vi rinunzi.
Si può validamente rinunciare al giudizio, anche con la proposizione di uno *scritto extrapro-cessuale* e, in genere, mediante qualsiasi atto che rilevi la precisa ed inderogabile volontà dell'attore di desistere dalla intrapresa postulazione del giudizio, ossia di voler porre fine al processo (833).
Anche la *sospensione del processo* trova applicazione — come sopra rilevato — nel giudizio elettorale,

---

829) Borghesi, *op. cit.,* pag. 215.

830) Cass. civ., I, 16 maggio 1972, n. 1480, cit.; Boscia, *op. cit.,* pag. 339, il quale sostiene che ricorra nella fattispecie una ipotesi di litispendenza; De Fina, *op. cit.,* pag. 346, il quale configura un litisconsorzio facoltativo.

831) Boscia, *op. cit.*, pag. 340.

832) Borghesi, *op. cit.,* pag. 412.

833) Cass. civ., I, 29 novembre 1971, n. 3470, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 92.

qualora la decisione della causa dipenda dalla soluzione di una *questione pregiudiziale* (regolamento di competenza o di giurisdizione, pregiudiziale di legittimità costituzionale, ecc.).
Non è, invece, da ritenersi ammissibile la sospensione ad istanza delle parti in causa, in quanto dato «il preminente interesse pubblico alla sollecita definizione del processo elettorale, appare incompatibile con tale esigenza l'esercizio di quella facoltà che verrebbe a procrastinare nel tempo l'incerta composizione di organi preposti all'amministrazione della cosa pubblica» (834).
Il processo sospeso deve essere riassunto nel termine di *tre mesi* dalla conoscenza della causa di sospensione.
Si verifica l'*interruzione del processo* nei casi di:
— morte,
— perdita della capacità di stare in giudizio di una delle parti o del suo rappresentante o la cessazione di tale rappresentanza;
— morte o radiazione dall'albo del difensore;
— la sospensione dall'esercizio della professione del difensore (artt. 299 e 301 cod. proc. civ.).
Il processo interrotto può essere *riassunto* entro tre mesi (835).

19.20. l *Sentenza.*

Il collegio decide la causa in *camera di consiglio,* subito dopo la discussione, di regola, nella stessa udienza di trattazione; il dispositivo della sentenza è immediatamente letto all'udienza pubblica dal Presidente del Tribunale.
Particolarmente ampi sono i poteri del collegio, come è dato desumere dall'art. 84 del D.P.R. 570, nel testo modificato dall'art. 4 della legge 1147, il quale dispone che nel caso in cui il Tribunale accolga il ricorso *corregge il risultato* delle elezioni e *sostituisce ai candidati illegalmente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo* (836).
È stato esattamente rilevato che lo scopo della disposizione è quello di consentire l'attuazione immediata della pronuncia giudiziaria, considerata l'urgenza di vedere regolarmente costituiti gli organi elettivi.
Per tali motivi, non è necessario che il giudice proceda all'annullamento della deliberazione di convalida, in quanto la sentenza abilita direttamente l'avente diritto a far parte del Consiglio, senza l'intermediazione di alcuna attività amministrativa.
Infatti, non avendo cittadinanza nell'ordinamento giuridico un provvedimento amministrativo che possa incidere sul diritto politico di elettorato, l'accertamento positivo o negativo di tale diritto, in sede di giurisdizione ordinaria, travolge, senza bisogno di altra attività, ogni contraria o diversa volontà della pubblica amministrazione (837).
Non mancano, tuttavia, pronunce che riconoscono il potere del giudice di procedere all'annullamento della deliberazione di convalida (838).
La legislazione in materia di contenzioso elettorale prevede alcune facilitazioni ed esenzioni, come:
— la *dispensa dall'uso della carta bollata,*
— la *registrazione gratuita,*
— la *non necessità dell'assistenza di avvocato,*
ma non esclude che il giudice possa disporre la *condanna nelle spese,* a carico del soccombente (839) o la

834) Boscia, *op. cit.,* pag. 367.
835) Cass. civ., I, 10 aprile 1974, n. 1000, in «Cons. St.», 1974, II, pag. 659.
836) Cfr., *in terminis,* Cass. civ., S.U., 3 febbraio 1972, n. 257, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 239; Id., 10 marzo 1973, n. 664, *ivi,* 1973, II, pag. 499; Id., 21 ottobre 1974, n. 2975, *ivi,* 1974, II, pag. 1364; Id., I, 12 febbraio 1990, n. 1009, *ivi,* 1990, II, pag. 904.
837) Boscia, *op. cit.,* pagg. 352, 353.
838) Cass. civ., S.U., 21 ottobre 1974, n. 2975, *cit.*
839) Cass. civ., I, 17 dicembre 1947, in «Nuova Rass.», 1948, pag. 521.

compensazione delle suddette spese, quando ricorrano particolari motivi, come la speciale natura delle questioni trattate, l'apparente fondatezza dei motivi, la mancata comparizione del convenuto (840).
Con riguardo alla *liquidazione delle spese,* le cause elettorali sono annoverate tra quelle di valore indeterminato o indeterminabile (841), anche se è necessario considerare il fatto che il processo elettorale, pur con le sue peculiari caratteristiche e la sua particolare disciplina, rientra nello schema di un ordinario giudizio civile contenzioso, con regolare contraddittorio tra le parti, nel quale chi agisce persegue un interesse proprio, anche se coincidente con l'interesse pubblico alla regolare composizione degli organi amministrativi elettivi, ed anche ad esso, quindi, si applicano i principi e le regole della soccombenza, per quanto riguarda il regolamento delle spese (842).
Come rilevato, il dispositivo della sentenza è *letto all'udienza,* dopo di che la sentenza è depositata, entro dieci giorni dalla decisione, nella cancelleria del Tribunale civile, per essere trasmessa in copia, a cura della cancelleria stessa, al *Sindaco,* il quale deve provvedere:
— *entro ventiquattro ore* dal ricevimento, alla pubblicazione per quindici giorni del dispositivo della sentenza all'albo pretorio, a mezzo del segretario, che ne è diretto responsabile (art. 82, ultimo comma). Tale pubblicazione risponde allo scopo di far decorrere, di fronte ai terzi che non hanno partecipato al giudizio di primo grado (qualsiasi cittadino, diretto interessato), il termine per l'impugnazione della sentenza davanti alla Corte d'Appello (843).
Uguale comunicazione della sentenza deve essere fatta al *Prefetto* (art. 84, comma secondo, secondo periodo), a meno che non abbia promosso l'azione, nel quale caso occorre procedere alla notificazione, di cui in appresso;
— a *notificare,* senza spese la sentenza agli interessati (art. 84, comma secondo, primo periodo), cioè al consigliere la cui elezione fu annullata o che è stato dichiarato ineleggibile, nell'ipotesi in cui la sentenza accolga il ricorso, oppure al ricorrente, nel caso in cui il tribunale respinga il gravame.
La notificazione è effettuata a mezzo di *ufficiale giudiziario* (secondo una decisione inedita della Corte di Cassazione - 31 gennaio 1969, n. 285) (844), in quanto gli artt. 137 cod. proc. civ. e 106 D.P.R. 1229 del 1959 devolvono alla competenza esclusiva degli ufficiali giudiziari il compimento delle notificazioni, di modo che la notificazione effettuata da un organo diverso (esempio, messo comunale) deve considerarsi inesistente (845).
La mancata osservanza degli adempimenti previsti dagli artt. 82 e segg. D.P.R. 570 (affissione della sentenza di primo grado all'albo pretorio, entro ventiquattro ore dal ricevimento, comunicazione al Prefetto, notificazione da parte del Sindaco all'appellato) non determina l'inammissibilità dell'appello contro la sentenza di primo grado, in quanto tali adempimenti sono finalizzati verso interessi diversi da quelli di coloro i quali, parti nel precedente grado di giudizio, hanno interesse a proporre impugnazione od a resistervi (846).

Rubrica Seconda
Il ricorso in appello

19.21. | *Legittimati attivi e passivi.*

Contro l'ordinanza pronunciata dal tribunale può essere proposto appello:

840) Boscia, *op. cit.*, pag. 354.
841) De fina, *op. cit.*, pag. 353.
842) Cass. civ., I, 16 novembre 1982, n. 6122 e 6123, in «Cons. St.», 1983, II, pagg. 236 e 238.
843) Spadaccini, *op. cit.,* pag. 57.
844) Citata da Boscia, *op. cit.,* pag. 358, nota 16.
845) Cass. civ., I, 22 aprile 1983, n. 2778, in «Cons. St.», 1983, II, pag. 1169, con riguardo alla notificazione mediante messo comunale o vigile urbano.
846) Cass. civ., I, 17 marzo 1982, n. 1720, in «*Cons. St.*», 1982, II, pag. 916.

— da qualsiasi cittadino elettore dell'ente locale o
— da chiunque altro vi abbia diretto interesse,
— dal procuratore della Repubblica, nonchè
— dal prefetto quando ha promosso l'azione d'ineleggibilità (art. 22, comma 7, del D.Lgs. 150 del 2011).
L'efficacia esecutiva dell'ordinanza pronunciata dal tribunale è sospesa in pendenza di appello.
L'efficacia esecutiva dell'ordinanza pronunciata dal tribunale è sospesa in pendenza di appello (comma 8).
Il termine di cui all'arti. 702-*quater* (847) decorre, per ogni altro cittadino elettore o diretto interessato, dall'ultimo giorno della pubblicazione del dispositivo dell'ordinanza nell'albo dell'ente.

19.22. | *Instaurazione del giudizio.*

Il giudizio di secondo grado si instaura con il ricorso, che deve essere depositato nella cancelleria della Corte d'Appello, entro il termine di *venti giorni,* che decorrono:
— dalla *notificazione* della sentenza del Tribunale, se l'appello è proposto da coloro ai quali è necessaria la suddetta notificazione (art. 82/2, comma primo, secondo periodo), cioè a tutti quelli che sono stati parte nel processo di primo grado;
— dall'ultimo giorno della *pubblicazione* del dispositivo della sentenza medesima all'albo pretorio del Comune, se il ricorso è promosso da ogni altro cittadino elettore o diretto interessato (ossia, tutti quelli che non sono stati parti nel processo di primo grado).
È stato deciso che nel computo dei quindici giorni di durata dell'affissione del dispositivo della sentenza all'albo pretorio, ai sensi dell'art. 47 della legge 142 del 1990 (ora, art. 124, comma 1, D.Lgs. 267 del 2000), occorre tenere conto anche del primo giorno di affissione (848).
Nell'ipotesi in cui non si sia proceduto alla notificazione della sentenza di primo grado, è stato affermato che il termine per impugnare sia quello previsto dall'art. 327 cod. proc. civ. (849), ma *ridotto alla metà* (850), ossia, sei mesi dalla pubblicazione della sentenza, che in questo caso si concreta con il deposito della sentenza stessa nella cancelleria e non con la lettura del dispositivo in udienza.
Trova applicazione, anche nel giudizio di appello, la *sospensione per il periodo feriale,* che già abbiamo esaminato in sede di commento del processo di primo grado, al quale si rinvia (ved. paragrafo 19.16).
Subito dopo il deposito del ricorso nella cancelleria della Corte d'Appello, il Presidente fissa, con decreto, *l'udienza di discussione,* in via d'urgenza, ossia con precedenza sulle altre cause, e provvede alla nomina del consigliere relatore (art. 82/2, comma primo, ultimo periodo).
Il decreto di fissazione dell'udienza viene comunicato, a cura della cancelleria, all'appellante, il quale provvede — entro il termine di *dieci giorni,* decorrenti dalla comunicazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza — a notificare il ricorso alle parti interessate (art. 82/2, comma secondo).
Entro dieci giorni dall'ultima notificazione ai controinteressati occorre procedere al *deposito* nella cancelleria della Corte d'Appello:
— di copia del ricorso
— del decreto di fissazione dell'udienza,
— di tutti gli atti e documenti del processo,

---

847) L'art. 702-*quater,* così dispone: «L'ordinanza emessa ai sensi del sesto comma dell'*art. 702-ter* produce gli effetti di cui all'*art. 2909 del codice civile* se non è appellata entro trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione. Sono ammessi nuovi mezzi di prova e nuovi documenti quando il collegio li ritiene rilevanti ai fini della decisione, ovvero la parte dimostra di non aver potuto proporli nel corso del procedimento sommario per causa ad essa non imputabile. Il presidente del collegio può delegare l'assunzione dei mezzi istruttori ad uno dei componenti del collegio.

848) Cass. civ., I, 22 giugno 1972, n. 2058, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 1037.

849) Cass. civ., I, 18 giugno 1973, n. 1785, in «Giust. civ.», 1974, I, pag. 308.

850) Boscia, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 373, nota 4; Cass. civ., I, 15 settembre 1977, n. 3990, in «Cons. St.», 1978, II, pag. 178.

a pena di improcedibilità del ricorso (851).
Il *mancato deposito* non può essere sanato dall'avvenuto deposito da parte del resistente del proprio fascicolo, contenente il ricorso notificato, poichè tale adempimento ben può avvenire dopo il suddetto termine perentorio dei dieci giorni (852).
Il ricorso deve essere *notificato:*
— alle persone che hanno rivestito la qualità di *parti nel giudizio di primo grado,* anche se non si siano costituite;
— al *Procuratore della Repubblica* presso il Tribunale, che riveste la qualifica di parte necessaria anche nel processo di secondo grado. Ne consegue che la mancata citazione del Procuratore della Repubblica, da parte del ricorrente ovvero a seguito dell'ordine di integrazione del contraddittorio da parte della Corte d'Appello, comporta la nullità del procedimento e della sentenza. Nè tale nullità può essere sanata dall'intervento in udienza del Pubblico Ministero presso la Corte d'Appello, trattandosi di soggetto diverso dal titolare (853).
Anche nel giudizio di appello, a somiglianza di quello di primo grado, non deve essere effettuata alcuna notificazione alla pubblica amministrazione interessata alla elezione.
Nel giudizio elettorale di secondo grado trovano applicazione le *norme dell'ordinario giudizio civile,* compreso il principio in base al quale i motivi di impugnazione della sentenza di primo grado possono essere formulati soltanto con l'atto di appello, nel quale il ricorrente deve prospettare tutte le sue censure, non essendogli consentito aggiungere in prosieguo altri motivi di impugnazione, in quanto l'atto di instaurazione del giudizio fissa i limiti della devoluzione della controversia in sede di gravame (854).

19.23. | *Trattazione della causa.*

L'art. 82/2, ultimo comma, del D.P.R. 570 del 1960 stabilisce che nel giudizio d'appello si osservano le disposizioni di procedura ed i termini stabiliti per il giudizio di primo grado, con la conseguenza che, all'udienza stabilita, la Corte sente:
— la *relazione* del consigliere all'uopo delegato;
— il *Pubblico Ministero* nelle sue orali conclusioni;
— le *parti* se presenti;
— i *difensori* se costituiti, in quanto anche nel processo d'appello la parte può stare in giudizio personalmente, senza ministero di avvocato.
Terminata la discussione, la Corte decide in Camera di Consiglio ed adotta la sentenza il cui dispositivo è letto immediatamente all'udienza pubblica dal presidente.
Nel caso in cui la Corte ritenga necessaria l'acquisizione di *ulteriori mezzi istruttori,* provvede con ordinanza, delegando per tali adempimenti e per qualsiasi altro accertamento il consigliere relatore e, quindi, fissa una nuova udienza di trattazione.
Come rilevato al paragrafo che precede, nel giudizio d'appello si applicano le stesse regole che disciplinano l'ordinario processo di cognizione, per cui trovano cittadinanza i principi dell'effetto sospensivo e dell'effetto devolutivo.
In base al principio dell'effetto sospensivo, *l'esecuzione della sentenza di primo grado resta sospesa* in

---

851) Cass. civ., I, 22 marzo 1982, n. 1829, in «Cons. St.», 1982, II, pag. 994; Id., 28 maggio 1987, n. 4776, *ivi,* 1987, II, pag. 1955; Id., 20 febbraio 1988, n. 1772, *ivi,* 1989, II, pag., 1595; Id., 1 giugno 1991, n. 6212, *ivi,* 1991, II, pag. 1844.

852) Cass. civ., I, 22 aprile 1977, n. 1477, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 651; Id., 24 novembre 1972, n. 3452, *ivi,* 1973, II, pag. 83, secondo la quale incombe sull'appellante l'onere della prova di aver notificato il ricorso e di avere depositato la copia notificata, con tutti gli atti e documenti presso la cancelleria nel termine di decadenza; Id. 27 febbraio 1992, n. 2424, *ivi,* 1992, II, pag. 1207.

853) Cass. civ., I, 26 gennaio 1977, n. 383, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 243; Id., 9 marzo 1977, n. 979, *ivi,* 1977, II, pag. 420; Id., 26 agosto 1979, n. 4681, *ivi,* 1979, II, pag. 1246; Id., 15 aprile 1982, n. 2259, *ivi,* 1982, II, pag. 1010; Id., 9 marzo 1992, n. 1837, *ivi,* 1992, II, pag. 1302; Id., 21 agosto 1993, n. 8853, *ivi,* 1994, II, pag. 24.

854) Cass. civ., I, 24 marzo 1984, n. 1939, in «Cons. St.», 1984, II, pag. 1029.

pendenza del ricorso davanti alla Corte d'Appello (art. 84, ultimo comma, D.P.R. 570), in adempimento del principio che, rientrando il diritto alla carica nella sfera dei diritti soggettivi pubblici, esso merita protezione sino a quando non ne sia accertata, in modo definitivo, la insussistenza (855).
In applicazione del principio dell'*effetto devolutivo* si verifica la devoluzione di tutta la causa dal giudice di primo grado alla cognizione del giudice d'appello, il quale non si limita a riesaminare la sentenza del giudice precedente attraverso i vizi denunciati, ma compie un *nuovo giudizio,* che condurrà ad una nuova sentenza, sostitutiva della precedente. Tuttavia, il nuovo giudizio rimane circoscritto alle domande ed eccezioni proposte nel giudizio di primo grado e non accolte, che debbono essere espressamente dedotte in appello, con la conseguenza che in difetto si intendono rinunciate (art. 346 cod. proc. civ.).
Nel processo elettorale, a differenza di quello ordinario civile, l'identità delle persone subisce deroga nel giudizio di appello, in quanto, per il principio della fungibilità dell'azione popolare, l'appello può essere proposto anche da chi non è stato parte nel giudizio di prima istanza.

19.24. | *Decisione della causa.*

Come abbiamo rilevato, al paragrafo che precede, il giudice d'appello rimane vincolato alle domande ed eccezioni espressamente riproposte *(tantum devolutum quantum appellatum),* per cui egli dovrà rigettare, d'ufficio, quelle domande che comportano mutazioni del *petitum* (ad esempio, domanda di ineleggibilità in primo grado e domanda di decadenza in appello) o della *causa petendi* (allorquando vengono dedotti in appello motivi di ineleggibilità non prospettati nel precedente grado del giudizio).
È da ritenere, tuttavia, che non si verifichi il cambiamento della *causa petendi* «qualora, ferma l'identità del fatto dedotto in primo grado, (il ricorrente) dia allo stesso una *qualificazione giuridica diversa,* prospettando la sussistenza di un nuovo e diverso motivo di ineleggibilità (856).
Nel giudizio di appello la Corte esercita gli stessi poteri conferiti al Tribunale dall'art. 84 D.P.R. 570, secondo il quale, in caso di accoglimento del ricorso, *corregge,* se necessario, il risultato delle elezioni e *sostituisce* ai candidati illegalmente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo.
La sentenza deve essere immediatamente comunicata al *Sindaco,* che ne cura la notificazione, senza spese, agli interessati (art. 84, comma secondo, primo periodo).
Non è necessario che il Sindaco provveda alla pubblicazione all'albo pretorio del dispositivo della sentenza, ai sensi dell'art. 82, ultimo comma, in quanto essendo la sentenza d'appello ricorribile per cassazione soltanto dal soccombente e dal Procuratore generale presso la Corte d'Appello, è sufficiente la notificazione ad essi del provvedimento (857).
Eguale comunicazione deve essere fatta al Prefetto (art. 84, comma secondo, secondo periodo).

Rubrica Terza
Il ricorso per cassazione

19.25. | *Legittimati attivi e passivi.*

Contro la decisione della Corte di Appello la parte soccombente e il procuratore generale presso la Corte di Appello possono proporre ricorso per cassazione entro trenta giorni dalla sua comunicazione (art. 22, comma 10, D.Lgs. 150 del 2011).
Il presidente della Corte di Cassazione, con decreto steso in calce al ricorso medesimo, fissa l'udienza di discussione. Tutti i termini del procedimento sono ridotti della metà (comma 11).

---

855) Spadaccini, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 65, il quale rileva, inoltre, che occorre evitare che, in caso di riforma della sentenza del Tribunale da parte della Corte d'Appello, successive sostituzioni di consiglieri possano influire sulla stabilità delle amministrazioni e sulla legittimità delle deliberazioni da esse adottate nelle more del giudizio di appello.

856) Boscia, *op. cit.,* pag. 385.

857) De fina, *op. cit.,* pag. 368.

Si considera parte soccombente soltanto colui che rivestì nel giudizio di appello la qualità di parte. Pertanto, nel giudizio per cassazione *non trova applicazione il principio di fungibilità* dell'azione popolare, in quanto detta azione è esclusa dall'art. 82/3, il quale rinvia alle norme del codice di procedura civile e non a quelle che disciplinano il procedimento elettorale, ai sensi degli artt. 82 e 82/2 (858).
Qualche incertezza potrebbe sussistere nei confronti del consigliere che, su ricorso di un privato sia stato dichiarato ineleggibile dalla Corte d'Appello, sebbene non si sia presentato dinanzi a questa e non abbia, quindi, rivestito la qualità di parte nel giudizio. In questa evenienza, è stato sostenuto che non nuocerebbe alla strumentazione del sistema una interpretazione estensiva del concetto di parte soccombente, non potendosi negare che una declaratoria di ineleggibilità non può non conferire al consigliere la qualità di parte soccombente, anche se egli, nel giudizio davanti alla Corte d'Appello, non fu parte in senso processuale (859).
Legittimati passivi sono tutti coloro che hanno rivestito la qualità di parte nel giudizio di appello, anche se non si sono costituiti.
Anche nel giudizio di cassazione la parte può *stare in giudizio personalmente* o a mezzo di difensore (860).

19.26. | *Proposizione del ricorso.*

Il ricorso può essere presentato in *carta libera* e gode delle esenzioni fiscali, di quelle relative al deposito per la soccombenza (ora, abolito dall'art. 1 della legge 18 ottobre 1977, n. 793) ed alle spese di cancelleria.
Il ricorso per cassazione deve essere proposto entro il termine di *venti giorni,* decorrenti dalla notificazione della sentenza che si impugna, notificazione che — come abbiamo rilevato *retro,* 19.24 — è effettuata dal Sindaco, ai sensi dell'art. 84, comma secondo, primo periodo.
Nell'eventualità in cui la sentenza d'appello non sia stata notificata, il termine per ricorrere è di sei mesi, con la sospensione del periodo feriale, ove intervenga (861).
Se la parte si è costituita in giudizio a mezzo di procuratore, la notificazione della sentenza d'appello, quale atto idoneo a segnare il decorso del termine di venti giorni per la proposizione del ricorso per cassazione, è soltanto quella effettuata al procuratore costituito, con la conseguenza che, quando la notifica sia stata eseguita solo alla parte, è applicabile il termine di impugnazione di cui al citato art. 327 (862).
Nel giudizio per cassazione non trovano applicazione le disposizioni di cui agli artt. 82 ed 82/2, relative al processo in primo grado ed in appello, in base alle quali il ricorso va notificato dopo il suo deposito nella cancelleria del giudice adito, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza di discussione.
Infatti, il ricorso per cassazione deve essere previamente *notificato alle controparti,* nel suindicato termine di venti giorni dalla notificazione della sentenza impugnata e, quindi, *depositato* presso la cancelleria della Corte suprema nei successivi *dieci giorni* (863).
Il termine dei dieci giorni dall'ultima notificazione, entro il quale il ricorrente deve provvedere ad effettuare il deposito in cancelleria, a pena di improcedibilità del ricorso, è desumibile dall'art. 82/3, comma primo, ultimo periodo, il quale stabilisce che nel giudizio in cassazione si applicano le disposizioni del

858) Cass. civ., I, 19 luglio 1968, in «Nuova Rass.», 1969, pag. 2489; Id., 7 luglio 2000, n. 9065, in «Cons. St.», 2000, II, pag. 1940.

859) Spadaccini, *op. cit.,* pag. 67; Cass. civ., I, 11 novembre 1976, n. 4156, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 121.

860) Cass. civ., I, 28 aprile 1972, n. 1332, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 900, la quale rileva che, qualora la parte si avvalga del ministero di un difensore, trovano applicazione tutte le disposizioni relative alla rappresentanza tecnica del processo; Id., 2 luglio 1980, n. 4191, *ivi,* 1981, II, pag. 1249.

861) Cass. civ., I, 14 maggio 1982, n. 3022, in «Cons. St.», 1982, II, pag. 1049; Id., 16 dicembre 1987, n. 9333, *ivi,* 1988, II, pag. 1216, che ritengono riducibile, ai sensi dell'art. 82/3, alla metà il termine di un anno stabilito dall'art. 327 cod. proc. civ.

862) Cass. civ., I, 28 maggio 1988, n. 3678, in «Cons. St.», 1988, II, pag. 1880; Id., I, 25 settembre 1999, n. 10630, *ivi,* 2000, I, pag. 294.

863) Cass. civ., I, 4 ottobre 1977, n. 4239, in «Cons. St.», 1978, II, pag. 305; Id., 11 marzo 1980, n. 1622, *ivi,* 1980, II, pag. 723; Id., 5 dicembre 1980, n. 6141, *ivi,* 1981, II, pag. 279.

codice di procedura civile, che nella specie si concretano nell'art. 369, con riduzione del termine ivi previsto (venti giorni), alla metà (864).
La notificazione del ricorso deve avvenire, a pena di inammissibilità, a mezzo di *ufficiale giudiziario,* a norma degli artt. 137 e segg. cod. proc. civ. (865).
Unitamente al ricorso debbono essere depositati:
— la prova dell'avvenuta notificazione;
— a sentenza impugnata;
— gli atti e documenti sui quali si fonda il ricorso.
È stato ritenuto che si possa prescindere dal deposito della sentenza impugnata, allorquando il giudice possa conoscere per altra via il testo della pronuncia, perchè prodotto dal resistente o già allegato al fascicolo d'ufficio (866).
In ordine al problema della valutazione degli atti e documenti, anche nel giudizio per cassazione in materia elettorale trova applicazione l'art. 372 cod. proc. civ., il quale fa divieto, in via generale, di presentare atti e documenti non prodotti nei precedenti giudizi, ad eccezione di quelli che concernono la nullità della sentenza impugnata e l'ammissibilità del ricorso e del controricorso (867).
Anche il ricorso per cassazione è soggetto alla *sospensione feriale* di cui alla legge 742 del 1969 (868).

19.27. l *Discussione e decisione.*

A seguito del deposito del ricorso, il presidente della Corte di Cassazione fissa, in via d'urgenza, ossia con precedenza sulle altre cause, l'*udienza di discussione,* con apposito decreto steso in calce al ricorso stesso. Il decreto viene, quindi, comunicato, con biglietto di cancelleria, alle parti (869), almeno *dieci giorni* prima, ai sensi dell'art. 377 cod. proc. civ., con riduzione a metà del termine di venti giorni, ivi previsto.
Con lo stesso decreto il presidente nomina il relatore.
Il ricorso per cassazione deve essere suffragato dai *motivi* indicati dagli artt. 360 e 362 del codice di procedura civile, con la precisazione che in materia elettorale la Corte di Cassazione è giudice anche nel merito, per cui è facoltizzata a esprimere valutazioni di fatto, esercitando il più ampio potere di valutazione e di indagine, anche con riguardo alla posizione del candidato della cui eleggibilità si discute (870).
Vi è, comunque, un limite, costituito dagli atti e documenti già prodotti nei precedenti gradi del giudizio, per cui la valutazione del giudice di cassazione non può consistere in un riesame pieno del merito, esercitato in un ulteriore terzo grado (871).
La Corte di Cassazione — come precisato — è giudice *anche nel merito,* per cui non è necessario che essa disponga il rinvio della controversia ad altro giudice (872), ad eccezione del caso in cui la Corte d'Appello abbia declinato la propria giurisdizione, nella quale ipotesi la Cassazione, che affermi quella giurisdizione, deve rinviare la causa allo stesso giudice, perchè eserciti il suo potere (873).
La competenza della Corte di Cassazione ad esercitare gli stessi poteri attribuiti dai giudici dei gradi

---

864) Cass. civ., S.U., 28 ottobre 1976, n. 3924, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 113; Id., 25 gennaio 1977, n. 357, *ivi,* 1977, II, pag. 239.

865) Cass. civ., I, 15 giugno 2000, n. 8177, in «Cons. St.», 2000, II, pag. 1685.

866) Cass. civ., 9 novembre 1968, n. 3711, in «Mass. giust. civ.», 1968, pag. 1942.

867) Cass. civ., S.U., 29 ottobre 1974, n. 3244, in «Cons. St.», 1975, II, pag. 49; Id., I, 11 marzo 1980, n. 1622, *ivi,* 1980, II, pag. 723.

868) Cass. civ., I, 14 febbraio 2003, n. 2195, in «Cons. St.», 2003, II, pag. 769; Cass. civ., I, 25 febbraio 1992, n. 2318, *ivi,* 1992, II, pag. 1204.

869) Cass. civ., I, 22 aprile 1983, n. 2778, in «Cons. St.», 1983, II, pag. 1169.

870) Cass. civ., I, 11 aprile 1972, n. 1002, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 881; Id., 28 giugno 1972, n. 2223, *ivi,* 1972, II, pag. 1164; 24 marzo 1984, n. 1939, *ivi,* 1984, II, pag. 1029; Id., 7 marzo 1990, n. 1808, *ivi,* 1990, II, pag. 1135.

871) Cass. civ., S.U., 29 ottobre 1974, n. 3244, *cit.;* Id, I, 29 settembre 1972, n. 2761, in «Cons. St.», 1972, II, pag. 1301; Id., 4 aprile 1973, n. 933, *ivi,* 1973, II, pag. 615; Id., 15 aprile 1982, n. 2258, *ivi,* 1982, II, pag. 1010.

872) Cass. civ., I, 25 febbraio 1974, n. 547, in «Cons. St.», 1974, II, pag. 389.

873) Spadaccini, *op. cit.,* pag. 70; Boscia, *op. cit.,* pag. 396.

precedenti, trova fondamento nell'art. 84 D.P.R. 570, il quale facoltizza il giudice, che decide la causa in materia elettorale, a correggere, qualora accolga il ricorso, il risultato delle elezioni e di sostituire ai candidati illegalmente eletti coloro che hanno diritto di esserlo.
In tale direzione, è stato ritenuto che nell'eventualità in cui la parte abbia dedotto una situazione di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale, possa essere sottoposta al Supremo collegio anche la rivalutazione dei fatti di causa e l'indagine sulla loro qualificazione giuridica, mediante inquadramento in una delle fattispecie contemplate dalla normativa (874).
Ed ancora, qualora la Corte di Cassazione non conosca i nominativi dei candidati non proclamati eletti, può proclamare eletto il primo dei candidati esclusi nella stessa lista, pur se non ne risulti il nominativo (875).
Nel caso sopravvenga — nelle more del giudizio di cassazione intrapreso per la declaratoria di ineleggibilità di un consigliere — la cessazione dalla carica, per avere il Consiglio esaurito il proprio mandato o essere disciolto per autorità, si verifica una fattispecie di inammissibilità del ricorso per il venire meno dell'interesse del ricorrente alla decisione sulla fondatezza della sua azione, a seguito dell'estinzione della situazione giuridica posta a base di essa (876).
In tale ipotesi, tuttavia, pur non avendo la decisione alcuna influenza sul diritto della parte ad essere reintegrata in un Consiglio ormai non più operante, è stato ritenuto che essa abbia comunque un interesse ad una pronuncia, se non altro agli effetti delle spese giudiziali (877).
La sentenza — nei confronti della quale non è prescritta la preventiva lettura in udienza (878) — è immediatamente pubblicata e sollecitamente comunicata al *Sindaco* che ne cura la notificazione, senza spese, agli interessati; eguale comunicazione è fatta al *Prefetto* (art. 84, comma secondo).

19.28. | *Regolamento di competenza e di giurisdizione.*

In sede processuale possono sorgere conflitti in ordine alla competenza di più giudici a decidere su una controversia. Al riguardo, se i giudici appartengono allo stesso ordine (ad esempio, alla giurisdizione ordinaria) l'invasione da parte di un giudice della sfera di competenza di altro giudice costituisce una *incompetenza* (alla cui soluzione si addiviene con l'instaurazione del regolamento di competenza), mentre se i giudici sono di ordini diversi (come giudice ordinario e giudice speciale), siamo in presenza di un *difetto di giurisdizione* (risolvibile con il ricorso al regolamento preventivo di giurisdizione) (879).
Anche nel processo elettorale possono insorgere questi conflitti, per cui faremo brevi cenni, precisando che la materia è interamente disciplinata dal codice di procedura civile.
Il *regolamento preventivo di giurisdizione* può essere proposto in qualunque momento del giudizio di primo grado, fino a quando non sia intervenuta una decisione di merito (880).
Esso non è una impugnazione vera e propria, ma una mera istanza diretta all'individuazione del giudice, per cui il regolamento di giurisdizione è ammissibile anche se mancante di motivazione (881).
Qualora sia intervenuta una pronuncia delle Sezioni Unite della cassazione, che abbiano statuito sulla giurisdizione, deve escludersi che la relativa questione possa essere nuovamente rimessa in discussione,

874) Cass. civ., I, 8 gennaio 1979, n. 72, in «Cons. St.», 1979, II, pag. 277.
875) Cass. civ., Sez. fer., 7 dicembre 1963, n. 3112, in «Foro it.», 1964, I, c. 426.
876) Cass. civ., I, 20 novembre 1980, n. 6165, in «Cons. St.», 1981, II, pag. 208.
877) Cass. civ., I, 27 ottobre 1956, n. 3992, in «Foro it.», 1957, I, c. 426; Id., 3 dicembre 1982, n. 6576, in «Cons. St.», 1983, II, pag. 385, secondo la quale è consentito alla Corte di Cassazione riesaminare e valutare la compensazione o la mancata compensazione di spese giudiziali, in occasione della declaratoria di cessazione della materia del contendere.
878) Cass. civ., S.U., 10 agosto 1991, n. 8744, in «Cons. St.», 1992, II, pag. 57.
879) Costa, *Manuale di diritto processuale civile,* Torino, 1955, pag. 111.
880) Cass. civ., S.U., 26 aprile 1977, n. 1564, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 658.
881) Cass. civ., S.U., 27 marzo 1976, n. 1105, in «Cons. St.», 1976, II, pag. 556.

su ricorso per regolamento promosso da un altro elettore, successivamente intervenuto in causa, poichè nel contenzioso elettorale, che investe problemi di *status,* il giudicato spiega necessariamente autorità *erga omnes,* e quindi anche nei confronti dei legittimati all'azione popolare rimasti estranei al processo prima della formazione del giudicato stesso (882).

Il *regolamento di competenza* è, per contro, una vera e propria impugnazione e come tale presuppone una pronuncia del giudice sulla competenza. Può aversi regolamento necessario di competenza, qualora la sentenza decida solo sulla competenza e non sul merito della causa e regolamento facoltativo di competenza, se la sentenza pronuncia sulla competenza insieme al merito.

Il regolamento preventivo di giurisdizione ed il regolamento di competenza si instaurano con apposito ricorso alla Corte di Cassazione, con applicazione delle norme relative all'ordinario giudizio civile, ma con i termini ridotti alla metà (883).

Trova pure applicazione, riguardando la questione la materia elettorale, il principio secondo il quale la parte può stare in giudizio personalmente, *senza ministero di difensore* e non è soggetta al deposito per il caso di soccombenza (884).

Il regolamento di competenza — che può essere attivato da qualunque cittadino elettore, anche se non sia stato parte nel giudizio di merito (885) — si propone nel termine di *quindici giorni,* con riduzione alla metà del termine ordinario di trenta giorni previsto dall'art. 47, comma secondo, cod. proc. civ. Il predetto termine, prescritto a pena d'inammissibilità dell'istanza, decorre dalla comunicazione o — nell'ipotesi in cui questa non sia stata eseguita — dalla notificazione della sentenza, la quale costituisce l'unico equipollente della comunicazione, ai fini della decorrenza del termine (886).

Il *regolamento preventivo di giurisdizione* si propone con ricorso, in conformità agli artt. 364 e segg. cod. proc. civ. Non è prescritto alcun termine per la proposizione dell'istanza, poichè essa può essere avanzata in qualunque momento del giudizio di primo grado (887); essa deve essere notificata al Pubblico Ministero presso l'ufficio giudiziario procedente, che è parte necessaria (888).

Il ricorso per regolamento di competenza o quello preventivo di giurisdizione deve essere *notificato* anche alle altre parti, fatta eccezione alle parti che hanno aderito, qualora si tratti di regolamento di competenza, ai sensi dell'art. 47, comma secondo, cod. proc. civ. e deve essere *depositato* nella cancelleria della Corte di Cassazione, entro il termine perentorio di *dieci giorni* (termine così ridotto alla metà), decorrenti dall'ultima notificazione alle parti (889).

È stato deciso che se il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione è spedito *per mezzo posta* alla cancelleria della Corte, esso deve considerarsi depositato, ai sensi dell'art. 3, quinto comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 59, alla data di spedizione del relativo plico, per cui deve affermarsi l'improcedibilità del ricorso, qualora la suddetta data cada dopo il decorso del decimo giorno dall'ultima notificazione alle parti contro le quali è proposto (890).

Qualora il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione non sia stato depositato nel termine stabilito

---

882) Cass. civ., S.U., 28 gennaio 1988, n. 758, in «Cons. St.», 1988, II, pag. 1489.

883) Cfr., *in terminis,* Cass. civ., I, 4 aprile 1973, n. 936, in «Cons. St.», 1973, II, pag. 616, con riguardo al regolamento di competenza; Id., S.U., 7 luglio 1977, n. 3006, *ivi,* 1977, II, pag. 1082, con riferimento al regolamento di giurisdizione.

884) Cass. civ., S.U., 21 gennaio 1977, n. 312, in «Cons. St.», 1977, II, pag. 236; Id., 11 aprile 1981, n. 2131, *ivi,* 1981, II, pag. 795; Id., 12 gennaio 1984, n. 226, *ivi,* 1984, II, pag. 410.

885) Cass. civ., I, 13 ottobre 1978, n. 4618, in «Cons. St.», 1979, II, pag. 73.

886) Cass. civ., I, 13 ottobre 1973, n. 936, *cit.*

887) Boscia, *op. cit.,* pag. 397.

888) Cass. civ., S.U., 30 novembre 1979, n. 6276, in «Cons. St.», 1980, II, pag. 283.

889) Cass. civ., S.U., 27 marzo 1976, n. 1105, in «Cons. St.», 1976, II, pag. 556; Id., 27 giugno 1977, n. 2740, *ivi,* 1977, II, pag. 914; Id., 7 luglio 1977, n. 3006, *ivi,* 1977, II, pag. 1082; Id., 30 gennaio 1979, n. 690, *ivi,* 1979, II, pag. 310; Id., 29 giugno 1979, n. 3668, *ivi,* 1979, II, pag. 1008; Id., 7 gennaio 1981, n. 81, *ivi,* 1981, II, pag. 380; Id., 12 gennaio 1984, n. 225, *ivi,* 1984, II, pag. 409; Id., 27 luglio 1984, n. 4438, *ivi,* 1984, II, pag. 1554.

890) Cass. civ., S.U., 4 dicembre 1981, n. 6421, in «Cons. St.», 1982, II, pag. 257.

dall'art. 369 cod. proc. civ., la conseguente improcedibilità del ricorso non impedisce la reiterazione dell'istanza medesima, fino a quando la causa non sia stata decisa nel merito, in primo grado, dato che il regolamento, non configurando mezzo di impugnazione, ma strumento processuale diretto alla risoluzione in via preliminare e definitiva della questione di giurisdizione, si sottrae al principio della consumazione dell'impugnazione, dettato per il ricorso per cassazione dall'art. 387 cod. proc. civ. (891).
Il ricorrente che ha prodotto istanza per regolamento preventivo di giurisdizione deve depositare una copia del ricorso, dopo la notificazione alle altre parti, nella cancelleria del giudice davanti al quale pende la causa, il quale sospende il processo con ordinanza non impugnabile.
Nel caso in cui la Corte di Cassazione dichiari la giurisdizione del giudice ordinario, le parti debbono *riassumere il processo,* entro il termine perentorio di tre mesi (termine ridotto alla metà) dalla comunicazione della sentenza (art. 367 cod. proc. civ.) (892).

Sezione IV
Il contenzioso in materia di operazioni elettorali

Rubrica Prima
Il ricorso avanti il Tribunale amministrativo regionale

19.29. | *Premessa - Immediata impugnabilità dei provvedimenti di esclusione di liste o candidati.*

Già abbiamo esaminato le vicende che hanno interessato il contenzioso elettorale e le motivazioni ed i presupposti che stanno alla base della scelta legislativa, che ha operato il riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario, cui è devoluto il contenzioso in materia di elettorato attivo e di eleggibilità ed il giudice amministrativo, competente in materia di controversie relative alle operazioni elettorali (893).
Ed abbiamo, pure, precisato che, in primo grado, è competente il *Tribunale amministrativo regionale* ed in seconda istanza il *Consiglio di Stato,* trattandosi di materia che rientra nelle attribuzioni del giudice degli interessi (894).
L'istituto del contenzioso elettorale amministrativo è stato recentemente interessato da due provvedimenti: uno giurisdizionale, rappresentato dalla *sentenza della Corte Costituzionale* n. 236 del 5 luglio 2010 e l'altro, dall'emanazione del coevo D.Lg. 2 luglio 2010, n. 104, recante il *codice del processo amministrativo,* provvedimenti tra loro legati da una, sia pure parziale, comunanza di materia.
Con la sentenza citata la Corte Costituzionale, risolvendo l'annosa questione sull'immediata impugnabilità degli atti di esclusione delle liste e dei candidati alle elezioni comunali, decidendo in senso affermativo, fa riferimento allo schema del Codice del processo amministrativo, in gestazione, che intendeva disciplinare il procedimento prevedendo, da un lato, l'abrogazione dell'art. 83-*undecies* del D.P.R. n. 570 del 1960 e, dall'altro, la possibilità di impugnare immediatamente l'ammissione o la esclusione delle liste elettorali, senza attendere la proclamazione degli eletti.

---

891) Cass. civ., S.U., 19 novembre 1985, n. 5678, in «Cons. St.», 1986, II, pag. 218.
892) Cass. civ., I, 22 gennaio 1980, n. 488, in «Cons. St.», 1980, II, pag. 406.
893) Cfr., da ultimo, Cass. civ., S.U., 27 gennaio 1999, n. 1, in «Cons St.», 1999, I, pag. 1089.
894) Per una esauriente sintesi dell'evoluzione storico-giuridica del contenzioso elettorale, cfr.: Borghesi, *Il contenzioso in materia di eleggibilità,* Milano, 1979, pag. 83; Mignone, *Giustizia elettorale amministrativa,* Milano, 1979, pagg. 1-86; Boscia, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 257 segg.; De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 313; per la giurisprudenza, ved. Cass. civ. S.U., 22 gennaio 1990, n. 348, in «Cons. St.», 1990, II, pag. 697, la quale ha osservato che in tema di contenzioso elettorale amministrativo, le controversie attinenti alle operazioni elettorali, comprendenti, oltre quelle sulle votazioni, le successive fasi dello spoglio, scrutinio ed attribuzione dei voti, ancorchè implichino la correzione dei risultati e la sostituzione dei candidati eletti, spettano alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, ai sensi degli artt. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 e 6 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dato che le controversie medesime investono l'osservanza di norme di azione, rivolte alla tutela di esigenze generali della collettività, le quali incidono solo in via mediata sui diritti pubblici dei candidati, in un momento in cui essi assumono la consistenza di interessi legittimi.

Infatti, il codice del processo amministrativo (in appresso, c.p.a.) all'art. 129 dispone che i provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti *l'esclusione di liste o candidati* possono essere immediatamente impugnati, esclusivamente da parte dei *delegati* delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, innanzi al Tribunale amministrativo regionale competente, nel termine di *tre giorni dalla pubblicazione,* anche mediante affissione, ovvero *dalla comunicazione,* se prevista, degli atti impugnati.
Pertanto, il provvedimento con il quale la Commissione elettorale circondariale esclude una lista o un candidato è immediatamente impugnabile al T.A.R., ma solo da parte dei delegati delle liste entro tre giorni dalla comunicazione del provvedimento di esclusione.
Si precisa che, come per il passato, ogni altro provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni comunali (provinciali e regionali) è impugnabile soltanto alla *conclusione del procedimento elettorale,* unitamente all'atto di proclamazione degli eletti.
Il ricorso avverso l'esclusione della lista o del candidato deve essere:
a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato (ossia alla Commissione circondariale), alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante *affissione* di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione;
b) depositato presso la segreteria del Tribunale adito, che provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.
L'*udienza di discussione* si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, nel termine di *tre giorni* dal deposito del ricorso, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale.
Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con *sentenza in forma semplificata,* da pubblicarsi nello stesso giorno. Innovativamente si dispone che la relativa motivazione può consistere anche in un mero *richiamo delle argomentazioni* contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie.
La *sentenza non appellata è comunicata* senza indugio dalla segreteria del Tribunale all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, nel nostro caso, alla Commissione circondariale per gli adempimenti di sua competenza, ossia per l'ammissione della lista o del candidato.
Il *ricorso di appello,* nel termine di *due giorni dalla pubblicazione* della sentenza, deve essere, a pena di decadenza:
a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione; per le parti costituite nel giudizio di primo grado la trasmissione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax indicato negli atti difensivi ai sensi del comma 4;
b) depositato in copia presso il Tribunale amministrativo regionale che ha emesso la sentenza di primo grado, il quale provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico;
c) depositato presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.
Nel giudizio di appello si applicano le disposizioni previste per il ricorso al T.A.R.
Sia nel ricorso contro l'esclusione di liste o candidati, sia nel ricorso contro le altre operazioni elettorali, ai fini della proponibilità del gravame da parte dell'interessato, che si ritiene leso nel proprio diritto di elettorato passivo, trova applicazione l'art. 22 della legge 241 del 1990, secondo il quale il candidato alle elezioni

amministrative ha titolo all'accesso alla documentazione relativa alle schede elettorali e ai verbali relativi alle operazioni elettorali (895).

19.30. | *Le norme procedurali applicabili.*

Costituiva motivo di speciale rilevanza la soluzione del problema relativo alla individuazione delle *norme di procedura applicabili* al processo amministrativo, considerata la complessità della materia, che era disciplinata da tutta una serie di rinvii a norme anteriori all'istituzione di Tribunali amministrativi regionali e, in alcuni casi (ved. art. 2 della legge 1147), colpite da illegittimità costituzionale.
Attualmente, la materia è stata semplificata, in quanto si è proceduto all'abrogazione delle norme procedurali, sostituite da quelle del nuovo codice.
In particolare, per quanto concerne il contenzioso in materia di operazioni per le elezioni comunali, si è proceduto all'abrogazione degli artt. 83/2; 83/3; 83/4; 83/5; 83/6, 83/7; 83/8; 83/9; 83/10; 83/11; 83/12 del D.P.R. 570 del 1960 nonchè delle norme procedurali dettate dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali e si è sostituito l'art. 83 del D.P.R. 570, ad opera dell'art. 2, dell'Allegato 4 al c.p.a., che così recita: «*La tutela in materia di operazioni per l'elezione dei consiglieri comunali, successive all'emanazione del decreto di convocazione dei comizi, è disciplinata dalle disposizioni dettate dal codice del processo amministrativo*».
In conformità all'art. 134 c.p.a., il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione *estesa al merito* nelle controversie aventi ad oggetto gli atti e le operazioni in materia elettorale, attribuiti alla giurisdizione amministrativa.
Si tenga presente che il codice entra in vigore il *16 settembre 2010,* per cui sino a quella data trova applicazione la previgente normativa.

19.31. | *Gli atti oggetto di impugnazione.*

Secondo l'art. 130, comma 1, c.p.a. «salvo quanto disposto nel Capo II del presente Titolo (relativo alla immediata impugnabilità dei provvedimenti di esclusione delle liste o candidati), contro *tutti gli atti del procedimento* elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali è ammesso ricorso *soltanto alla conclusione del procedimento elettorale,* unitamente all'impugnazione dell'*atto di proclamazione degli eletti.*
Pertanto, costituiscono l'oggetto del giudizio elettorale amministrativo *tutti gli atti del procedimento* elettorale, dal decreto di indizione dei comizi elettorali alla proclamazione degli eletti. Ma mentre è pacificamente ammesso che il decreto con il quale il Prefetto convoca i comizi elettorali sia immediatamente impugnabile, non configurandosi come operazione elettorale e che inoltre contro di esso non siano esperibili le tipiche azioni popolari previste dal contenzioso elettorale, gli altri atti del procedimento elettorale (come le irregolarità verificatesi nella presentazione delle candidature, il modo di espressione del voto, le operazioni di scrutinio, la vidimazione delle liste, ecc.) sono impugnabili soltanto *unitamente al verbale di proclamazione degli eletti* (896). Fanno eccezione i provvedimenti di esclusione delle liste o candidati che — come abbiamo visto — sono immediatamente impugnabili.
È ammesso che, qualora le irregolarità del decreto di convocazione dei comizi siano impugnate a conclusione del procedimento elettorale, il suo annullamento ha effetto caducante sulle operazioni elettorali, ivi compreso l'atto di proclamazione, poichè detto decreto è un provvedimento che attiva, determinandone gli estremi, l'intero procedimento elettorale nell'ambito del quale l'atto di proclamazione degli eletti è conclusione meramente vincolata di una serie di operazioni (897).

---

895) T.A.R. Piemonte, II, 10 ottobre 2001, n. 1747, in «T.A.R.», 2002, I, pag. 4032.
896) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 27 giugno 1991, n. 373, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 3087, che ha escluso l'esperibilità dell'azione popolare contro il decreto di convocazione dei comizi.
897) T.A.R. Puglia, Bari, II, 25 ottobre 1997, n. 817, in «T.A.R.», 1997, I, pag. 4531.

È stato sostenuto che rientrano nelle operazioni elettorali quelle relative alla *propaganda elettorale* (898).
Ai fini della proponibilità dell'azione, non acquista rilevanza il fatto che sugli atti del procedimento elettorale non siano sorte contestazioni in sede di svolgimento delle predette operazioni elettorali, non potendo assurgere la mancata contestazione od acquiescenza ad atti o fatti che, dopo la proclamazione degli eletti possono determinare la nullità delle operazioni elettorali e dei risultati di esse (899).
Come è noto, l'atto finale del procedimento elettorale è la proclamazione degli eletti, il cui verbale costituisce l'*atto impugnabile* dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, mentre ogni altro atto del procedimento, risolvendosi in un mero elemento di invalidazione del provvedimento finale, non deve essere oggetto di specifica impugnazione, nè essere depositato insieme agli atti e documenti del processo, neppure nel caso in cui sia direttamente censurato per ottenere il riconoscimento dell'invalidità derivata dell'atto impugnato (900).
Deve, quindi, tenersi presente che nel giudizio elettorale i termini per l'impugnazione degli atti della procedura non decorrono dalla proclamazione orale (del risultato da pare del Presidente dell'Ufficio centrale), bensì dal momento in cui tutte le operazioni elettorali del predetto ufficio risultano documentate in un unico atto scritto, e cioè dal giorno in cui vi è la *chiusura e la firma* del relativo *verbale* (901).
È stato sostenuto (902), che se è vero che l'atto da impugnare e da depositare è il verbale di proclamazione degli eletti, tuttavia non si deve escludere che abbiano carattere *equipollente* altri atti o documenti (come l'attestazione dell'Ufficio centrale, apposita certificazione del Sindaco o il manifesto comunale contenente l'elenco degli eletti, ecc.).
La regola della impugnazione dell'atto finale della sequenza procedimentale (ossia, del verbale di proclamazione degli eletti) subisce eccezione nelle ipotesi in cui atti iniziali ed intermedi siano immediatamente e direttamente lesivi, come accade nel caso della *esclusione di una lista* o di un candidato o del decreto di convocazione dei comizi (903).
Poichè il verbale di proclamazione degli eletti ha la natura di atto amministrativo, pur provenendo da un organo non facente parte della pubblica amministrazione (unica sezione o Adunanza dei presidenti, per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti; Ufficio centrale nei Comuni con popolazione superiore), esso, oltre ad essere soggetto al controllo di legittimità del giudice amministrativo, può formare oggetto del potere di annullamento d'ufficio da parte del Governo, ai sensi dell'art. 138 D.Lgs. 267 del 2000, già art. 6 T.U. com. prov. 1934 (904).
In conclusione, perchè possa pronunciarsi la nullità delle elezioni e delle operazioni compiute nelle sezioni interessate, occorre l'inosservanza delle norme concernenti la chiusura, il suggello e la conservazione del materiale, se dall'inadempienza derivi l'impossibilità di verificare la regolarità delle operazioni stesse, oppure l'emersione di elementi concreti che possano indurre alla convinzione di un'effettiva manomissione del materiale elettorale (905).

---

898) Consiglio di Stato, V, 15 ottobre 1968, n. 1217, in «Cons. St.», 1968, I, pag. 1529, che ha ritenuto rientrare nelle operazioni elettorali l'impugnativa dell'ordinanza prefettizia di rimozione dei manifesti elettorali affissi in periodo vietato.

899) Consiglio di Stato, V, 28 gennaio 1972, n. 41, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 24; T.A.R. Liguria, 27 novembre 1975, n. 241, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 150: T.A.R .Valle d'Aosta, 3 ottobre 1980, n. 58, *ivi,* 1980, I, pag. 4166.

900) Consiglio di Stato, V, 10 luglio 1973, n. 617, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 1077; T.A.R. Puglia, Bari, I, 12 luglio 2000, n. 2962, in «T.A.R.», 2000, I, pag. 4070.

901) T.A.R. Piemonte, II, 23 marzo 2002, n. 712, in «T.A.R.», 2002, I, pag. 1831; T.A.R. Campania, Napoli, II, 6 dicembre 2001, n. 5288, *ivi,* 2002, I, pag, 687.

902) T.A.R. Campania, Napoli, II, 14 dicembre 1983, n. 30, in «T.A.R.», 1984, I, pag. 683. Nello stesso ordine di idee, con riguardo al manifesto degli eletti: T.A.R. Toscana, II, 19 novembre 1990, n. 620, *ivi,* 1991, I, pag. 251; Id., I, 11 gennaio 1991, n. 15, *ivi,* 1991, I, pag. 1035. Ved., però, le deroghe che sono state ammesse dalla giurisprudenza, *infra,* 19.32.3.

903) Consiglio di Stato, Ad. pl. 24 luglio 1997, n. 15, in «Cons. St.», 1997, I, pag. 988; Id., V, 31 luglio 1998, n. 1149, *ivi,* 1998, I, pag. 1160; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, II, 4 aprile 1998, n. 157, in «T.A.R.», 1998, I, pag. 1909.

904) Spadaccini, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 81.

905) Consiglio di Stato, V. 19 febbraio 2004, n. 681, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 463.

Circa il problema della decadenza dall'impugnazione, in caso di mancato deposito del verbale di proclamazione degli eletti, si rinvia al paragrafo 19.41.

19.32. | *Legittimazione attiva.*

19.32.1. | *Soggetti legittimati.*

Secondo l'art. 130 c.p.a. (già art. 83/11) è legittimato a proporre ricorso contro le operazioni elettorali qualsiasi *candidato* o *elettore* dell'ente della cui elezione si tratta (nella specie il Comune), nell'esercizio di una tipica *azione popolare correttiva*, che gli compete come portatore dell'interesse diffuso del corpo elettorale (906).
L'interesse pubblico che giustifica la proponibilità dell'azione popolare non è costituito dal mero e indifferenziato ripristino della legalità in ipotesi violata dagli atti che vengono impugnati, ma è quello di assicurare, per quanto possibile, la genuinità del risultato elettorale, legittimando soggetti non direttamente interessati alla competizione elettorale (e dunque diversi dai candidati o dalle parti politiche delle quali costoro siano espressione) a far valere in giudizio vizi che possano aver alterato il risultato elettorale, che è genuino se e quando realizza la corrispondenza tra le scelte del corpo elettorale e la composizione dell'organo elettivo (907). L'azione popolare correttiva è estesa ad ogni componente della collettività, non già secondo il principio della diffusione indifferenziata, ma alla stregua della coerenza del valore di riferimento con lo *status* di *civis;* conseguentemente, a ciascun cittadino elettore appartenente alla comunità interessata dalle elezioni, spetta la legittimazione a chiederne il sindacato circa la procedura o l'esito (908).
Correttamente, è stato affermato che l'azione popolare non può essere asservita, per il suo carattere eccezionale, a scopi diversi da quello consistente nel conseguimento di una pronuncia giudiziale a tutela dell'interesse pubblico, per cui non può essere proposta per fare valere, con intervento *ad adiuvandum,* le ragioni del candidato (909).
L'azione popolare non è accordata al *quisque de populo,* ma ai cittadini elettori dell'ente delle cui elezioni si tratta e quindi non alla più ampia cerchia dei semplici residenti o dei cittadini italiani, ma soltanto ai cittadini concretamente titolari del diritto di elettorato attivo e iscritti nelle liste elettorali di quel determinato ente le cui operazioni elettorali vengono impugnate (910).
La precedente normativa faceva riferimento oltre che all'elettore, anche a «chiunque altro vi abbia interesse», tra i quali rientravano i candidati non eletti, che hanno un interesse diretto e personale (come il candidato primo escluso e quello che aspira ad una migliore collocazione nella graduatoria) (911).

---

906) Consiglio di Stato, V, 26 aprile 1972, n. 296, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 657; T.A.R. Sicilia, Catania, II, 28 maggio 1986, n. 1, in «T.A.R.», 1986, I, pag. 2572.

907) Cons. giust. amm. sic., 1 marzo 1993, n. 83, in «Cons. St.», 1993, I, pag. 429.

908) Consiglio di Stato, V, 7 marzo 2001, n. 1342, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 628.

909) Cass. civ., I, 25 giugno 1991, n. 7142, *ivi,* II, pag. 1861, sia pure con riguardo all'azione di ineleggibilità.

910) Cons. giust. amm. sic., 1 marzo 1993, n. 83, *cit.*

911) Consiglio di Stato, V, 29 ottobre 1972, n. 686, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 1683; Id., 12 gennaio 1977, n. 5, *ivi,* 1977, I, pag. 61; Id., 18 giugno 1984, n. 472, *ivi,* 1984, I, pag. 800: Id., 22 aprile 1985, n. 194, *ivi,* 1985, I, pag. 427; Id., 24 aprile 1986, n. 234, *ivi,* 1986, I, pag. 534; Id., 7 agosto 1991, n. 1097, *ivi,* 1991, I, pag. 1184; Id., 1 giugno 1992, n. 499, *ivi,* 1992, I, pag. 779; T.A.R. Campania, Salerno, 16 maggio 1981, n. 127, in «T.A.R.», 1981, I, pag. 2337; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 22 ottobre 1982, n. 262, *ivi,* 1982, I, pag. 3607; T.A.R. Puglia, Bari, 16 aprile 1983, n. 233, *ivi,* 1983, I, pag. 2266; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 16 gennaio 1984, n. 1, *ivi,* I, pag. 910; T.A.R. Puglia, Bari, 16 gennaio 1984, n. 2, *ivi,* 1984, I, pag. 1392; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 6 novembre 1990, n. 629, *ivi,* 1991, I, pag. 130; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 5 novembre 1990, n. 345, *ivi,* 1991, I, pag. 208; T.A.R Molise, 18 ottobre 1995, n. 222, *ivi,* 1995, I, pag. 4938; T.A.R. Lazio, II, 21 febbraio 1996, n. 388, *ivi,* 1996, I, pag. 804, secondo il quale l'intervenuto scioglimento del Consiglio comunale non comporta il venir meno dell'interesse alla pronuncia sulla controversia promossa in ordine alla legittimità degli atti di composizione di detto organo, permanendo quanto meno l'interesse morale del candidato non eletto a veder accertato il fondamento della pretesa azionata.

Molto opportunamente la nuova disposizione semplifica e chiarisce la portata del diritto al gravame individuando, in primo luogo, come legittimato attivo, «*qualsiasi candidato*».
È stato affermato che il *candidato eletto,* ha interesse a proporre impugnativa diretta alla correzione in suo favore dei risultati elettorali, in quanto al medesimo deve riconoscersi un interesse qualificato alla migliore collocazione in seno alla graduatoria degli eletti, in riferimento alla normativa che detta criteri per la determinazione dell'anzianità dei consiglieri comunali (912).
Deve, pure, riconoscersi al candidato eletto interesse non solo a tutelare il risultato elettorale personalmente conseguito, ma anche quello ottenuto dalla lista nella quale è inserito, qualora l'impugnazione del risultato stesso possa incidere sul peso politico della stessa lista, come nel caso del passaggio dalla maggioranza alla minoranza (913).
Pertanto, ove il candidato eletto non possa ottenere una diversa e più favorevole collocazione nella graduatoria degli eletti o un miglioramento del risultato della lista di appartenenza, ma intenda soltanto conseguire il consolidamento della propria posizione rispetto al candidato primo dei non eletti della medesima lista, a sua volta ricorrente, non è legittimato ad impugnare in via principale le operazioni elettorali per mancanza di lesione attuale, mentre ben può fare valere il suo interesse unicamente in via incidentale nel giudizio instaurato dal detto candidato non eletto (914).
Per contro, il *candidato non eletto* è legittimato a far valere in giudizio non solo l'interesse finale della correzione in suo favore del risultato, ma anche quello strumentale all'annullamento delle operazioni elettorali, in vista della loro rinnovazione (915).
Circa la differenza tra azione popolare ed azione ordinaria individuale, è stato deciso che:
— se è vero che, nell'ipotesi in cui il ricorrente abbia la sola veste di cittadino elettore l'azione giurisdizionale esperita per l'annullamento e la rettifica delle operazioni elettorali ha natura di *azione popolare correttiva,* a tutela dell'interesse pubblico generale inerente al retto funzionamento del sistema democratico, è pur vero che, nel caso in cui l'azione elettorale venga esercitata da chiunque altro, essa mantiene inalterata la natura di ordinaria azione individuale — atteso che l'art. 83/11 D.P.R. 570, stabilisce che l'impugnativa delle operazioni elettorali può essere proposta da qualsiasi cittadino elettore del Comune o da chiunque altro vi abbia interesse — e deve essere ricondotta nell'alveo dell'ordinario procedimento apprestato dall'ordinamento giuridico a tutela degli interessi individuali (nella specie, è stata affermata la inammissibilità del gravame per difetto d'interesse in capo al ricorrente, quarto dei candidati non eletti) (916);
— è inammissibile, per conflitto di interessi, il ricorso giurisdizionale, mirante all'annullamento dell'intero procedimento elettorale, avanzato sia da parte di chi agisce nell'esercizio di un'azione popolare, ai sensi dell'art. 83/11, e quindi nell'interesse pubblico alla mera legittimità dei risultati elettorali, sia da parte di chi, con lo stato acquisito di candidato, ha un diverso interesse da far valere, del tipo del tutto ordinario nel processo amministrativo, che consiste nell'ottenere la modifica dei risultati in senso a loro più favorevole, trattandosi di due tipi di azioni sostanzialmente fondate su presupposti diversi (917).

19.32.2. | *Soggetti non legittimati*.

Tra i soggetti che non sono legittimati a proporre ricorso vi è il *Prefetto,* non prevedendo la legge la sua

912) T.A.R .Molise, 6 novembre 1985, n. 190, in «T.A.R.», 1986, I, pag. 87.
913) Cons. giust. amm. sic., 12 luglio 1984, n. 85, in «Cons. St.», 1984, I, pag. 928.
914) T.A.R. Molise, 15 dicembre 1990, n. 328, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 645; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 1986, n. 34, *ivi,* 1986, I, pag. 1531.
915) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 27 giugno 1991, n. 363, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 3087; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 4 dicembre 1998, n. 1129, *ivi,* 1999, I, pag. 734; T.A.R. Piemonte, II, 31 marzo 1999, n. 200, *ivi,* 1999, I, pag. 1758; T.A.R. Veneto, I, 31 marzo 2003, n. 2178, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 854; Consiglio Stato, V, 7 aprile 2003, n. 1838, in «Cons. St.», 2003, I, pag. 860.
916) T.A.R. Toscana, II, 15 dicembre 1995, n. 726, in «T.A.R.», 1996, I, pag. 559.
917) T.A.R. Lazio, II, 23 luglio 1995, n. 1250, in «T.A.R.», 1995, I, pag. 3510; *contra,* in ordine alla conciliabilità della posizione di cittadino elettore con quella di candidato non eletto, in quanto entrambe le posizioni possono trovare soddisfazione a seguito dell'annullamento delle operazioni elettorali e la conseguente loro rinnovazione: T.A.R. Campania, Napoli, II, 20 ottobre 1986, n. 362, *ivi,* 1986, I, pag. 4193.

titolarità all'impugnazione e la pubblica amministrazione interessata alle elezioni, perchè essa non è portatrice di alcun interesse diretto e, tanto meno, in ordine alla scelta delle persone fisiche chiamate a far parte dell'organo elettivo (918).
Non è parimenti legittimato ad impugnare nella loro globalità tutte le operazioni elettorali per la rinnovazione del Consiglio, il *sottoscrittore di lista,* il quale è titolare del solo specifico interesse acquisito con la partecipazione alla fase procedimentale della presentazione delle liste (919).
Non è neppure legittimato a proporre azione popolare il *segretario politico* o il responsabile di un partito (920), a meno che non fornisca la prova del possesso della qualità di cittadino elettore o di candidato alle elezioni (921).
In senso contrario (922), è stato ritenuto che nel giudizio elettorale i partiti politici, al pari dei candidati eletti ed eleggibili, sono legittimati alla impugnazione dei risultati elettorali a sè sfavorevoli o a contraddire in qualità di parte controinteressata nei confronti di azioni impugnatorie intese a porre in discussione il risultato elettorale specificamente acquisito dal partito medesimo (923).
Deve essere riconosciuto agli *eredi* della parte deceduta un interesse, sia morale, sia sostanziale, a continuare l'azione intrapresa dal proprio dante causa. Infatti, quanto all'interesse morale, basta rilevare come per un erede, specie se legato con il *de cuius* da stretti vincoli di parentela o di amicizia, possa risultare gratificante vedere riconosciuta in sede giurisdizionale la fondatezza delle pretese fatte valere dal proprio dante causa e, quanto all'interesse sostanziale, è sufficiente notare come esso vada riconosciuto in capo agli eredi della parte deceduta, se non altro, sotto il profilo economico, per dare loro la possibilità di opporsi ad una eventuale condanna alle spese di giudizio (924).

19.32.3. | *Prova della legittimazione.*

Per costante giurisprudenza, la prova della legittimazione a proporre il gravame è posta *a carico del ricorrente,* cittadino elettore del Comune o candidato.
Di conseguenza, trattandosi di elemento attinente alle condizioni dell'azione, la cui prova è nella disponibilità del ricorrente, al quale è in ogni momento consentito ottenere la certificazione della sua qualità, ove tale prova non venga fornita (nei prescritti termini perentori) il ricorso deve essere dichiarato *inammissibile* non sussiste alcun potere-dovere del giudice di disporre istruttoria acquisitiva o di attribuire ad altro soggetto, con carattere di novità, l'onere della prova, ordinando l'esibizione di atti della pubblica amministrazione (925).

---

918) Boscia, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 408.

919) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 26 aprile 1986, n. 158, in «T.A.R.», 1986, I, pag. 2499.

920) Consiglio di Stato, V, 7 novembre 1991, n. 1295, in «Cons. St.», 1991, I, pag. 1702; Id., 28 giugno 1985, n. 246, *ivi,* 1985, I, pag. 712.

921) T.A.R. Piemonte 10 settembre 1983, n. 553, in «T.A.R.», 1983, I, pag. 3164; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 26 aprile 1986, n. 158, *ivi,* 1986, I, pag. 2499; T.A.R. Toscana, 28 ottobre 1999, n. 853, *ivi,* 1999, I, pag. 4909.

922) T.A.R . Liguria, 17 aprile 1986, n. 161, in «T.A.R.», 1986, I, pag. 2287.

923) T.A.R. Abruzzo, Pescara, 11 marzo 1999, n. 284, in «T.A.R.», 1999, I, pag. 2016; T.A.R. Puglia, Bari, I, 14 ottobre 1999, n. 1307, *ivi,* 1999, I, pag. 5043, il quale pone la condizione che il ricorrente dichiari e documenti di essere statutariamente autorizzato ad agire in nome e nell'interesse dell'associazione politica di cui è soggetto esponenziale.

924) Consiglio di Stato, V, 12 marzo 1992, n. 212, in «Cons St.», 1992, I, pag. 436.

925) Consiglio di Stato, V, 29 settembre 1972, n. 627, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 1506; Id. 4 marzo 1976, n. 344, *ivi,* 1976, I, pag. 334; T.A.R. Lazio, II, 3 dicembre 1975, n. 540, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 54; T.A.R. Sicilia, 23 ottobre 1975, n. 248, *ivi,* 1976, I, pag. 343; Id., 3 dicembre 1975, n. 253, *ivi,* 1976, I, pag. 344; Id., 3 dicembre 1975, n. 254, *ivi,* 1976, I, pag. 689; T.A.R. Lazio, II, 27 luglio 1980, n. 552, *ivi,* 1980, I, pag. 2053; Id., 15 ottobre 1980, n. 796, *ivi,* 1980, I, pag. 3785; Id. 4 novembre 1980, n. 241, *ivi,* 1980, I, pag. 3683; Id., 3 ottobre 1980, n. 291, *ivi,* 1980, I, pag. 4364; Id., 5 ottobre 1981, n. 966, *ivi,* 1981, I, pag. 3229; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 9 ottobre 1980, n. 286, *ivi,* 1980, I, pag. 4285; T.A.R. Liguria, 30 ottobre 1980, n. 508, *ivi,* 1980, I, pag. 4290; T.A.R. Campania, Napoli, 22 ottobre 1980, n. 878, *ivi,* 1980, I, pag. 4421; T.A.R. Sicilia, Catania, 18 novembre 1980, n. 1112, *ivi,* 1981, I, pag. 341; T.A.R Toscana, 30 luglio 1985, n. 740, *ivi,* 1985, I, pag. 3392; T.A.R. Campania, Napoli, II, 27 marzo 1986, n. 69, *ivi,* 1986, I, pag. 1900; T.A.R. Basilicata, 29 gennaio 1996, n. 18, *ivi,* 1996, I, pag. 1083; T.A.R. Lombardia, Brescia, 2 novembre 2000, n. 832, *ivi,* 2001, I, pag. 166.

Sussiste, tuttavia, il potere-dovere del giudice — di disporre istruttoria acquisitiva o di attribuire ad altro soggetto l'onere della prova — nel caso in cui l'interessato abbia esibito la prova del rifiuto opposto dalla pubblica amministrazione al rilascio dell'occorrente documentazione (926). Inoltre, è stato affermato che la mancata prova del ricorrente della qualità di elettore può essere sanata dal riconoscimento di tale qualità, contenuto nel ricorso incidentale (927).
Occorre tenere presente che mentre l'attore popolare deve presentare la prova della sua qualità di elettore (ossia il deposito del certificato elettorale) nel termine perentorio dei dieci dalla notificazione del ricorso, per i candidati non eletti la predetta certificazione può essere sostituita da qualsiasi documentazione idonea a dare prova della propria legittimazione ad agire (928).
La prova della legittimazione è data dal ricorrente, che rivesta la qualità di elettore, con l'esibizione del *certificato di iscrizione nelle liste elettorali* (929).
Oltre al certificato elettorale sono stati riconosciuti validi documenti di attestazione della qualità di elettore:
— copia del *verbale dell'Ufficio centrale* elettorale, trattandosi di un documento ufficiale, nel quale sono analiticamente indicati i nominativi di tutti i candidati, le preferenze conseguite dagli stessi, i seggi attribuiti alle varie liste ed i nominativi degli eletti (930);
— il certificato comprovante che il candidato ha proposto valida candidatura per la partecipazione alla competizione elettorale (931).
Può essere ritenuto valido documento anche la *tessera elettorale,* che tuttora in possesso del titolare certifica la di lui qualità di elettore (932).
Controversa è la questione relativa alla *data del certificato* di iscrizione nelle liste elettorali, se cioè esso debba attestare che il cittadino riveste la qualità di elettore al momento della consultazione elettorale o al momento della notificazione del ricorso.
La giurisprudenza di alcuni Tribunali amministrativi regionali richiede che la sussistenza del requisito del godimento dei diritti politici di elettorato attivo debba positivamente esistere *all'epoca dello svolgimento della consultazione elettorale* (933), conchè si possa ragionevolmente presumere che tale requisito permanga anche al momento della proposizione del ricorso, spettando alla parte resistente, che contesta la legittimazione attiva del ricorrente, vincere siffatta presunzione, fornendo la prova degli eventuali fatti modificativi dello *status* risultante dall'apposito certificato (934).
Per contro, il Consiglio di Stato ritiene irrilevante la circostanza che i certificati non attestino l'iscrizione del ricorrente nelle liste elettorali con riferimento all'epoca delle elezioni, poichè la legittimazione ad agire deve esistere al *momento dell'introduzione del giudizio* — fase questa coincidente con l'iniziale deposito del ricorso in segreteria, prima della notificazione — e non anche nei momenti anteriori di svolgimento della consultazione popolare o di proclamazione degli eletti (935).

---

926) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 11 luglio 1978, n. 66, in «T.A.R.», 1978, I, pag. 3713.

927) T.A.R. Campania, 24 febbraio 1976, n. 10, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1541.

928) Consiglio di Stato, V, 28 marzo 2005, n. 5189, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 2629.

929) T.A.R. Veneto, 25 febbraio 1976, n. 223, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1354; Id., 25 febbraio 1976, n. 225, *ivi,* 1976, I, pag. 1355; T.A.R. Lazio, II, 19 settembre 1979, n. 730, *ivi,* 1979, I, pag. 3146; T.A.R., Campania, 6 novembre 1979, n. 574, *ivi,* 1980, I, pag. 353; T.A.R. Piemonte, II, 10 settembre 1990, n. 304, *ivi,* 1990, I, pag. 3851; T.A.R. Toscana, II, 6 novembre 1990, n. 574, *ivi,* 1991, I, pag. 246; Consiglio di Stato, V, 24 febbraio 1986, n. 136, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 182; Id., 6 ottobre 1986, n. 501, *ivi,* 1986, I, pag. 1518.

930) T.A.R. Sicilia, Catania, II, 21 aprile 1993, n. 284, in «T.A.R.», 1993, I, pag. 2853; T.A.R. Lazio, II, 14 maggio 1990, n. 1061, *ivi,* 1990, I, pag. 1829; Id., Latina, 22 marzo 1999, n. 253, *ivi,* 1999, I, pag. 1257; T.A.R. Campania, Napoli, 12 dicembre 2001, n. 5357, *ivi,* 2002, I, pag. 707; T.A.R. Lazio, II *bis,* 13 novembre 2002, n. 9988, *ivi,* 2002, I, pag. 4263; Consiglio di Stato, V, 17 luglio 2001, n. 3956, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 1655; Id. 16 gennaio 2004, n. 123, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 130.

931) T.A.R. Campania, 9 novembre 1976, n. 624, in «T.A.R.», 1977, I, pag. 245.

932) Cfr., *in terminis,* T.A.R. Lazio, II *bis,* 27 luglio 2005, n. 6011, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 2449.

933) T.A.R. Sicilia, 25 novembre 1976, n. 476 in «T.A.R.», 1977, I, pag. 283; Id., 20 dicembre 1976, n. 549, *ivi,* 1977, I, pag. 671.

934) T.A.R. Sicilia, Palermo, 31 marzo 1978, n. 132, in «T.A.R.», 1978, I, pag. 2414.

935) Consiglio di Stato, Ad. pl., 23 febbraio 1979, n. 7, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 121.

19.33. | *Legittimazione passiva.*

19.33.1. | *Soggetti legittimati.*

Legittimati a resistere (o controinteressati) sono, normalmente, *tutti gli eletti,* nel caso di contestazione che involga tutto il procedimento elettorale, oppure *alcuni dei proclamati eletti,* quando la controversia investa alcuni risultati parziali delle votazioni (936).
In definitiva, sono controinteressati i candidati ai quali sono state attribuite preferenze e voti che il ricorrente contesta come illegittimi (937).
Anche nei giudizi elettorali l'individuazione dei controinteressati va fatta secondo i criteri generali, per cui è da escludersi che con i ricorsi elettorali debbano essere evocati in giudizio tutti i candidati eletti o non eletti, dovendosi, invece, i controinteressati individuare caso per caso, sulla scorta del proposto *petitum* di annullamento e in relazione alle censure sollevate (938).
È stato ritenuto che sono controinteressati non solo i candidati proclamati eletti, ma anche coloro che, avendo ottenuto voti, potrebbero risultare eletti per effetto delle surrogazioni, con la conseguenza che è improcedibile il ricorso che non sia stato notificato solo ai primi e non anche ai secondi (939).
Trova piena applicazione il principio secondo il quale il ricorso, a pena di inammissibilità, deve essere notificato ad almeno uno dei controinteressati [art. 130, comma 3, lett. *c)*, c.p.a.], fra i quali rientrano certamente i candidati eletti (940).
Legittimata passiva, in quanto parte necessaria, è anche la *pubblica amministrazione,* cui si riferiscono le elezioni [art. 130, comma 3, lett. *a),* c.p.a.]. Tale individuazione è compiuta tenuto conto delle peculiarità del procedimento per la formazione democratica dei Consigli degli enti territoriali, non in base al criterio dell'imputazione formale dell'atto di proclamazione degli eletti, ma esclusivamente in base al criterio della imputazione sostanziale degli effetti giuridici, cioè dei risultati della consultazione popolare.
Parte indefettibile di detti giudizi è, quindi, l'ente pubblico *(Regione, Provincia, Comune)* che si appropria delle scelte derivanti dall'attività del proprio corpo elettorale e che risente le conseguenze dell'attività giurisdizionale in ordine alla persistenza o meno ed alla eventuale rettifica delle scelte medesime (941).

---

936) Consiglio di Stato, V, 26 aprile 1972, n. 296, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 657; Id., 20 ottobre 1972, n. 686, *ivi,* 1972, I, pag. 1683; Id., 25 gennaio 1980, n. 81, *ivi,* 1980, I, pag. 70; Id., 22 luglio 1992, n. 683, *ivi,* 1992, I, pag. 927; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 28 aprile 1986, n. 425, in «T.A.R.», 1986, I, pag. 2197.

937) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 4 dicembre 198, n. 1129, in «T.A.R.», 1999, I, pag. 734.

938) Consiglio di Stato, V, 17 settembre 1992, n. 831, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 1104.

939) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 12 giugno 1984, n. 144, in «T.A.R.», 1984, I, pag. 2886; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 11 febbraio 2003, n. 251, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 389; T.A.R. Lazio, II *bis,* 14 gennaio 2009, n. 142, *ivi,* 2009, pag. 134.

940) Cons. giust. amm. sic., 14 maggio 1996, n. 121, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1020.

941) Consiglio di Stato, Ad. pl., 23 febbraio 1979, n. 7, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 123; Id., V, 26 aprile 1972, n. 296, *ivi,* 1972, I, pag. 657; Id., 20 ottobre 1972, n. 686, *ivi,* 1972, I, pag. 1683; Id., 29 aprile 1976, n. 700, *ivi,* 1976, I, pag. 508; Id., 9 luglio 1976, n. 1030, *ivi,* 1976, I, pag. 801; Cons. giust. amm. sic., 20 novembre 1991, n. 460, *ivi,* 1991, I, pag. 1763; Consiglio di Stato, V., 18 gennaio 1996, n. 72, *ivi,* 1996, I, pag. 47; Id., 25 febbraio 1997, n. 197, *ivi,* 1997, I, pag. 235; Id. 9 dicembre 2000, n. 6533, *ivi,* 2000, I, pag. 2621; Id. 14 febbraio 2003, n. 809, *ivi,* 2003, I, pag. 312; Id. 30 giugno 2003, n. 3865, *ivi,* 2003, I, pag. 1439; Id. 2 marzo 2009, n. 1159, in «Foro amm.», CDS, 2009, pag. 722; T.A.R. Lazio, II, 1 dicembre 1976, n. 708, in «T.A.R.», 1977, I, pag. 45; T.A.R. Veneto, 24 giugno 1976, n. 531, *ivi,* 1976, I, pag. 2822; T.A.R. Campania, 18 febbraio 1976, n. 7, *ivi,* 1976, I, pag. 1539; Id. 2 dicembre 1975, n. 312, *ivi,* 1976, I, pag. 647; T.A.R. Lazio, II, 3 dicembre 1975, n. 530 e 539, *ivi,* 1976, I, pag. 52 e pag. 54; T.A.R. Sicilia, 23 ottobre 1975, n. 253, *ivi,* 1976, I, pag. 344; T.A.R. Lombardia, Brescia, 6 dicembre 1979, n. 408, *ivi,* 1980, I, pag. 608; T.A.R. Umbria, 29 agosto 1980, n. 218, *ivi,* 1980, I, pag. 3634; Id., 8 ottobre 1980, n. 279, *ivi,* 1980, I, pag. 4362; T.A.R. Piemonte, 9 settembre 1980, n. 789, *ivi,* 1980, I, pag. 4403; T.A.R. Molise, 7 aprile 1981, n. 66, *ivi,* 1981, I, pag. 1824; T.A.R. Campania, Napoli, II, 14 dicembre 1983, n. 30, *ivi,* 1984, I, pag. 683; T.A.R. Sardegna 24 ottobre 1985, n. 491, *ivi,* 1985, I, pag. 4456; T.A.R. Veneto, 20 novembre 1985, n. 903, *ivi,* 1986, I, pag. 220; T.A.R. Valle d'Aosta, 26 ottobre 1988, n. 75, *ivi,* 1988, I, pag. 3706; T.A.R. Puglia, Bari, II, 11 novembre 1988, n. 375, *ivi,* 1989, I, pag. 706; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 17 dicembre 1990, n. 359, *ivi,* 1991, I, pag. 523; T.A.R. Toscana, II, 8 luglio 1991, n. 302, *ivi,* 1991, I, pag. 3024; T.A.R. Lazio, II, 3 novembre 1995, n. 1669, *ivi,* 1995, I, pag. 4738; T.A.R. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 18 ottobre 1995, n. 214, *ivi,* 1995, I, pag. 4842; T.A.R., Lazio, Latina, 7 dicembre 1995, n. 887, *ivi,* 1996, I, pag. 57; T.A.R. Toscana, II, 15 dicembre 1995, n. 726, *ivi,* 1996, I, pag. 559; T.A.R. Basilicata, 29 gennaio 1996, n. 18, *ivi,* 1006, I, pag. 1083; T.A.R. Lazio, I, 16 settembre 1996, n. 1540, *ivi,* 1996, I, pag. 3616; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 28 gennaio 1998, n. 77, *ivi,* 1998, I, pag. 1148; T.A.R.

È stata riconosciuta rituale a notificazione del ricorso eseguita all'organo di rappresentanza politica (il Consiglio comunale), sulla cui composizione è suscettibile di incidere il ricorso (942).
La notificazione del ricorso va effettuata al *Comune* e non presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato (943).

19.33.2. | *Soggetti non legittimati.*

Non è, invece, considerato legittimato passivo l'*organo che ha emanato l'atto di proclamazione degli eletti* (unica sezione; Adunanza dei presidenti, Ufficio centrale), in quanto si tratta di organo straordinario che cessa di esistere con l'esaurimento delle operazioni elettorali, sicchè la notificazione del ricorso sarebbe materialmente impossibile e comunque giuridicamente irrilevante (944).
Non sono legittimati passivi le federazioni locali dei *partiti politici,* le quali non possono essere considerate come controinteressati al giudizio, sia perchè associazioni di fatto, sia perchè non comprese tra i legittimati passivi individuati dalla normativa sul contenzioso elettorale (945).
Non assume la qualifica di organo controinteressato la *Commissione elettorale circondariale* (prima mandamentale), in quanto nei ricorsi elettorali l'individuazione dell'autorità pubblica avente la veste di legittimata passiva va fatta con riferimento all'ente per il quale sono state compiute le operazioni elettorali, per cui nell'impugnazione dell'esito dell'elezione per il rinnovo del Consiglio comunale legittimato passivo è il Comune (946).

Marche, 12 marzo 1999, n. 324, *ivi*, 1999, I, pag. 1999; Id., 10 luglio 1999, n. 827, *ivi,* 1999, I, pag. 3425; T.A.R. Campania, Napoli, II, 13 maggio 2002, n. 1337, *ivi,* 2002, I, pag. 2016; T.A.R., Marche, 28 ottobre 2003, n. 1276, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 2965; T.A.R. Campania, Napoli, II, 13 ottobre 2003, n. 12696, *ivi,* 2003, pag. 3034.

942) T.A.R. Sicilia, Palermo, 14 aprile 1984, n. 439, in «T.A.R.», 1984, I, pag. 1876. Per contro deve ritenersi inammissibile la notifica alla Giunta comunale (T.A.R. Veneto, I, 19 gennaio 2005, n. 121, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 38).

943) T.A.R. Puglia, Bari, I, 12 novembre 1999, n. 1575, in «T.A.R.», 2000, I, pag. 347.

944) T.A.R. Lombardia, 7 novembre 1975, in «T.A.R.», 1975, I, pag. 121; T.A.R. Sicilia, 23 ottobre 1975, n. 153, *ivi,* 1976, I, pag. 344; Id., 13 dicembre 1975, n. 303, *ivi,* 1976, I, pag. 1976, I, pag. 690; Id., 20 dicembre 1976, n. 550, *ivi,* 1977, I, pag. 672; Consiglio di Stato, Ad. pl., 23 febbraio 1979, n. 7, cit.; T.A.R. Lombardia, Brescia, 2 novembre 1985, n. 464, in «T.A.R.», 1986, I, pag. 199; T.A.R. Puglia, Bari, II, 12 novembre 1988, n. 375*, ivi,* 1989, I, pag. 706; T.A.R. Veneto, II, 28 gennaio 1989, n. 257, *ivi,* 1989, I, pag. 945; T.A.R. Marche, 12 aprile 1991, n. 165, ivi, 1991, I, pag. 1867; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 26 marzo 1991, n. 160, *ivi,* 1991, I, pag. 2051; T.A.R. Toscana, II, 8 luglio 1991, n. 302, *ivi,* 1991, I, pag. 3024; T.A.R. Puglia, Bari, II, 6 dicembre 1991, n. 780, *ivi,* 1995, I, pag. 4738; T.A.R. Piemonte, II, 11 gennaio 1996, n. 1, *ivi,* 1996, I, pag. 846; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 28 gennaio 1998, n. 77, *ivi,* 1998, I, pag. 1148; T.A.R. Puglia, Bari, I, 15 dicembre 1999, n. 1979*, ivi,* 2000, I, pag. 883; Id., 22 gennaio 2000, n. 280, *ivi,* 2000, I, pag. 1499; T.A.R. Campania, Napoli, II, 2 novembre 2000, n. 4042, *ivi,* 2001, I, pag. 268; Id. 27 marzo 2001, n. 1339, *ivi,* 2001, I, pag. 1858; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 31 luglio 2001, n. 4306, *ivi,* 2001, I, pag. 3461; T.A.R. Basilicata, 22 ottobre 2001, n. 762, *ivi,* 2001, I, pag. 4221; T.A.R. Toscana, II, 16 novembre 2001, n. 1576, *ivi,* 2002, I, pag. 222; T.A.R. Lazio, II *bis,* 31 luglio, 2002, n. 6862, *ivi,* 2002, I, pag. 2829; T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 18 marzo 2003, n. 360, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 1094; T.A.R. Toscana, II, 26 gennaio 2005, n. 318, *ivi,* 2005, pag. 75; Id. 25 luglio 2006, n. 3214, *ivi,* 2006, pag. 2438; Consiglio di Stato, V., 8 maggio 1973, n. 482, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 749; Id., 31 marzo 1987, n. 213, *ivi,* 1987, I, pag. 353; Id., 13 maggio 1995, n. 763, *ivi,* 1995, I, pag. 935; Id., 20 dicembre 1996, n. 1582, *ivi,* 1996, I, pag. 1964; Id., Ad. pl. 23 febbraio 1979, n. 7, cit.; Id., Ad. pl., 31 luglio 1996, n. 16, *ivi,* 1996, I, pag. 1088; Id., 8 agosto 2003, n. 4589, *ivi,* 2003, I, pag. 1698; *contra,* nel senso che il ricorso deve essere proposto nei confronti dell'Ufficio elettorale centrale, che provvede alla proclamazione degli eletti, a nulla rilevando che si tratti di organo straordinario: Cons. giust. amm. sic. 18 maggio 1972, n. 361, *ivi,* 1972, I, pag. 1247, pronuncia rimasta isolata.

945) Consiglio di Stato, 23 maggio 1985, n. 385, in «Cons. St.», 1984, I, pag. 559; Id., 24 febbraio 1986, n. 136, *ivi,* 1986, I, pag. 182; Id. 18 giugno 2001, n. 3212, *ivi,* 2001, I, pag. 1337; T.A.R. Toscana, II, 23 novembre 1990, n. 686, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 152; T.A.R. Sicilia, Palermo, 21 novembre 1979, n. 475, *ivi,* 1980, I, pag. 399.

946) T.A.R. Lazio, II, 21 gennaio 1981, n. 60, in «T.A.R.», 1981, I, pag. 395; T.A.R. Puglia, Lecce, 5 aprile 1984, n. 200, *ivi,* 1984, I, pag. 3144; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 11 marzo 1999, n. 283 e 284, *ivi,* 1999, I, pagg. 2015 e 2016; T.A.R. Puglia, Bari, I, 20 ottobre 1999, n. 1317, *ivi,* 1999, I, pag. 5044, il quale rileva che la Commissione esaurisce la propria funzione col completamento delle operazioni elettorali e che non è portatrice di un interesse qualificato alla conservazione degli atti impugnati; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 17 gennaio 2002, n. 7, *ivi,* 2002, I, pag. 1121; Cons. giust. amm. sic., 14 marzo 2000, n. 90 e 113, in «Cons. St.», 2000, I, pagg. 739 e 748. La Commissione circondariale, organo del Ministero dell'Interno, è, invece, ritenuta legittimata passiva, qualora si controverta sulla legittimità del presupposto atto di ammissione o di esclusione di una lista, per cui essa deve essere considerata «autorità emanante», alla quale va notificato il ricorso (T.A.R. Basilicata, 25 luglio 1985, n. 216, in «T.A.R.», 1985, I, pag. 3515; T.A.R. Campania, Napoli, II, 20 luglio 2000, n. 2908, *ivi,* 2000, I, pag. 4493; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 23 luglio 2001, n. 412, *ivi,* 2001, I, pag. 3317).

Non è considerato legittimato passivo il *Ministero dell'Interno* (e la Prefettura), dal momento che esso nel procedimento elettorale svolge compiti di carattere logistico-organizzativo e non decisionale (947).
I *candidati non eletti* non sono considerati parti necessarie del giudizio elettorale, e quindi controinteressa ti, dal momento che non subiscono alcun pregiudizio dall'eventuale annullamento delle operazioni elettorali e dell'atto di proclamazione degli eletti (948).

19.34. | Oggetto del giudizio *(petitum)*.

Il procedimento elettorale amministrativo è retto dagli stessi principi che disciplinano quello di eleggibilità davanti al giudice ordinario, essendo entrambi finalizzati all'esigenza di addivenire ad una sollecita definizione della controversia (concentrazione della causa in un'unica udienza, principio dell'oralità, perentorietà dei termini, lettura del dispositivo della sentenza all'udienza).
Il ricorso può essere proposto dalla parte *personalmente,* non essendo necessario il patrocinio di avvocato (art. 23, c.p.a.). Tuttavia, qualora la parte si avvalga del patrocinio legale, il ricorso deve essere sottoscritto dal procuratore munito di mandato speciale e non di semplice procura generale alle liti (949).
Gli atti processuali sono redatti in *carta libera* e sono *esenti* dal contributo unificato e da ogni altro onere fiscale.
Nel giudizio elettorale vige — a somiglianza degli altri giudizi davanti ai giudici amministrativi — il principio della domanda, comportante la fissazione della vertenza entro la sfera contraddistinta dall'impulso di parte, sicchè non è dato di superare i limiti invalicabili ormai segnati per il sindacato giurisdizionale, tenuto conto delle preclusioni inerenti al processo amministrativo, che si presenta intimamente compenetrato con il *petitum* e la *causa pretendi* (950).
Occorre tenere presente che, per la precisa individuazione degli atti impugnati, anche nei giudizi elettorali trova applicazione il principio generale, quello secondo il quale non ci si deve attenere formalisticamente all'epigrafe del ricorso, ma occorre avere riguardo all'*effettiva volontà del ricorrente,* così come desumibile dal ricorso nel suo insieme, dai motivi dedotti e da ogni altro utile elemento (951).
Con riferimento al *petitum,* che delimita l'oggetto del giudizio, il giudice è vincolato dalle censure dedotte dal ricorrente principale o da quello incidentale, dimodochè nel caso in cui il ricorrente principale denunci talune irregolarità verificatesi nei confronti di una lista, a nulla rileva che identiche irregolarità siano state commesse nei confronti di altre liste, ove queste ultime irregolarità non siano state denunciate con censure autonome con altro ricorso o almeno con controricorso incidentale; altrimenti la decisione incorrerebbe nel vizio di ultrapetizione (952).
In ordine al giudizio instaurato con *azione popolare* è stato affermato che:
— se è vero che l'azione popolare costituisce una garanzia voluta dal legislatore essenzialmente per assicurare il retto funzionamento del sistema democratico, è altrettanto vero che si tratta, pur sempre, di uno

947) T.A.R. Toscana, II, 22 ottobre 1994, n. 338, in «T.A.R.», 1994, I, pag. 4494; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 11 febbraio 1999, n. 137, *ivi,* 1999, I, pag. 1564; T.A.R. Marche, 23 ottobre 1999, n. 1135, *ivi,* 1999, I, pag. 4932, che ha pure escluso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; T.A.R. Lombardia, Brescia, 12 novembre 1999, n. 965, *ivi,* 2000, I, pag. 131; T.A.R. Campania, Napoli, II, 4 novembre 1999, n. 2883, *ivi,* 2000, I, pag. 284; Id. 24 ottobre 2001, n. 4687, *ivi,* 2001, I, pag. 4167; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 9 novembre 2001, n. 6948, *ivi,* 2002, I, pag. 328; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 7 ottobre 2004, n. 834, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3044; Consiglio di Stato, V, 19 dicembre 1980, n. 989, in «Cons. St.», 1980, I, pag. 1692.

948) Consiglio di Stato, V, 25 maggio 1987, n. 311, in «Cons. St.», 1987, I, pag. 761; Id., 3 marzo 1988, n. 115, *ivi,* 1988, I, pag. 291; Id., 10 aprile 1991, n. 515, *ivi,* 1991, I, pag. 676; Id., 22 luglio 1992, n. 683, *ivi,* 1992, I, pag. 927; Id., 31 dicembre 1993, n. 1408, *ivi,* 1993, I, pag. 1644; Id., 23 luglio 1994, n. 809, *ivi,* 1994, I, pag. 1077; Id., 6 agosto 2001, n. 4244, *ivi,* 2001, I, pag. 1778; T.A.R. Lazio, II, 28 ottobre 1997, n. 1688, in «T.A.R.», 1997, I, pag. 3883.

949) T.A.R. Basilicata, 23 febbraio 1979, n. 2, in «T.A.R.», 1979, I, pag. 1335.

950) T.A.R., 19 dicembre 1975, n. 166, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 597; Id., 28 novembre 1976, n. 154, *ivi,* 1976, I, pag. 1489.

951) Consiglio di Stato, V, 30 giugno 1984, n. 535, in «Cons. St.», 1984, I, pag. 842.

952) Consiglio di Stato, V, 1 dicembre 1972, n. 977, in «Cons. St.», 1972, pag. 2174; Id., 14 marzo 1975, n. 313, *ivi,* 1975, I, pag. 326; T.A.R. Puglia, 27 gennaio 1976, n. 20, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1048; T.A.R. Valle D'Aosta, 6 ottobre 2000, n. 164, *ivi,* 2000, I, pag. 5127.

strumento per l'instaurazione di un processo di parti, nel quale è rimesso alle parti stesse la determinazione del *petitum* e, quindi, del *thema decidendi,* spettando agli eventuali controinteressati proporre, attraverso lo strumento del ricorso incidentale, ulteriori censure che, aggiunte a quelle formulate dal ricorrente principale, siano idonee a portare alla necessaria dimensione l'oggetto del giudizio (953);
— la potestà accordata a qualunque elettore di impugnare le operazioni elettorali non comporta un ampliamento dei poteri del giudice amministrativo fino al punto di permettergli un controllo generalizzato delle regolarità del procedimento, sulla base di generiche denuncie o di verificare e introdurre a giudizio, globalmente, i verbali ed i plichi di tutte le sezioni elettorali contenenti schede nulle e bianche per una sorta di revisione dell'intero procedimento elettorale (954).

19.35. | Motivi del ricorso *(causa petendi).*

19.35.1. | *Principio del minor rigore.*

Per quanto riguarda la determinazione dei motivi del ricorso *(causa petendi),* occorre tenere presente che nei giudizi elettorali — in cui il ricorso può essere introdotto anche da un *quidam de populo* — il requisito della specificità dei motivi deve essere valutato con *criteri di elasticità, e* quindi con minor rigore, in quanto il ricorrente non ha facoltà di esaminare direttamente il materiale elettorale e non può quindi fornire la prova dei vizi denunciati, sicchè l'informazione in suo possesso può risultare non esauriente, o parziale, se non addirittura deformata.
Pertanto, l'onere di specificare i motivi del ricorso può ritenersi assolto quando siano indicati:
— la natura dei vizi denunciati;
— il numero, anche approssimativo, delle schede contestate
— le sezioni alle quali si riferiscono le schede medesime.
L'affermato minor vigore nella indicazione dei motivi del ricorso non deve far dimenticare, tuttavia, che anche le controversie in materia di operazioni elettorali non si sottraggono alle regole fondamentali del processo amministrativo e segnatamente a quella che impone la *specificazione dei motivi* su cui si fonda il ricorso (955).

---

953) T.A.R. Molise, 2 aprile 1984, n. 37, in «T.A.R.», 1984, I, pag. 1803.

954) T.A.R. Puglia, Bari, II, 13 febbraio 1988, n. 5, in «T.A.R.», 1988, I, pag. 1315.

955) Consiglio di Stato, V, 28 gennaio 1972, n. 41, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 24; Id., 7 marzo 1972, n. 146, *ivi,* 1972, I, pag. 380; Id., 24 marzo 1972, n. 220, *ivi,* 1972, I, pag. 426; Id., 20 novembre 1975, n. 1692, *ivi,* 1975, I, pag. 1246; Id., 18 marzo 1976, n. 475, *ivi,* 1976, I, pag. 351; Id., 13 luglio 1976, n. 1069, *ivi,* 1976, I, pag. 813; Id., 28 gennaio 1977, n. 45, *ivi,* 1977, I, pag. 82; Id., 28 agosto 1981, n. 383, *ivi,* 1981, I, pag. 930; Id., 15 gennaio 1981, n. 2 e 29 gennaio 1982, n. 58, *ivi,* 1982, I, pagg. 23 e 27; Id., 26 giugno 1981, n. 303, *ivi,* 1981, I, pag. 720; Id., 9 marzo 1985, n. 151, *ivi,* 1985, I, pag. 290; Id., 27 novembre 1987, n. 724, *ivi,* 1987, I, pag. 1621; Id., 25 ottobre 1999, n. 1708, *ivi,* 1999, I, pag. 1637; Id., 10 febbraio 2000, n. 738, *ivi,* 2000, I, pag. 293; I, 10 luglio 2000, n. 3861, *ivi,* 2000, I, pag. 1707; Id., 17 luglio 2000, n. 3921, *ivi,* 2000, I, pag. 1737; Cons. giust. amm. sic., 1 luglio 1999, n. 293, *ivi,* 1999, I, pag. 1245; per la giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali, cfr.: T.A.R. Puglia, 29 giugno 1974, n. 7, *ivi,* Parte speciale, pag. 144; T.A.R. Basilicata, 22 ottobre 1974, n. 4, *ivi,* Parte spec., pag. 341; T.A.R. Campania, 29 gennaio 1976, n. 2, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1027; T.A.R. Lazio, II, 6 luglio 1976, n. 514, *ivi,* 1976, I, pag. 2559; Id., 12 luglio 1978, n. 581, *ivi,* 1978, I, pag. 3109; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 29 settembre 1980, n. 170, *ivi,* 1980, I, pag. 3957; Id, L'Aquila, 1 settembre 1980, n. 234, *ivi,* 1980, I, pag. 3926; Id., 30 settembre 1980, n. 275, *ivi,* 1980, I, pag. 3939; T.A.R. Campania, 20 febbraio 1980, n. 86, *ivi,* 1980, I, pag. 1437; T.A.R. Veneto, 24 ottobre 1980, n. 808, *ivi,* 1980, I, pag. 4270; T.A.R. Toscana, 3 ottobre 1980, n. 642, *ivi,* 1980, I, pag. 4309; T.A.R. Marche, 7 ottobre 1980, n. 286, *ivi,* 1980, I, pag. 4364; T.A.R. Campania, Napoli, 21 ottobre 1980, n. 788, *ivi,* 1980, I, pag. 4402; T.A.R. Sicilia, Catania, 18 novembre 1980, n. 1120, *ivi,* 1981, I, pag. 346; Id., 2 dicembre 1980, n. 1210, *ivi,* 1981, I, pag. 709; T.A.R. Lazio, Latina, 9 gennaio 1981, n. 18, *ivi,* 1981, I, pag. 425; Id., II, 5 ottobre 1981, n. 965, *ivi,* 1981, I, pag. 3228; Id., 2 dicembre 1981, n. 1195, *ivi,* 1982, I, pag. 47; T.A.R. Umbria, 10 novembre 1981, n. 387, *ivi,* 1982, I, pag. 223; T.A.R. Lazio, II, 7 giugno 1982, n. 654, *ivi,* 1982, I, pag. 1824; T.A.R. Sicilia, Palermo, 14 aprile, *ivi,* 1984, I, pag. 1877; T.A.R. Puglia, Lecce, 13 novembre 1984, n. 618, *ivi,* 1985, I, pag. 2503; T.A.R. Lombardia, Brescia, 10 luglio 1985, n. 290, *ivi,* 1985, I, pag. 2817; T.A.R. Campania, Salerno, 20 giugno 1985, n. 172, *ivi,* 1985, I, pag. 3013; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 4 novembre 1985, n. 459, *ivi,* 1986, I, pag. 264; T.A.R. Molise, 12 novembre 1985, n. 199, *ivi,* 1986, I, pag. 292; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 17 novembre 1988, n. 601, *ivi,* 1989, I, pag. 256; T.A.R. Lazio, II *bis,* 25 novembre 1999, n. 2441, *ivi,* 1999, I, pag. 4637; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 8 ottobre 1999, n. 346, *ivi,* 1999, I, pag. 4732; T.A.R. Veneto, I, 27 ottobre 1999, n. 1759, *ivi,* 1999, I, pag. 4815; T.A.R. Toscana, III, 28 ottobre 1999, n. 868, *ivi,* 1999, I, pag. 4910; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 7 ottobre 1999, n. 714, *ivi,* 1999, I, pag. 5088; T.A.R. Toscana, 18 gennaio 2000, n. 13, ivi, 2000, I, pag. 1401; T.A.R.

Detti motivi non debbono essere formulati in modo approssimativo, astratto e generico, incombendo, quindi, in capo al ricorrente l'onere di dedurre specifici vizi relativi a determinate fasi del procedimento elettorale, con espresso riferimento alle sezioni in cui le irregolarità si sarebbero verificate e con l'indicazione di elementi utili per individuare le schede da riesaminare, e ciò anche al fine di evitare che la stabilità dei risultati elettorali sia troppo facilmente compromessa da denunce generiche che, stante la particolare ampia azionabilità riconosciuta in *subiecta materia,* potrebbero da più parti essere mosse al solo scopo di promuovere, con la generale revisione delle operazioni elettorali, una sorta di secondo scrutinio da attuarsi in sede giurisdizionale.
In definitiva, il ricorrente non deve chiedere la revisione *in toto* delle operazioni elettorali, con denunce generiche o ipotetiche, in quanto lo scopo del ricorso è quello di ottenere dal giudice l'annullamento di uno o più provvedimenti illegittimi, nè limitarsi ad avanzare ipotesi generiche ed astratte (956).
È stato deciso che i vizi dedotti nel ricorso sono sufficientemente provati con l'allegazione di *dichiarazioni sostitutive* di atto notarile, purchè rese nei modi di legge e quindi ove non autenticate, devono essere presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore (957).

19.35.2. | *Motivi aggiunti.*

Secondo l'art. 43, comma 1, del c.p.a. i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi

---

Campania, Salerno, 19 aprile 2000, n. 219, *ivi,* 2000, I, pag. 3375; T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 ottobre 2003, n. 12835, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 3035; T.A.R. Veneto, I, 12 novembre 2004, n. 3912, *ivi,* 2004, pag. 3281; T.A.R. Lazio, Latina, 9 novembre 2007, n. 1182, *ivi,* 2007, pag. 3500; T.A.R. Liguria, II, 27 luglio 2007, n. 1422, *ivi,* 2007, pag. 2339.

956) Consiglio di Stato, V, 26 aprile 1972, n. 296, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 657; Id., 29 settembre 1972, n. 655, *ivi,* 1972, I, pag. 1536; Id., 20 ottobre 1972, n. 686, *cit.;* Id. 27 maggio 1977, n. 512, *ivi,* 1977, I, pag. 384; Id., 10 giugno 1977, n. 584, *ivi,* 1977, I, pag. 1002; Id., 24 ottobre 1980, n. 860, *ivi,* 1980, I, pag. 1344; Id., 26 giugno 1981, n. 303, *ivi,* 1981, I, pag. 720; Id., 9 settembre 1982, n. 662, *ivi,* 1982, I, pag. 1096; Id. 27 settembre 1982, n. 753, *ivi,* 1982, I, pag. 1242; Id. 14 febbraio 1986, n. 111, *ivi,* 1986, I, pag. 176; Id., 24 marzo 1987, n. 208, *ivi,* 1987, I, pag, 351; Id., 3 giugno 1989, n. 352, *ivi,* 1989, I, pag. 683; Id., 22 aprile 1996, n. 476, *ivi,* 1996, I, pag. 623; Id., 9 febbraio 2001, n. 593, *ivi,* 2001, I, pag. 239; Cons. giust. amm. sic., 18 marzo 1985, n. 39, *ivi,* 1985, I, pag. 351; Id., 1 agosto 1991, n. 349, *ivi,* 1991, I, pag. 1275; Id., 11 ottobre 1999, n. 416, *ivi,* 1999, I, pag. 1745; T.A.R. Sicilia, 23 ottobre 1975, n. 253, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 344; T.A.R. Piemonte, 18 novembre 1975, n. 313, *ivi,* 1976, I, pag. 97; T.A.R. Lombardia, 7 novembre 1975, n. 350, *ivi,* 1976, I, pag. 122; T.A.R. Liguria, 27 novembre 1975, n. 241, *ivi,* 1976, I, pag. 150; T.A.R. Sicilia, 3 dicembre 1975, n. 254, *ivi,* 1976, I, pag. 689; T.A.R. Lazio, II, 1 dicembre 1976, n. 708, *ivi,* 1977, I, pag. 45; T.A.R. Campania, 9 novembre 1976, n. 620 e 621, *ivi,* 1977, I, pag. 244; T.A.R. Calabria, 15 dicembre 1976, n. 371, *ivi,* 1977, I, pag. 647; T.A.R. Lazio, II, 5 luglio 1978, n. 605, *ivi,* 1978, I, pag. 3892; T.A.R. Sicilia, Catania, 31 luglio 1978, n. 281, *ivi,* 1978, I, pag. 4075; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 16 marzo 1979, n. 145, *ivi,* 1979, I, pag. 1869; T.A.R. Toscana, 27 settembre 1979, *ivi,* 1979, I, pag. 3516; T.A.R. Sardegna, 15 luglio 1980, n. 352, *ivi,* 1980, I, pag. 3429; T.A.R. Veneto, 6 novembre 1980, n. 840, *ivi,* 1981, I, pag. 151; T.A.R. Campania, Salerno, 13 novembre 1980, n. 235, *ivi,* 1981, I, pag. 769; T.A.R. Lombardia, Milano, 22 ottobre 1980, n. 928, *ivi,* 1980, I, pag. 3882; T.A.R. Lombardia, Brescia, 3 dicembre 1980, n. 363, *ivi,* 1981, I, pag. 493; T.A.R. Lazio, Latina, 9 gennaio 1981, n. 15 e 18, *ivi,* 1981, I, pagg. 424 e 425; T.A.R. Veneto, 27 marzo 1981, n. 235, *ivi,* 1981, I, pag. 1689; T.A.R. Sicilia, Catania, 13 aprile 1981, n. 208, *ivi,* 1981, I, pag. 1692; T.A.R. Campania, Salerno, 2 giugno 1981, n. 151, *ivi,* 1981, I, pag. 2818; Id., 29 ottobre 1981, n. 362, *ivi,* 1981, I, pag. 3759; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 23 settembre 1982, I, n. 193, *ivi,* 1982, I, pag. 3101; T.A.R. Toscana, 28 ottobre 1983, n. 900, *ivi,* 1983, I, pag. 3584; T.A.R. Basilicata, 23 ottobre 1983, n. 30, *ivi,* 1983, I, pag. 3692; T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 novembre 1983, n. 17, *ivi,* 1984, I, pag. 316; T.A.R. Puglia, Lecce, 15 novembre 1983, n. 349, *ivi,* 1984, I, pag. 344; T.A.R. Sicilia, Catania, 23 novembre 1983, n. 803, *ivi,* 1984, I, pag. 421; T.A.R. Sardegna, 23 febbraio 1984, n. 89, *ivi,* 1984, I, pag. 1453; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 12 giugno 1984, n. 143, *ivi,* 1984, I, pag. 2886; T.A.R. Molise, 22 luglio 1985, n. 138, *ivi,* 1985, I, pag. 3446; T.A.R. Valle d'Aosta 30 novembre 1985, n. 125, *ivi,* 1986, I, pag. 178; T.A.R. Lazio, II, 30 dicembre 1985, n. 3116, *ivi,* 1986, I, pag. 61; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 1 agosto 1988, n. 451, *ivi,* 1988, I, pag. 3188; T.A.R. Sicilia, Catania, 11 aprile 1989, n. 333, *ivi,* 1989, I, pag. 4609; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 17 novembre 1988, n. 601, *ivi,* 1989, I, pag. 256; T.A.R. Molise, 29 giugno 1990, n. 183, *ivi,* 1990, I, pag. 3252; Id., 17 novembre 1990, n. 262, *ivi,* 1991, I, pag. 295; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 19 ottobre 1990, n. 524, *ivi,* 1990, I, pag. 4351; T.A.R. Piemonte, 16 novembre 1990, n. 427, *ivi,* 1991, I, pag. 117; T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 20 novembre 1990, n. 447, *ivi,* 1991, I, pag. 197; T.A.R. Liguria, II, 2 aprile 1998, n. 198, *ivi,* 1998, I, pag. 1884; T.A.R. Lazio, II, 10 giugno 1998, n. 1048, *ivi,* 1998, I, pag. 2318; Id., Latina, 21 ottobre 1999, n. 633, *ivi,* 1999, I, pag. 4292; T.A.R. Umbria, 30 settembre 1999, n. 778, *ivi,* 1999, I, pag. 4408; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 5 ottobre 1999, n. 1069, *ivi,* 1999, I, pag. 5104; T.A.R. Veneto, I, 113 novembre 1999, n. 1982, *ivi,* 2000, I, pag. 166; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 12 gennaio 2000, n. 1, *ivi,* 2000, I, pag. 1395; T.A.R. Valle D'Aosta, 21 luglio 2000, n. 146, *ivi,* 2000, I, pag. 4387.

957) T.A.R. Basilicata, 19 febbraio 2005, n. 112, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 518.

aggiunti *nuove ragioni* a sostegno delle domande già proposte, ovvero *domande nuove* purchè connesse a quelle già proposte. Ai motivi aggiunti si applica la disciplina prevista per il ricorso, ivi compresa quella relativa ai termini.
In deroga alla norma che il ricorso deve essere prima depositato presso la segreteria del Tribunale e poi notificato, i motivi aggiunti vanno prima notificati ai controinteressati e poi depositati (958).
Infatti, può accadere che nel corso del giudizio e segnatamente in occasione di verifiche disposte con ordinanza collegiale istruttoria, in ordine alle operazioni elettorali, possano emergere *irregolarità e vizi diversi,* da quelli indicati nel ricorso introduttivo ed ignorati per motivi non imputabili al ricorrente, per cui gli è consentito di dedurli con motivi aggiunti, facendo carico alla controparte, secondo i principi generali della materia, di dimostrarne la tardività, rispetto al momento in cui l'interessato ne è venuto a conoscenza; tutto ciò alla condizione che l'oggetto del gravame non venga esteso ad operazioni diverse da quelle impugnate con l'atto introduttivo nel senso che debbono configurarsi come ulteriore precisazione delle censure indicate nel ricorso (959).
È necessario, per la loro ammissibilità, che i motivi aggiunti siano preceduti da *una precisa indicazione dei vizi* denunciati ed anche del numero delle schede, oltre all'indicazione delle sezioni elettorali, laddove l'indicazione dei vizi denunciati deve essere caratterizzata da sufficiente specificità, non essendo ammissibili le censure meramente ipotizzanti la sussistenza di tipologie astratte di vizi (960).
Debbono, quindi, ritenersi *non ammissibili* quei motivi aggiunti che, lungi dal porsi come ulteriore precisazione delle censure indicate nel ricorso introduttivo, non hanno altro scopo che quello di protrarre la risoluzione della controversia (961) ovvero introducono domande nuove estranee ai limiti stabiliti dalla contestazione iniziale (962).
I motivi aggiunti debbono essere proposti nel termine assegnato per la proposizione del ricorso principale, ossia *trenta giorni,* decorrenti dalla data in cui il ricorrente ha avuto (o avrebbe potuto avere, usando la dovuta diligenza) piena conoscenza delle circostanze poste a base dei motivi stessi (963).
Pertanto, i motivi aggiunti non sono ammissibili, quando dopo la scadenza del termine di decadenza decorrente dalla proclamazione degli eletti, il ricorrente deduce di aver conosciuto ulteriori vizi delle operazioni elettorali per effetto delle verifiche istruttorie disposte dal giudice amministrativo, poichè in tal

---

958) T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 2 gennaio 2003, n. 1, in «T.A.R.», 2003, I, pag. 1192.

959) Consiglio di Stato, V, 11 luglio 1975, n. 999, in «Cons. St.», 1975, I, pag. 870; Id., 13 maggio 1976, n. 734, *ivi,* 1976, I, pag. 625; Id., 21 maggio 1982, n. 416, *ivi,* 1982, I, pag. 659, 26 ottobre 1987, n. 659, *ivi,* 1987, I, pag. 1621; Cons. giust. amm. sic., 18 dicembre 1986, n. 268, *ivi,* 1986, I, pag. 1978; Consiglio di Stato, V, 24 aprile 1989, n. 235, *ivi,* 1989, I, pag. 482; Id., 11 gennaio 1991, n. 17, *ivi,* 1991, I, pag. 27; Id., 30 giugno 1997, n. 768, *ivi,* 1997, I, pag. 765; Id., 4 febbraio 1998, n. 146, *ivi,* 1998, I, pag. 228; T.A.R. Sicilia, 10 settembre 1976, n. 329, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 3719; Id., 20 dicembre 1976, n. 550, *ivi,* 1977, I, pag. 672; T.A.R. Sardegna, 13 gennaio 1981, n. 2, *ivi,* 1981, I, pag. 1085; T.A.R. Puglia, Lecce, 20 febbraio 1981, n. 37, *ivi,* 1981, I, pag. 1403; T.A.R. Sicilia, Catania, 29 agosto 1981, n. 388, *ivi,* 1981, I, pag. 3197; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 10 ottobre 1985, n. 437, *ivi, 1985,* I, pag. 4306; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 22 gennaio 1986, n. 39, *ivi,* 1986, I, pag. 1011; T.A.R. Lazio, II, 17 novembre 1987, n. 1776, *ivi,* 1987, I, pag. 3982; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 31 maggio 1988, n. 209, *ivi,* 1988, I, pag. 2392; T.A.R. Sicilia, Catania, 25 gennaio 1989, n. 15, *ivi,* 1989, I, pag. 2696; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 10 aprile 1090, n. 254, *ivi,* 1990, I, pag. 226; T.A.R. Puglia, Bari, II, 6 febbraio 1992, n. 3, *ivi,* 1992, I, pag. 1640; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 10 giugno 1998, n. 479, *ivi,* 1998, I, pag. 3419; T.A.R. Lazio, II-*ter,* 19 novembre 1999, n. 2215, *ivi,* 1999, I, pag. 4628; T.A.R. Umbria, 5 febbraio 2000, n. 41, *ivi,* 2000, I, pag. 1928; T.A.R. Campania, Salerno, II, 13 luglio 2000, n. 585, *ivi,* 2000, I, pag. 4547.

960) Consiglio giust. Amm. sic., 27 luglio 2000, n. 357, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 1913; T.A.R. Campania, Napoli, II, 12 dicembre 2001, n. 5353, in «T.A.R.», 2002, I, pag. 706.

961) T.A.R. Piemonte, 18 novembre 1975, n. 209, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 109.

962) T.A.R. Sardegna, 8 maggio 1974, n. 4, in «Cons. St.», Parte spec., pag. 196; T.A.R. Basilicata, 2 aprile 1998, n. 109, in «T.A.R.», 1998, I, pag. 2132; T.A.R. Lazio, II, 11 febbraio 1981, n. 152, *ivi,* 1981, I, pag. 773; Id., II-*bis,* 17 febbraio 2000, n. 1118, *ivi,* 2000, I, pag. 1272; Cons. giust. Amm. sic., 15 gennaio 2002, n. 3, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 161.

963) T.A.R. Sicilia, Catania, 13 aprile 1981, n. 208, in «T.A.R.», 1981, I, pag. 1962; T.A.R. Campania, Salerno, I, 7 marzo 2001, n. 229, *ivi,* 2001, I, pag. 1909.

modo verrebbe elusa la regola fondamentale riguardante l'immutabilità dei risultati elettorali non tempestivamente impugnati (964).

19.36. | *Proposizione del ricorso.*

Anche nel procedimento elettorale giurisdizionale amministrativo, a somiglianza di quello davanti al giudice ordinario, vige il principio dell'*inversione degli adempimenti,* nel senso che prima occorre depositare il ricorso presso la segreteria del Tribunale regionale per dare modo al Presidente di fissare l'udienza di discussione, dopo di che il ricorrente provvede alla successiva notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza ai controinteressati.
Il ricorso deve essere proposto, a pena di irricevibilità, nel *termine perentorio* di *trenta giorni,* decorrenti dalla proclamazione degli eletti, mediante deposito dello stesso nella segreteria del Tribunale amministrativo regionale [art. 130, comma 1, lett. *a)* cod. proc. amm.] (965).
Come precisato il termine per il ricorso decorre dalla data di *proclamazione degli eletti* e non hanno rilevanza altre date (966), quali:
— la data di affissione all'albo pretorio del Comune dell'avviso della proclamazione (967);
— la data di pubblicazione del manifesto recante i nomi dei candidati eletti o la successiva notificazione ai candidati, a cura del Sindaco, dell'avvenuta elezione (968).
Si controverte, tuttavia, sulla decorrenza della data, se cioè il termine dei trenta giorni debba decorrere dal giorno in cui il presidente dell'Ufficio elettorale proclama oralmente gli eletti, ovvero dal giorno in cui si sottoscrive il relativo verbale di proclamazione.
La questione è stata sottoposta dalla Quinta sezione del Consiglio di Stato (969) all'Adunanza plenaria del Consiglio, la quale ha deciso che il giorno iniziale non sia quello della proclamazione orale, bensì quello in cui tutte le operazioni preparatorie, effettuate dall'Ufficio centrale, risultino documentate e possano essere sottoposte a un giudizio di legittimità che, per le modalità di svolgimento e per gli strumenti istruttori tipici del giudice amministrativo, presuppongono un atto scritto, ossia il *verbale* dell'Ufficio centrale o dell'Adunanza dei presidenti (970).
È compito del ricorrente specificare i *motivi del ricorso,* individuando il momento dell'*iter* procedurale in

964) Consiglio di Stato, V. 29 settembre 1999, n. 1219, in «Cons. St.», 1999, I, pag. 1401; Id., 31 ottobre 2001, n. 5692, *ivi,* 2001, I, pag. 2384; Id., 3 dicembre 2001, n. 6052, *ivi,* 2001, I, pag. 2610; Id., 11 luglio 2001, n. 3902, *ivi,* 2001, I, pag. 1567; T.A.R. Umbria, 31 gennaio 2000, n. 39, in «T.A.R.»., 2000, I, pag. 1407; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 10 maggio 2000, n. 3171, *ivi,* 2000, I, pag. 3130; T.A.R. Calabria, Reggio Cal., 23 novembre 2000, n. 1958, *ivi,* 2001, I, pag. 400; T.A.R. Campania, Napoli, II, 6 aprile 2001, n. 1609, *ivi,* 2001, I, pag. 1896.

965) Consiglio di Stato, V, 13 maggio 1976, n. 734, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 625; Id., 3 maggio 1989, n. 256, *ivi,* 1989, I, pag. 658; T.A.R. Calabria, 3 aprile 1976, n. 62, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 2114; T.A.R. Veneto, 25 febbraio 1976, n. 229, *ivi,* 1976, I, pag. 1355; T.A.R. Marche, 20 agosto 1979, n. 236, *ivi*, 1979, I, pag. 3292; T.A.R. Lazio, Latina, 11 luglio 1980, n. 155, *ivi,* 1980, I, pag. 2981; T.A.R. Sicilia, Catania, 23 novembre 1983, n. 804, *ivi,* 1984, I, pag. 421; T.A.R. Puglia, Bari, 21 dicembre 1984, n. 1201, *ivi,* 1985, I, pag. 1423; T.A.R. Molise, 7 febbraio 1991, n. 10, *ivi,* 1991, I, pag. 1443; T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 13 marzo 1999, n. 103, *ivi,* 1999, I, pag. 1816; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, I, 3 novembre 1999, n. 511, *ivi,* 2000, I, pag. 213; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 9 novembre 1999, n. 1339, *ivi,* 2000, I, pag. 431; T.A.R. Marche, 7 luglio 2000, n. 1042, *ivi,* 2000, I, pag. 3922; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 14 dicembre 2001, n. 701, *ivi,* 2001, I, pag. 668; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 25 settembre 2003, n. 846, in «Foro amm. T.A.R.», 2003, pag. 2700.

966) T.A.R. Campania, Napoli, II, 4 dicembre 2000, n. 4498, in «T.A.R.», 2001, I, pag. 646.

967) T.A.R. Lazio, Latina, 12 novembre 1985, n. 344, in «T.A.R.», 1985, I, pag. 4124.

968) T.A.R. Campania, 3 ottobre 1978, n. 894 in «T.A.R.», 1978, I, pag. 4640.

969) Ordinanza del 7 maggio 1976, n. 525, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 834.

970) Consiglio di Stato, Ad. Plen., 31 luglio 1996, n. 16, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1088; Id., V, 12 dicembre 1996, n. 1515, *ivi,* 1996, I, pag. 1935; Id., V. 25 febbraio 2001, n. 796, *ivi,* 2001, I, pag. 305; Id., 26 febbraio 2003, n. 1114, *ivi,* 2003, I, pag. 446; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 11 febbraio 1999, n. 137, in «T.A.R.», 1999, I, pag. 1565; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, I, 20 novembre 1999, n. 617, *ivi,* 2000, I, pag. 218; T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 14 luglio 2008, n. 1951, in «Foro amm. T.A.R.», 2008, pag. 2216; ved., però, T.A.R. Puglia, Bari, I, 14 dicembre 1999, n. 1972, in «T.A.R.», 2000, I, pag. 881, il quale ha ritenuto ammissibile il ricorso depositato nei trenta giorni decorrenti dalla data della proclamazione orale degli eletti.

cui l'errore sia stato consumato (le sezioni cui andava riferito, la relativa entità, le conseguenze discendenti dall'irregolarità denunciata (971).
È ammissibile il *ricorso collettivo,* anche presentato da candidati appartenenti a liste diverse, a condizione che esso risulti finalizzato alla tutela dell'interesse strumentale al rinnovo delle operazioni, mentre è inammissibile nelle ipotesi in cui i candidati singoli mirino ad ottenere la correzione dei risultati attuata mediante la verifica delle schede e degli atti del procedimento (972).

19.37. | *Sospensione feriale dei termini.*

Come è stato rilevato (973), nonostante la riduzione dei termini trova applicazione la *sospensione feriale* dei termini, dal 1 agosto al 15 settembre di ogni anno, ai sensi della legge 742 del 1969 e dell'art. 54, comma 2, del c.p.a. che espressamente la prevede, il quale aggiunge al comma 3 che la sospensione non si applica nel procedimento cautelare.
La questione, dopo varie pronunce discordanti ha trovato soluzione, nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, con la pronunzia dell'Adunanza plenaria del 17 febbraio 1978, n. 5 (974), secondo la quale le finalità di accelerazione della procedura, stabilite dalla legge 1147 del 1966 non sono in contrasto con quelle disposte dalla citata legge 742, che non ha espressamente previsto tra le cause non soggette alla sospensione feriale, quelle elettorali, trattandosi di normative che rispondono a scopi diversi (975).
In un primo tempo, i Tribunali amministrativi regionali propendevano, in maggioranza, per l'inapplicabilità della sospensione estiva, nella considerazione che il giudizio elettorale è ispirato ai principi di speditezza e di rapidità della decisione (976).
Successivamente, anche i Tribunali amministrativi si sono adeguati all'orientamento del Consiglio di Stato, in ordine all'*applicabilità della sospensione* dei termini processuali elettorali nel periodo feriale (977).

19.38. | *Fissazione dell'udienza di discussione.*

A seguito del deposito del ricorso nella segreteria del Tribunale amministrativo, il Presidente del Tribunale procede:
— alla *fissazione* — con decreto steso in calce al ricorso medesimo — *dell'udienza* di discussione della causa, in via d'urgenza, ossia con precedenza sulle altre cause;
— alla *nomina del relatore*. In merito, è stato rilevato che non sancendo alcuna disposizione giuridica la nullità del provvedimento di fissazione dell'udienza, ove manchi la nomina del relatore, il provvedimento medesimo non può essere dichiarato invalido, qualora abbia raggiunto lo scopo cui era preordinato (978);
— ad ordinare le *notifiche,* autorizzando, ove necessario, qualunque mezzo idoneo;

---

971) Consiglio di Stato, V, 17 luglio 2000, n. 3921, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 1736.

972) Consiglio di Stato, V, 26 settembre 2000, n. 5104, in «Cons. St.», 2000, I, pag. 2062.

973) Virga, *Diritto amministrativo,* Milano, 1987, vol. II, pag. 460.

974) In «Cons. St.», 1978, I, pag. 151.

975) Consiglio di Stato, V, 9 luglio 1976, n. 1015, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 795; Id., 19 luglio 1984, n. 553, *ivi,* 1984, I, pag. 855: Id., 5 settembre 1984, n. 675, *ivi,* 1984, I, pag. 1043; Id., 3 giugno 1996, n. 625, *ivi,* 1996, I, pag. 891; Id., 31 luglio 1998, n. 1149, *ivi,* 1998, I, pag. 1160; Id., V, 2 maggio 2001, n. 2481, *ivi*, 2001, I, pag. 1052.

976) T.A.R. Umbria, 13 settembre 1975, n. 270, in «T.A.R.», 1975, I, pag. 2689; T.A.R. Liguria, 30 settembre 1975, n. 167, *ivi,* 1975, I, pag. 3149; T.A.R. Puglia, 24 febbraio 1976, n. 51, *ivi,* 1976, I, pag. 1611; T.A.R. Sicilia, 21 ottobre 1975, n. 249, *ivi,* 1976, I, pag. 343; Id., 20 dicembre 1976, n. 549, *ivi,* 1977, I, pag. 671; T.A.R. Piemonte, 2 dicembre 1980, n. 1083, *ivi,* 1981, I, pag. 430; a favore della sospensione feriale, cfr.: T.A.R. Abruzzo, 27 novembre 1975, n. 228, *ivi,* 1976, I, pag. 605).

977) T.A.R. Puglia, Lecce, 16 gennaio 1981, n. 1, in «T.A.R.», 1981, I, pag. 1065; T.A.R. Basilicata, 26 ottobre 1983, n, 28, *ivi,* 1983, I, pag. 3690; T.A.R. Molise, 2 aprile 1984, n. 37, *ivi,* 1984, I, pag. 1803; T.A.R. Sicilia, Palermo, 7 luglio 1984, n. 1418, *ivi,* 1984, I, pag. 2907; Id., Catania, 22 aprile 1985, n. 357, *ivi,* 1985, I, pag. 2583; T.A.R. Valle d'Aosta, 26 ottobre 1988, n. 76, *ivi,* 1988, I, pag. 3706; T.A.R. Lazio, I-*ter,* 8 ottobre 1999, n. 2201, *ivi,* 1999, I, pag. 4181; T.A.R. Campania, Napoli, II, 6 dicembre 1999, n. 3088, *ivi,* 2000, I, pag. 806.

978) Consiglio di Stato, V, 15 gennaio 1976, n. 70, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 40; T.A.R Umbria, 19 dicembre 1975, n. 323, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 580; T.A.R. Veneto, 30 luglio 1981, n. 545, *ivi,* 1981, I, pag. 3084.

— ad ordinare il *deposito di documenti* e l'acquisizione di ogni altra prova necessaria;
— ad ordinare che a cura della segreteria il decreto sia immediatamente *comunicato,* con ogni mezzo utile, al ricorrente (art. 129, comma 2 c.p.a.) per i successivi adempimenti.

19.39. | *Notificazione del ricorso.*

19.39.1. | *Decorrenza del termine per la notificazione.*

Dispone l'art. 129, comma 3, c.p.a. che: «*il ricorso è notificato, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, a cura di chi lo ha proposto, entro dieci giorni dalla data della comunicazione del decreto di cui al comma 2*», con il quale il presidente ha fissato l'udienza.
Ha costituito oggetto di controversia la questione relativa alla individuazione del *giorno dal quale debbono decorrere i dieci giorni,* utili per l'effettuazione della notificazione del ricorso e del pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, anche in considerazione della perentorietà del termine (979).
L'incertezza interpretativa derivava dal fatto che la disposizione faceva riferimento alle istituende Sezioni del contenzioso elettorale, le quali erano prive di un ufficio di cancelleria che provvedesse alla comunicazione della data di fissazione dell'udienza, come, invece, avviene per i ricorsi in materia di eleggibilità.
Per parte della dottrina, il termine per la notificazione decorreva dalla data di emanazione del decreto con cui il presidente fissa l'udienza di discussione (980); secondo altri autori, per contro, il termine doveva decorrere dalla data di deposito del decreto nella segreteria del Tribunale amministrativa, poichè solo allora avveniva la pubblicazione del provvedimento (981).
Il T.A.R. per il Veneto (982) correttamente riteneva (anticipando — come subito vedremo — l'orientamento della Corte Costituzionale) — che il termine per la notifica del (ricorso e del) decreto di fissazione dell'udienza dovesse decorrere dalla data in cui il decreto è comunicato, come è legislativamente previsto, nell'analogo caso disciplinato dall'art. 82, comma terzo, D.P.R. 570, relativo alle controversie davanti al giudice ordinario, in tema di eleggibilità, ed aggiungeva che per comunicazione deve intendersi qualsiasi modo in cui il provvedimento è portato a conoscenza.
La questione è stata definitivamente risolta dalla Corte Costituzionale, la quale, con la sent. n. 144 del 1996, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della disposizione sopra riportata, nella parte in cui fa decorrere il termine di dieci giorni per la *notificazione del ricorso* unitamente al decreto presidenziale di fissazione d'udienza dalla data di tale provvedimento, anzichè dalla data di comunicazione (983).
Ne consegue, che il ricorrente deve curare la notificazione del ricorso, unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, a pena di inammissibilità, entro il termine di *dieci giorni dalla comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza* (984).
Il termine dei dieci giorni, entro il quale deve essere effettuata la notificazione è *perentorio,* con la conseguenza che è inammissibile il ricorso notificato oltre detto termine (985).

---

979) T.A.R Sicilia, 31 ottobre 1974, n. 76, in «Cons. St.», 1974, Parte spec., pag. 345; T.A.R. Campania, 2 dicembre 1975, n. 312, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 647; T.A.R. Lombardia, 24 settembre 1975, n. 315, *ivi,* 1976, I, pag. 110; T.A.R. Abruzzo, 22 febbraio 1977, n. 78, *ivi,* 1977, I, pag. 1362; T.A.R. Toscana, 21 ottobre 1976, n. 494, *ivi,* 1976, I, pag. 3916; T.A.R. Liguria, 30 ottobre 1980, n. 509, *ivi,* 1980, I, pag. 4290; T.A.R. Sicilia, Catania, 12 novembre 1980, n. 1110, *ivi,* 1981, I, pag. 341; T.A.R. Molise, 7 aprile 1981, n. 66, *ivi,* 1981, I, pag. 1824; T.A.R. Lazio, Latina, 26 ottobre 1983, n. 319, *ivi,* 1983, I, pag. 3154; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 29 luglio 1985, n. 348, *ivi,* 1985, I, pag. 3451; T.A.R. Sicilia, Catania, 27 settembre 1985, n. 1078, *ivi,* 1985, I, pag. 3911.

980) De Fina, *Diritto elettorale,* Torino, 1977, pag. 389; T.A.R. Puglia, Bari, I, 4 ottobre 1988, n. 522, in «T.A.R.», 1988, I, pag. 3911.

981) Boscia, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 413.

982) 24 giugno 1976, n. 531, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 2822.

983) Sul punto, ved. le motivazioni della decisione della Corte, riportate in Maggiora, *Recenti orientamenti della Corte Costituzionale,* in «Lo Stato Civ. It.», 1997, pag. 459.

984) T.A.R. Toscana, 27 settembre 1979, n. 790, in «T.A.R.», 1979, I, pag. 3516; T.A.R. Lombardia, Brescia, 23 settembre 1980, n. 276, *ivi,* 1980, I, pag. 3883; T.A.R. Molise, 11 ottobre 1993, n. 195, *ivi,* 1993, I, pag. 4687; T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 luglio 1998, n. 2413, *ivi,* 1998, I, pag. 3799; Id., 4 novembre 1999, n. 2875, *ivi,* 2000, I, pag. 283.

985) T.A.R. Puglia, Lecce, 30 gennaio 1991, n. 88, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 1515.

19.39.2. | *Individuazione dei destinatari della notificazione.*

In ordine all'individuazione delle parti alle quali va fatta la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza, l'art. 130, comma 3, c.p.a. dispone che il ricorso è notificato, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, a cura di chi lo ha proposto, entro dieci giorni dalla data della comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza:

a) all'*ente della cui elezione si tratta,* in caso di elezioni di Comuni, Province, Regioni;

b) all'Ufficio elettorale centrale nazionale, in caso di elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia; questa disposizione non trova applicazione per le altre elezioni, nei confronti delle quali gli organi provvisori che procedono alle proclamazioni degli eletti non rivestono il ruolo di legittimati passivi;

c) alle altre *parti che vi hanno interesse,* e comunque ad almeno un controinteressato; destinataria è, quindi, la parte che può avervi interesse, e cioè tutti i candidati eletti, qualora il ricorso sia diretto ad ottenere l'annullamento di tutte le operazioni elettorali ed al rinnovo delle stesse, oppure alcuni dei proclamati eletti, nell'ipotesi in cui la controversia investa soltanto i risultati parziali delle votazioni (sul punto, ved. *retro,* paragrafo 19.33).

Tuttavia, non comporta la decadenza del gravame la notificazione che sia effettuata ad almeno uno dei controinteressati — come è ora precisato dalla recente normativa — in quanto — come vedremo — deve ritenersi ammissibile l'integrazione del contraddittorio (986).

Il ricorso va pure notificato — come abbiamo rilevato — alla *pubblica amministrazione* interessata alle elezioni, che riveste nel giudizio la qualità di parte necessaria (987).

Nel caso in cui i controinteressati siano *più di uno,* il ricorso deve essere notificato in un numero di copie pari al numero delle parti; pertanto, è inammissibile il ricorso notificato in unico esemplare sia alla persona fisica eletta alla carica di Sindaco, che al Sindaco, quale rappresentante del Comune (988).

19.39.3. | *Modalità della notificazione.*

La notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza deve essere effettuata giudiziarmente, cioè a mezzo di *ufficiale giudiziario* e non tramite il messo comunale, anche se non mancano orientamenti giurisprudenziali che hanno ritenuta valida la notificazione a mezzo del messo comunale (989). È stata, peraltro, ritenuta non valida la notificazione effettuata da ufficiale giudiziario applicato ad altro Tribunale (990).

È ammessa la notificazione *a mezzo posta,* ma a condizione che venga depositato *in terminis* l'avviso di ricevimento della raccomandata, elemento integrante del referto originale di notifica ed unica prova dell'eseguita notificazione; pertanto, è inammissibile il ricorso ove il ricorrente abbia depositato l'avviso di ricevimento solo in occasione dell'udienza di discussione (991).

È stato, peraltro, ritenuto che la nullità della notificazione è sanata dalla comparizione dell'intimato (992).

---

986) Consiglio di Stato, V, 8 giugno 1979, n. 291, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 1021 e, più ampiamente la giurisprudenza citata al paragrafo 19.43.

987) Consiglio di Stato, V, 25 gennaio 1972, n. 11, in «Cons. St.», 1972, I, pag. 17; T.A.R. Veneto, 2 dicembre 1975, n. 620, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 511; T.A.R. Campania, 2 dicembre 1975, n. 312, *ivi,* 1976, I, pag. 647 e la giurisprudenza riportata *retro,* 19.33.1, mentre nessuna chiamata in causa va fatta nei riguardi degli organi straordinari che hanno proceduto alle proclamazioni degli eletti (ved. *retro,* 19.33.2), ad eccezione dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, nel caso di elezioni per il Parlamento europeo.

988) T.A.R. Campania, Napoli, II, 23 aprile 2002, n. 2351, in «T.A.R.», 2002, I, pag. 2582.

989) T.A.R. Lazio, 5 novembre 1975, n. 442, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 3281 e T.A.R. Abruzzo, Pescara, 219 settembre 1980, n. 160, *ivi,* 1980, I, pag. 3953.

990) T.A.R. Sardegna, 29 settembre 1980, n. 360, in «T.A.R.», 1980, I, pag. 4030.

991) T.A.R Umbria, 18 febbraio 1977, n. 70, in «T.A.R.», 1977, I, pag. 1332; Consiglio di Stato, V, 8 giugno 1979, n. 290, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 1020.

992) T.A.R. Campania, 4 febbraio 1976, n. 6, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1539.

Nel caso di notificazione *a mezzo posta,* la notifica si perfeziona per il notificante con riferimento alla data di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario per la spedizione (993).

19.40. | *Deposito del ricorso con la prova delle notificazioni.*

Eseguite le prescritte notificazioni, il ricorrente deve depositare, entro il termine di *dieci giorni* dall'ultima notificazione, nella segreteria del Tribunale amministrativo regionale la copia del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza, con la prova dell'avvenuta notificazione, insieme con gli atti e documenti del giudizio (art. 130, comma 4, c.p.a.).
Occorre rilevare che si tratta di un secondo deposito del ricorso:
— il primo, al momento della proposizione del gravame e che si perfeziona con il deposito dell'originale del ricorso;
— il secondo, che avviene dopo le notificazioni del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza e che si concretizza con il deposito di copia del ricorso e del decreto.
Il termine dei dieci giorni ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza (994).
È stato ritenuto che la mancata indicazione, nella copia depositata del ricorso, della data del deposito dell'originale presso la segreteria del Tribunale amministrativo — indicazione necessaria per attestare l'avvenuta osservanza del termine perentorio di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti fissato dalla legge per il deposito del ricorso — non produce l'inammissibilità del ricorso stesso, posto che l'accertamento, esperibile dalle altre parti, sull'osservanza dei termini, può essere compiuto agevolmente in ogni momento, con il semplice esame del fascicolo processuale presso la segreteria del Tribunale amministrativo regionale (995).

19.41. | *Deposito degli atti e documenti del giudizio.*

19.41.1. | *Deposito del verbale di proclamazione degli eletti.*

Si è osservato che insieme al deposito di copia del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza il ricorrente deve depositare, nel termine di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, gli altri *atti e documenti utili* per lo svolgimento del processo.
Tra tali atti vi è il *verbale di proclamazione degli eletti* — il cui mancato deposito comporta l'improcedibilità del ricorso (996) — ma esiste controversia circa l'obbligo del suo deposito entro il termine perentorio dei *dieci giorni* dalla notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza.
Ciò, in quanto esiste consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato e della maggior parte dei Tribunali amministrativi regionali che ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso nel caso in cui i ricorrenti non abbiano provveduto al deposito della copia del verbale di proclamazione degli eletti nel suindicato termine perentorio, e che il mancato deposito non può essere ovviato con l'esercizio da parte del Tribunale amministrativo regionale del potere riconosciutogli dall'art. 21 della legge 1034 del 1971 (ora, abrogato), in quanto tale norma (che consentiva al giudice di ordinare l'esibizione degli atti e documenti di cui ritenesse necessaria la produzione in giudizio) non si applicava ai ricorsi in materia elettorale, dato che disponendo,

---

993) Consiglio di Stato, V, 16 settembre 2004, n. 6051, in «Foro amm. CDS», 2004, pag. 2602.

994) T.A.R. Sicilia, 21 ottobre 1975, n. 249, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 343; T.A.R. Toscana, 3 ottobre 1980, n. 624, *ivi,* 1980, I, pag. 4304; T.A.R. Sicilia, Catania, 18 novembre 1983, n. 782, *ivi,* 1984, I, pag. 420; Id., 26 settembre 1985, n. 1072, *ivi,* 1985, I, pag. 3910; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 15 febbraio 1984, n. 31, *ivi,* 1984, I, pag. 1861; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 29 luglio 1985, n. 348, *ivi,* 1985, I, pag. 3415; T.A.R. Toscana, II, 29 ottobre 1990, n. 550, *ivi,* 1990, I, pag. 4332; T.A.R. Puglia, Lecce, 30 gennaio 1991, n. 88, *ivi,* 1991, I, pag. 1515; T.A.R. Campania, Napoli, 16 luglio 1998, n. 2413, *ivi,* 1998, I, pag. 3799.

995) T.A.R. Sicilia, 12 maggio 1976, n. 160, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 2605; Id., 20 dicembre 1976, n. 550, *ivi,* 1977, I, pag. 672.

996) T.A.R. Campania, Napoli, II, 4 novembre 2004, n. 16417, in «Foro amm. T.A.R.», 2004, pag. 3430.

con un provvedimento istruttorio, l'acquisizione tardiva di atti eventualmente mancanti, si veniva a riaprire il termine perentorio scaduto (997).
La questione è stata deferita (998) all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la quale ha ritenuto (999) che dopo l'entrata in vigore della legge n. 1034 del 1971, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali, nei giudizi elettorali non trovi più applicazione la disciplina che regolamentava il procedimento dinanzi alle Giunte provinciali amministrative e che, pertanto, *non incomba più sul ricorrente l'onere del deposito dell'atto impugnato,* stante la chiara dizione dell'art. 21, citato, secondo il quale «*la mancata produzione della copia del documento impugnato non implica decadenza* (1000)».
La questione va ora letta alla luce del nuovo codice del processo amministrativo, il quale perviene alle conclusioni dell'Adunanza plenaria, con la riproduzione all'art. 45, comma 4, della citata norma dell'art. 21 della legge 1034 del 1971, affermando che «*la mancata produzione, da parte del ricorrente, della copia del provvedimento impugnato e della documentazione a sostegno del ricorso non implica decadenza*» propendendo quindi per la non perentorietà del termine.

19.41.2. | *Deposito del certificato elettorale o di altro valido documento.*

Nella trattazione relativa alla individuazione dei soggetti legittimati a proporre ricorso, abbiamo precisato che la prova della legittimazione (ossia di essere elettore) è data con l'esibizione del *certificato elettorale* o di altro valido documento, come la tessera elettorale o il verbale di proclamazione degli eletti o un certificato comprovante che il ricorrente ha proposto valida candidatura (ved. *retro,* 19.32.3).
Tra gli atti e documenti che debbono essere depositati unitamente al ricorso ed al decreto di fissazione dell'udienza vi è la *prova della qualità di elettore,* che va fornita, a pena di inammissibilità, entro i dieci giorni successivi alla notificazione (1001).

---

997) Consiglio di Stato, V, 6 febbraio 1973, n. 76, in «Cons. St.», 1973, I, pag. 191; Id., 4 marzo 1976, n. 344, *ivi,* 1976, I, pag. 334; Id., 18 marzo 1976, n. 464, *ivi,* 1976, I, pag. 349; Id., 8 aprile 1976, n. 598, *ivi,* 1976, I, pag. 474; Id., 27 agosto 1976, n. 1134, *ivi,* 1976, I, pag. 951; Id., 6 maggio 1977, n. 410, *ivi,* 1977, I, pag. 900; T.A.R. Veneto, 25 febbraio 1976, n. 224, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1354; T.A.R. Campania, 24 febbraio 1976, n. 9, *ivi,* 1976, I, pag. 1541; T.A.R. Piemonte, 12 luglio 1978, n. 379, *ivi,* 1978, I, pag. 3195; T.A.R. Marche, 28 luglio 1980, n. 242, *ivi,* 1980, I, pag. 3639; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 31 luglio 1980, n. 130, *ivi,* 1980, I, pag. 3710; T.A.R. Lombardia, Brescia, 23 settembre 1980, n. 278, *ivi,* 1980, I, pag. 3883; T.R.G.A Trentino-Alto Adige, 22 ottobre 1990, n. 332, *ivi,* 1990, I, pag. 4283.ù

998) Da Cons. giust. amm. sic. 25 settembre 1978, n. 175, in «Cons. St.», 1978, I, pag. 1347.

999) Sent. 23 febbraio 1979, n. 7, in «Cons. St.», 1979, I, pag. 151.

1000) In senso conforme, cfr.: Consiglio di Stato, V, 5 luglio 1983, n. 311, in «Cons. St.», 1983, I, pag. 752, che annulla T.A.R. Puglia, Bari, 2 ottobre 1982, nn. 416 e 417, in «T.A.R.», 1982, I, pag. 3592; Id., 2 marzo 1984, n. 207, in «Cons. St.», 1984, I pag. 261; T.A.R. Sicilia, 23 gennaio 1976, n. 3, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1063; Id., Palermo, 31 marzo 1978, n. 132, *ivi,* 1978, I, pag. 2414; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 18 settembre 1979, n. 127, *ivi,* 1979, I, pag. 3593; T.A.R. Sicilia, Palermo, 21 novembre 1979, n. 474, *ivi,* 1980, I, pag. 399; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 settembre 1980, n. 160, *ivi,* 1980, I, pag. 3953; T.A.R. Marche, 7 ottobre 1980, n. 286, *ivi,* 1980, I, pag. 4364; T.A.R. Campania, Napoli, 2 giugno 1981, n. 574, *ivi,* 1981, n. 2803; T.A.R. Lazio, II, 2 dicembre 1981, n. 1196, *ivi,* 1982, I, pag. 47; Id., 13 gennaio 1982, n. 25, *ivi,* 1982, I, pag. 386; T.A.R. Campania, Napoli, 18 gennaio 1983, n. 1, *ivi,* 1983, I, pag. 975; T.A.R. Veneto, 6 maggio 1985, n. 276, *ivi,* 1985, I, pag. 2277; T.A.R. Sardegna, 24 ottobre 1985, n. 491, *ivi,* 1985, I, pag. 4456; T.A.R. Puglia, Bari, 10 giugno 1985, n. 226, *ivi,* 1985, I, pag. 3843; T.A.R. Campania, Salerno, 19 giugno 1991, n. 173, *ivi,* 1991, I, pag. 3142.

1001) T.A.R. Sicilia, Palermo, 10 aprile 1984, n. 414, in «T.A.R.», 1984, I, pag. 1875; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 12 luglio 1990, n. 449, *ivi,* 1990, I, pag. 3029; T.R.G.A. Trentino Alto-Adige, Bolzano, 22 ottobre 1990, n. 333, *ivi,* 1990, I, pag. 4283; T.A.R. Toscana, II, 29 ottobre 1990, n. 551, *ivi,* 1990, I, pag. 4333; Id., 6 novembre 1990, n. 574, *ivi,* 1991, I, pag. 246; T.A.R. Molise, 17 novembre 1990, n. 264, *ivi,* 1991, I, pag. 296; Id., 23 novembre 1990, n. 267, *ivi,* 1991, I, pag. 297; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 18 aprile 1991, n. 230, *ivi,* 1991, I, pag. 2630, il quale ha ritenuto che il giudice amministrativo non può supplire, mediante acquisizione d'ufficio, all'omesso deposito, nei termini della qualità di elettore e che l'omesso deposito non può essere superato, ai fini dell'ammissibilità del ricorso dal deposito in giudizio del verbale dell'Ufficio centrale con allegato l'elenco dei candidati, in quanto la circostanza di essere candidato in un Comune non è idonea a dimostrare la circostanza di essere iscritto nelle liste di quel medesimo Comune; T.A.R. Liguria, 6 dicembre 1990, n. 751, *ivi,* 1991, I, pag. 542; T.A.R. Piemonte, II, 13 febbraio 1992, n. 45, *ivi,* 1992, I, pag. 1382; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 22 ottobre 1993, n. 509, *ivi,* 1993, I, pag. 4660; Id., 1 ottobre 1994, n. 658, *ivi,* 1994, I, pag. 4523; T.A.R. Molise, 5 ottobre 1995, n. 220, *ivi,* 1995, I, pag. 4937; T.A.R. Basilicata, 29 gennaio 1996, n. 18, *ivi,* 1996, I, pag. 1083; Consiglio di Stato, V, 30 ottobre 1981, n. 527, in «Cons. St.», 1981, I, pag. 1068; Id., 20 giugno 1983, n. 251, *ivi,* 1983, I, pag. 730; Id., 6 ottobre 1986, n. 501, *ivi,* 1986, I, pag. 1518; Id., 10 ottobre 1989, n. 601, *ivi,* 1989, I, pag. 1186; Id., 11 maggio 1993, n. 574, *ivi,* 1993, I, pag. 667.

È stato, tuttavia, sostenuto che non necessariamente detta prova deve essere esibita nel termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, essendo sufficiente che avvenga *entro l'udienza di discussione,* in quanto gli atti e documenti da produrre nei predetti termini di decadenza vanno identificati nei mezzi di prova sottoposti ad un termine perentorio il cui inutile decorso non comporta mai la decadenza dal gravame, ma solo incidenze sul piano probatorio (1002).

19.42. | *Costituzione in giudizio.*

19.42.1. | *Premessa.*

È stato osservato che nel processo amministrativo con la notifica del ricorso viene soddisfatta l'esigenza del contraddittorio, ma è con il deposito presso la segreteria del Tribunale regionale che si instaura il rapporto giuridico processuale, ossia il giudizio è istituito e procede fino alla decisione, anche se le controparti non si costituiscono, non trovando applicazione l'istituto della contumacia (1003).
Quindi, nel processo elettorale trovano applicazione i su indicati principi, anche se occorre tenere presente che prima si procede al deposito del ricorso ed alla sua notificazione unitamente al decreto di fissazione dell'udienza e successivamente al deposito di copia del ricorso e delle avvenute notificazioni.
A seguito del secondo deposito si possono *costituire in giudizio* l'interessato, l'amministrazione delle cui elezioni si tratta, il controinteressato e l'interveniente in giudizio.

19.42.2. | *Controricorso.*

In virtù dell'art. 130, comma 5, c.p.a., «*l'amministrazione resistente e i controinteressati depositano nella segreteria le proprie controdeduzioni nei quindici giorni successivi a quello in cui la notificazione si è perfezionata nei loro confronti*». Il termine dei quindici giorni era definito perentorio dall'abrogato art. 83/11, terzo comma, del D.P.R. 570 e come tale doveva osservarsi, sotto pena di decadenza.
Il venir meno della perentorietà consentirebbe quindi il deposito di controdeduzioni anche successivamente, fino — secondo noi — alla prima udienza di discussione.
Sotto la vigenza dell'abrogata normativa si rilevava che si trattava di una deroga — dettata dalle speciali caratteristiche di celerità che qualificano ed investono il contenzioso elettorale — al principio generale della non perentorietà del termine per la costituzione in giudizio dei controinteressati, principio generale che è, a sua volta, espressione del più generale principio del contraddittorio, che si fonda sulla inviolabilità della difesa del cittadino, prevista dall'art. 24 Cost. (1004).
Tuttavia, il carattere speciale della deroga alla non perentorietà del termine per la presentazione delle proprie controdeduzioni da parte del controinteressato, fissata dall'art. 83/11, comportava l'impossibilità di estendere l'ambito di operatività al di fuori della sua specifica funzione, che è quella di limitare entro breve e perentorio arco di tempo la possibilità della parte controinteressata di produrre deduzioni in forma scritta; pertanto, sarebbe contrario estendere la portata della citata norma, anche in contrasto con i principi costituzionali, nel senso di escludere la possibilità di una valida costituzione in giudizio del controinteressato in sede di discussione orale, per il solo fatto che è infruttuosamente decorso il termine perentorio per la presentazione di memorie scritte (1005).

1002) T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 11 febbraio 1981, n. 39, in «T.A.R.», 1981, I, pag. 1272.

1003) Virga, *Diritto amministrativo,* Milano, 1987, Vol. II, pag. 355.

1004) T.A.R. Lazio, II, 28 luglio 1976, n. 507, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 2676; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 13 novembre 1978, n. 191, *ivi,* 1979, I, pag. 398; T.A.R. Campania, Napoli, 18 gennaio 1983, n. 1, *ivi,* 1983, I, pag. 975.

1005) T.A.R. Lazio, II, 28 luglio 1976, n. 507, *cit.;* Id., 1 dicembre 1976, n. 709, in «T.A.R.», 1977, I, pag. 45; T.A.R. Sicilia, 20 dicembre 1976, n. 549*, ivi,* 1977, I, pag. 671; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 17 gennaio 1984, n. 2, *ivi,* 1984, I, pag. 1408; T.A.R. Valle d'Aosta, 5 ottobre 1985, n. 97, *ivi,* 1985, I, pag. 4152; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 10 aprile 1990, n. 254, *ivi,* 1990, I, pag. 1943; T.A.R. Molise, 16 febbraio 1991, n. 12, *ivi,* 1991, I, pag. 1443; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 23 luglio 1991, n. 542, *ivi,* 1991, I, pag. 3661; T.R.G.A. Trentino Alt-Adige, Trento, 1 febbraio 1991, n. 66, *ivi,* 1991, I, pag. 1323; Consiglio di Stato, V, 27 agosto 1976, n. 1151, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 956; Cons. giust. amm. sic., 19 febbraio 1998, n. 58, *ivi,* 1998, I, pag. 294).

La nuova disposizione non fa più cenno alla perentorietà del termine, per cui in definitiva nelle controversie in materia di operazioni elettorali, davanti ai Tribunali amministrativi regionali, la costituzione in giudizio dei controinteressati può avvenire sino alla prima udienza di discussione, sia pure al solo fine di discutere oralmente la causa, ossia, senza la facoltà di presentare memorie scritte o controdeduzioni (1006).
Inoltre, il termine di quindici giorni viene assegnato alla parte controinteressata perchè possa costituirsi in giudizio a mezzo di procuratore, depositando il controricorso e gli atti che ritenga utile produrre. Oltre tale termine non è più ammissibile farsi rappresentare da procuratore, ma è sempre consentito farsi assistere da difensore non munito di procura (1007).

19.42.3. | *Ricorso incidentale.*

Il ricorso incidentale è lo strumento offerto al controinteressato intimato per impugnare il provvedimento amministrativo in quella parte che non è stata impugnata dal ricorrente principale e per motivi diversi da quelli addotti da quest'ultimo, in modo da fare valere quell'interesse qualificato alla conservazione del vantaggio conseguito per effetto del provvedimento anzidetto.
Esso è ammissibile nel processo elettorale sia per il carattere generale delle norme che lo contemplano (art. 42 c.p.a.), sia per l'inesistenza di particolari ragioni ostative alla sua introduzione nel giudizio elettorale dinanzi al giudice amministrativo (1008).
Infatti, il ricorso incidentale, per sua natura, ha la finalità di consentire alla *parte intimata* di dedurre a sua volta vizi dell'atto non proponibili in via autonoma e, quindi, inerisce, oltre che alla impugnativa dell'atto, soprattutto al diritto di difesa della parte intimata, alla quale potrebbe non essere sufficiente una semplice contestazione delle richieste del ricorrente principale (1009).
Tuttavia, anche se il ricorrente incidentale può dedurre profili di illegittimità delle operazioni elettorali al fine di paralizzare, in via di eccezione, gli effetti di una eventuale decisione favorevole al ricorrente principale, egli non può far valere i medesimi vizi in via di azione e quindi nei confronti degli altri eletti in posizione poziore, essendone decaduto al compimento del termine di trenta giorni di cui all'art. 131, comma 1, c.p.a. (già art. 81/11, primo comma abrogato) (1010).
Inoltre, è inammissibile il ricorso incidentale che presenti un *petitum* esorbitante (annullamento totale delle elezioni), rispetto a quello introdotto col ricorso originario (correzione dei risultati), in quanto nel contenzioso elettorale è strutturalmente esistente una diversità di *petitum* (correzione e annullamento) che può alterare la (teorica) simmetria delle due azioni (1011).
Secondo l'abrogata disciplina il ricorso incidentale doveva essere notificato, a cura del resistente, nei più stretti termini di decadenza previsti nel giudizio elettorale per la costituzione dei controinteressati (ossia, nei quindici giorni dalla notifica del ricorso principale), sia nei confronti dei ricorrenti principali, sia nei

---

1006) T.A.R. Lombardia, Milano, I, 10 aprile 1990, n. 254, in «T.A.R.», 1990, I, pag. 1943.

1007) Boscia, *L'ordinamento elettorale,* Milano, 1976, pag. 415.

1008) Consiglio di Stato, V, 9 luglio 1976, n. 1015, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 795; Id., 25 gennaio 1980, n. 81, *ivi,* 1980, I, pag. 70; T.A.R. Trentino Alto-Adige, Bolzano, 7 dicembre 1995, n. 254, in «T.A.R.», 1996; I, pag. 511.

1009) Consiglio di Stato, V, 9 luglio 1976, n. 1015, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 795; T.A.R. Basilicata 5 luglio 1976, n. 54, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 3132; T.A.R. Calabria, 14 luglio 1976, n. 194, *ivi,* 1976, I, pag. 3541; T.A.R. Lombardia, 19 dicembre 1978, n. 789, *ivi,* 1979, I, pag. 461; T.A.R. Lazio, Latina, 28 luglio 1980, n. 159, *ivi,* 1980, I, pag. 2987; Id., 22 marzo 1999, n. 253, *ivi,* 1999, I, pag. 1257; T.A.R. Molise, 26 maggio 1981, n. 85, *ivi,* 1981, I, pag. 2307; Id., 2 aprile 1984, n. 37, *ivi,* 1984, I, pag. 1803; T.A.R. Sardegna, 8 novembre 1985, n. 547, *ivi,* 1985, I, pag. 397.

1010) T.A.R. Piemonte, 2 dicembre 1980, n. 1083, in «T.A.R.», 1981, I, pag. 430.

1011) T.A.R. Molise, 16 febbraio 1991, n. 13, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 1444; Consiglio di Stato, V, 1 ottobre 1986, n. 461, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 1495; Id., 27 settembre 1991, n. 1212, *ivi,* 1991, I, pag. 1342.

confronti dell'amministrazione interessata e di eventuali controinteressati, non essendo sufficiente il semplice deposito nella segreteria del Tribunale amministrativo regionale (1012).
In conformità all'art. 42 comma 1, secondo e terzo periodo, c.p.a. il ricorso si propone nel termine di *trenta giorni* [termine così ridotto ai sensi dell'art. 130 comma 10, c.p.a. (1013)] decorrente dalla ricevuta notificazione del ricorso principale. Per i soggetti intervenuti il termine decorre dall'effettiva conoscenza della proposizione del ricorso principale.
Il ricorso incidentale, notificato con le modalità previste per il ricorso principale, alle controparti personalmente o, se costituite, ai sensi dell'art. 170 del codice di procedura civile, ha i contenuti tipici del ricorso al giudice amministrativo ed è depositato nei termini e secondo le modalità previste per i ricorsi avverso le operazioni elettorali.

19.42.4. | *Intervento in giudizio*.

In via, generale è da ritenersi *inammissibile,* nel processo elettorale amministrativo, l'intervento in giudizio, sia nella considerazione che, essendo tale processo improntato all'esigenza di definire nel minor tempo possibile la controversia, il cui esperimento, legato a termini perentori o anche semplicemente ordinatori, contrasta con ogni *ratio* d'urgenza, sia perchè, per quanto concerne l'intervento, manca ogni disciplina in ordine ai termini di esso (notificazione, deposito, controdeduzioni, ecc.) (1014).
Inoltre, deve comunque dichiararsi inammissibile l'intervento in giudizio da parte di soggetti titolari di un interesse che sarebbero stati legittimati a far valere in via principale con autonoma impugnativa (1015).
È, per contro, *ammissibile* l'intervento di un attore popolare, sia in via principale o in via adesiva autonoma, nel giudizio da altri iniziato, a condizione che l'intervento stesso sia esercitato con le modalità previste dall'art. 50 c.p.a. (già art. 22 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ed artt. 37 e segg. del regolamento di procedura approvato con R.D. 17 agosto 1907, n. 642), chè, altrimenti, verrebbe leso il principio generale del contraddittorio e quello della perentorietà del termine di impugnativa, quest'ultimo di particolare rilievo nella materia elettorale (1016).
Pertanto, in base all'art. 50 c.p.a. (già art. 22 della legge 1034 del 1971 ed artt. 27, 38, 39 e 40 del R.D. 642 del 1907), l'intervento può avvenire sino al passaggio in decisione della causa (1017).
Dispone l'art. 50, comma 1, del c.p.a. che l'intervento è proposto con atto diretto al giudice adito, recante l'indicazione delle generalità dell'interveniente. L'atto deve contenere le ragioni su cui si fonda, con la produzione dei documenti giustificativi, e deve essere sottoscritto ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. *d),* ossia con la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.
Il comma 2, dell'art. 50 prescrive che l'atto di intervento è notificato alle altre parti ed è depositato nei termini di cui all'art. 345 c.p.a.; nei confronti di quelle costituite è notificato ai sensi dell'art. 170 del codice di procedura civile.

1012) T.A.R. Lazio, II 12 luglio 1978, n. 604, in «T.A.R.», 1978, I, pag. 1539; T.A.R. Sardegna, 8 novembre 1985, n. 507, *ivi,* 1986, I, pag. 395; T.A.R. Puglia, Bari, 25 febbraio 1986, n. 185, *ivi,* 1986, I, pag. 1494; Id., II, 27 febbraio 1991, n. 24, 1991, I, pag. 3184; Id., 28 novembre 1995, n. 1034, *ivi,* 1996, I, pag. 4995; Id., 6 novembre 1997, n. 882, *ivi,* 1998, I, pag. 324; T.A.R. Molise, 8 maggio 1996, n. 175, *ivi,* 1996, I, pag. 2621; T.A.R. Lazio, Latina, 21 ottobre 1999, n. 637, *ivi,* 1999, I, pag. 4299; T.A.R. Puglia, Bari, I, 30 novembre 1999, n. 1815*, ivi,* 2000, I, pag. 362; Consiglio di Stato, V, 18 febbraio 1992, n. 136, in «Cons. St.», 1992, I, pag. 239; Id., 2 maggio 1996, n. 499, *ivi,* 1996, I, pag. 825; Id., 3 giugno 1996, n. 623, *ivi,* 1996, I, pag. 883; Id., 10 marzo 1997, n. 247, *ivi,* 1997, I, pag. 370; Id., 16 giugno 1998, n. 885, *ivi,* 1998, I, pag. 929; Id., 5 maggio 1999, n. 519, *ivi,* 1999, I, pag. 857; Cons. giust. amm. sic., 24 settembre 1993, n. 312, *ivi,* 1993, I, pag. 1161.

1013) Così, Cons. giust. amm. sic., 15 maggio 2001, n. 216, in «Cons. St.», 2001, I, pag. 1476.

1014) T.A.R. Campania, 4 febbraio 1976, n. 6, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 1539; Id., 25 febbraio 1976, n. 213, *ivi,* 1976, I, pag. 1580.

1015) T.A.R. Sardegna, 12 novembre 1975, n. 157, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 351.

1016) T.A.R. Sicilia, Palermo, 20 novembre 1985, n. 1445, in «T.A.R.», 1986, I, pag. 393.

1017) T.A.R. Veneto, II, aprile 1990, n. 440, in «T.A.R.», 1990, I, pag. 2598.

19.43. | *Integrazione del contraddittorio.*

Vigente l'abrogata normativa, si rilevava in merito al problema relativo alla integrazione del contraddittorio, che nulla disponeva in merito l'art. 83/11, il quale si limitava a stabilire che il ri-corso doveva essere depositato nella segreteria del giudice adito e notificato (insieme al decreto del Presidente del Tribunale amministrativo che fissa l'udienza e nomina il relatore) «*alla parte che può avervi interesse*», entro il breve termine di dieci giorni dalla data del provvedimento presidenziale.
Non esisteva, quindi, nessun divieto esplicito di integrare il contraddittorio, e neppure una formula che lasciasse intendere la necessità che tutti i controinteressati siano *ab initio* individuati e venga loro notificato il ricorso nel suaccennato termine.
La giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali ritenne che il giudice potesse disporre l'integrazione del contraddittorio nei riguardi dei controinteressati al ricorso, a condizione che il ricorso fosse notificato ad almeno uno di essi (1018).
Si concludeva affermando che nessun ostacolo impediva di estendere al procedimento in materia elettorale la regola dell'allora vigente art. 21, primo comma, ultima parte, della legge 1034 del 1971, anche se l'art. 19, quarto comma, della citata legge stabiliva che per i giudizi relativi alle operazioni elettorali rimanevano ferme le norme procedurali contenute nella legge 1147 del 1966, in quanto tale rinvio comportava soltanto che nelle controversie elettorali continuavano ad applicarsi norme processuali diverse da quelle generali, ma non già che la materia elettorale fosse sottratta all'applicazione delle regole generali tutte le volte che manchi una specifica norma speciale (1019).
Attualmente, ritenuto che nulla osti all'applicazione del principio dell'integrazione del contraddittorio, trova applicazione l'art. 49 c.p.a. il quale dispone che quando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati, il presidente o il collegio ordina l'*integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri*.
L'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato; in tali casi il collegio provvede con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 74.
Il giudice, nell'ordinare l'integrazione del contraddittorio, fissa il relativo termine, indicando le parti cui il ricorso deve essere notificato. Può autorizzare, se ne ricorrono i presupposti, la notificazione per pubblici proclami prescrivendone le modalità. Se l'atto di integrazione del contraddittorio non è tempestivamente notificato e depositato, il giudice provvede ai sensi dell'art. 35 che dispone l'estinzione del processo.
Come rilevato, l'integrazione del contraddittorio è disposta dal giudice con propria ordinanza, con relativo obbligo per l'interessato di depositare copia del ricorso, con la prova dell'eseguito adempimento, entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ordinanza (1020).
Qualora l'integrazione del contraddittorio sia stata negata dal Tribunale amministrativo regionale, il *Consiglio di Stato,* in sede di appello, considerato che l'omessa integrazione costituisce un vizio di procedura,

---

1018) Consiglio di Stato, V, 18 marzo 1976, n. 487, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 353; Id., 19 ottobre 1976, n. 1280, *ivi,* 1976, I, pag. 1010; Id., 26 ottobre 1976, n. 700, *ivi,* 1976, I, pag. 508; Id., 9 marzo 1979, n. 141, *ivi,* 1979, I, pag. 391; Id., 4 agosto 1986, n. 392, *ivi,* 1986, I, pag. 1157; Id., 5 luglio 1991, n. 1002, *ivi,* 1991, I, pag. 1162; Id., 31 dicembre 1993, n. 1408, *ivi,* 1993, I, pag. 1644; Cons. giust. amm. sic., 6 maggio 1992, n. 112, *ivi,* 1992, I, pag. 850; T.A.R. Umbria, 19 dicembre 1975, n. 323, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 580; T.A.R. Veneto, 24 giugno 1976, n. 531, *ivi,* 1976, I, pag. 2822; T.A.R. Campania, 12 maggio 1976, n. 454, *ivi,* 1976, I, pag. 2543; T.A.R. Basilicata, 4 dicembre 1979, n. 362, *ivi,* 1980, I, pag. 763; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 17 dicembre 1980, n. 348, *ivi,* 1981, I, pag. 530; T.A.R. Campania, Salerno, 9 luglio 1981, n. 211, *ivi,* 1981, I, pag. 2830; T.A.R. Lazio, II, 2 dicembre 1981, n. 1196, *ivi,* 1982, I, pag. 47; Id., 13 gennaio 1982, n. 25, *ivi,* 1982, I, pag. 386; T.A.R. Umbria, 10 novembre 1981, n. 387, *ivi,* 1982, I, pag. 223; T.A.R. Basilicata, 9 luglio 1981, n. 212, *ivi,* 1981, I, pag. 2830; Id., 29 marzo 1990, n. 6, *ivi*, 1990, I, pag. 2280; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 15 aprile 1991, n. 112, *ivi,* 1991, I, pag. 2027.

1019) *Contra,* relativamente all'inapplicabilità nel giudizio elettorale, caratterizzato da particolare speditezza e celerità, dell'istituto dell'integrazione del contraddittorio, cfr. T.A.R. Bari, 24 febbraio 1976, n. 50, in «*T.A.R.*», 1976, I, pag. 1610; Id., 19 dicembre 1983, n. 1026, *ivi,* 1984, I, pag. 1087.

1020) T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 13 dicembre 1979, n. 191, in «T.A.R.», 1980, I, pag. 398.

annulla la sentenza impugnata e rimette la causa allo stesso Tribunale amministrativo per le decisioni di merito (1021).
È stato deciso che dovendo necessariamente partecipare al giudizio elettorale l'ente territoriale cui le operazioni elettorali si riferiscono e sul quale, in definitiva, ricadono le conseguenze delle decisioni del giudice amministrativo, deve ritenersi che — se anche la mancata notificazione del ricorso all'ente medesimo non rende improcedibile il ricorso, potendosi integrare il contraddittorio nei suoi confronti, dopo l'instaurazione del giudizio, in quanto l'ente non può considerarsi autorità emanante l'atto impugnato — possa trovare applicazione la norma di cui all'art. 45 c.p.a. (già art. 21, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034) che consente l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle parti necessarie diverse dall'autorità emanante (1022).

19.44. | *Trattazione della causa.*

19.44.1. | *La normativa.*

All'udienza stabilita, il collegio, udita la relazione del componente all'uopo delegato, *sentite le parti* se presenti, nonchè i difensori, se costituiti, pronuncia la decisione.
Il fatto che si parli di parti e di difensori sta a significare che nel contenzioso elettorale possono essere ascoltati, non solo i difensori eventualmente costituiti (e non vi è alcuna norma che stabilisca dei termini particolari per la costituzione), ma anche le parti presenti, che possono esporre le loro ragioni, anche senza il patrocinio di avvocato (1023).
Nel caso in cui si appalesino necessari adempimenti istruttori, il Tribunale provvede con ordinanza e fissa, in pari tempo, la nuova udienza di discussione.
In merito ai mezzi di prova, occorre tenere conto dell'art. 63 c.p.a. il quale dispone che fermo restando l'onere della prova a loro carico, il giudice può chiedere alle parti anche d'ufficio chiarimenti o documenti. Inoltre, il giudice, anche d'ufficio, può ordinare a terzi di esibire in giudizio i documenti o quanto altro ritenga necessario, secondo il disposto degli artt. 210 e seguenti del codice di procedura civile; può altresì disporre l'ispezione ai sensi dell'art. 118 dello stesso codice.
Su istanza di parte il giudice può ammettere la *prova testimoniale,* che è sempre assunta in forma scritta ai sensi del codice proc. civ.
Qualora reputi necessario l'accertamento di fatti o l'acquisizione di valutazioni che richiedono particolari competenze tecniche, il giudice può ordinare l'esecuzione di una verificazione ovvero, se indispensabile, può disporre una consulenza tecnica.
Il giudice può disporre anche l'assunzione degli altri mezzi di prova previsti dal codice proc. civ., esclusi l'interrogatorio formale e il giuramento (1024).

19.44.2. | *Orientamenti giurisprudenziali.*

Vigente l'abrogata normativa si segnalano i seguenti interventi giurisprudenziali.

1021) Cons. giust. amm. sic., 25 giugno 1976, n. 220, in «*Cons. St.*», 1976, I, pag. 897.

1022) Consiglio di Stato, Ad. plen., 23 febbraio 1979, n. 7, in «*Cons. St.*», 1979, I, pag. 121; Id., V, 18 marzo 1976, n. 487, *ivi,* 1976, I, pag. 353; Id., 19 ottobre 1976, n. 1280, *ivi,* 1976, I, pag. 1040; Id., 18 ottobre 1984, n. 759, *ivi,* 1984, I, pag. 1222; Id., 17 novembre 1994, n. 1311, *ivi,* 1994, I, pag. 1568; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 6 novembre 1980, n. 332, in «T.A.R.», 1981, I, pag. 175.

1023) Consiglio di Stato, V, 27 agosto 1976, n. 1151, in «*Cons. St.*», 1976, I, pag. 956.

1024) Il successivo art. 64 così dispone: *Disponibilità, onere e valutazione della prova*.

«1. Spetta alle parti l'onere di fornire gli elementi di prova che siano nella loro disponibilità riguardanti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni.

2. Salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti nonchè i fatti non specificatamente contestati dalle parti costituite.

È stato deciso che le parti e non solo i loro difensori hanno facoltà di assistere alle operazioni di verificazione espletate nei giudizi elettorali (1025).
Sulla questione relativa all'*onere delle prove,* occorre tenere presente che il ricorrente non ha, nel procedimento elettorale, la libera disponibilità degli atti, per cui il giudice può influire sulla ripartizione dell'onere medesimo, attribuendolo a quella parte che abbia la disponibilità degli atti o la possibilità di esibizione (1026).
Pertanto, l'onere della prova a carico di chi denuncia, deve essere inteso in modo elastico, tale da non escludere la tutela del soggetto leso, anche se non in grado di esibire alcun concreto elemento di prova, non essendo gli atti del procedimento nella disponibilità delle parti (1027).
È stato affermato che l'art. 83/11, quinto comma, che limitava, nei giudizi elettorali avanti i giudici amministrativi, i mezzi probatori alle risultanze documentali, non era in contrasto con l'art. 97 Cost., secondo il quale gli uffici sono organizzati in modo che sia assicurato il buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto detta disposizione non può trovare applicazione per regolare la funzione giurisdizionale del giudice, con la conseguenza che la disciplina processuale delle prove nei giudizi elettorali non può essere valutata in relazione al parametro dell'art. 97 Cost. (1028).
Ne consegue che nel giudizio in materia di operazioni elettorali (che è giudizio di sola legittimità) non può essere accolta la richiesta di ammissione di una *prova testimoniale,* essendo tale mezzo istruttorio esperibile solo nei casi di giurisdizione di merito (1029).
Non sono state ritenute ammissibili le prove costituite da dichiarazioni di elettori che asseriscano di aver votato per il ricorrente, in quanto tali mezzi di prova sono incompatibili col principio della segretezza del voto (1030).
Come rilevato (1031), l'interesse pubblico alla definizione della controversia cui è preordinato il processo elettorale, non impedisce che il procedimento resti necessariamente sospeso, nel caso in cui sia proposto un *regolamento preventivo di giurisdizione* (cfr. sent. 246 del 1983, con la quale la Corte Costituzionale, pur deprecando l'uso strumentale dell'istituto nei giudizi elettorali, ha ritenuto costituzionalmente legittima la norma che prevede la sospensione del giudizio elettorale in attesa della decisione del regolamento preventivo di giurisdizione).

---

3. Il giudice amministrativo può disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e documenti utili ai fini del decidere che siano nella disponibilità della pubblica amministrazione.

4. Il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento e può desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo».

1025) T.A.R. Molise, 28 gennaio 2000, n. 19, in «T.A.R.», 2000, I, pag. 1430.

1026) T.A.R. Basilicata, 22 ottobre 1974, n. 4, in «Cons. St.», 1974, Parte spec., pag. 341.

1027) Consiglio di Stato, V, 5 dicembre 1991, n. 1358, in «Cons. St.», 1991, I, pag. 1830; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 14 ottobre 2005, n. 3791 e Id. Brescia, 5 ottobre 2005, n. 924, in «Foro amm. CDS», 2005, pag. 3085.

1028) Corte cost. sent. n. 140 del 1992.

1029) T.A.R. Sardegna, 12 novembre 1975, n. 157, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 351; T.A.R. Valle d'Aosta, 3 ottobre 1980, n. 58, *ivi,* 1980, I pag. 4166; T.A.R. Basilicata, 5 novembre 1992, n. 144, *ivi,* 1992, I, pag. 297; T.A.R. Piemonte, II, 18 novembre 1994, n. 559, *ivi,* 1995, I, pag. 104; T.A.R. Molise, 11 luglio 1995, n. 185, *ivi,* 1995, I, pag. 3827; T.A.R. Campania, Salerno, 27 dicembre 1995, n. 595, *ivi,* 1996, I, pag. 650; T.A.R. Piemonte, II, 28 maggio 1998, n. 202, *ivi,* 1998, I, pag. 2395, secondo il quale gli atti di notorietà, avendo valore di semplice testimonianza, priva peraltro della garanzia del contraddittorio, sono inammissibili come fonte di prova, in quanto il loro valore, come atti pubblici facenti fede fino a querela di falso, è circoscritto all'attestazione, da parte del pubblico ufficiale di aver ricevuto le dichiarazioni in esso contenute, previa identificazione dei loro autori, mentre le dichiarazioni in sè non hanno più di un mero carattere indiziario, sì che, a seconda delle circostanze, il giudice può fondarvi il proprio convincimento apprezzandone la veridicità e la rilevanza con piena libertà di giudizio; T.A.R. Campania, Napoli, 16 luglio 1998, n. 2425, *ivi,* 1998, I, pag. 3804; T.A.R. Piemonte, II, 4 febbraio 2000, n. 130, *ivi,* 2000, I, pag. 1808; T.A.R. Calabria, Catanzaro, II, 7 ottobre 2002, n. 2314, *ivi,* 2002, I, pag. 4471; T.A.R., Puglia, Bari, III, 5 agosto 2005, n. 3559, in «Foro amm. T.A.R.», pag. 2561; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 19 ottobre 2005, n. 864, *ivi,* 2005, pag. 3243.

1030) T.A.R. Lazio, II-*bis,* 15 dicembre 1999, n. 2578, in «T.A.R.», 2000, I, pag. 37; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 29 ottobre 2001, n. 7065, *ivi,* 2001, I, pag. 4065, il quale afferma che le sole dichiarazioni rilevanti sono quelle espresse dai rappresentanti di lista; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 27 ottobre 2001, n. 655, *ivi,* 2001, I, pag. 4088.

1031) Virga, *Diritto amministrativo*, vol. II, *cit.,* pag. 463.

Peraltro, è stato deciso che nei riguardi del cittadino elettore che impugni il risultato delle elezioni amministrative — sia direttamente, sia intervenendo *ad adiuvandum* nel giudizio proposto — e poi veda ritardare la decisione, in relazione al regolamento di giurisdizione pretestuosamente proposto da un terzo a fini dilatori, non può negarsi il verificarsi di un danno risarcibile, ai sensi dell'art. 96, primo comma, codice procedura civile, essendo tale danno identificabile, pure in difetto di una posizione di diritto soggettivo suscettibile di essere incisa da detto ritardo, nei maggiori oneri provocati con riguardo all'impugnativa, per cui era legittimato, dalla temeraria iniziativa processuale della controparte (1032).
Nel giudizio d'impugnazione delle operazioni elettorali trova applicazione la regola della *prova di resistenza,* secondo cui non si può pronunciare l'annullamento di voti la cui eventuale illegittimità non abbia, in concreto, influito sul risultato elettorale, ovvero la cui ipotetica eliminazione non cambierebbe, in termini di posizione di graduatoria, il risultato elettorale (1033).
Con ordinanza n. 32 del 30 gennaio 2003, il T.A.R. Campania, sede di Napoli ha sollevato q.l.c. dell'art. 83/11 D.P.R. 570, in quanto limita i poteri istruttori nel giudizio elettorale alle sole risultanze documentali; la Corte Cost. con sent. n. 85 del 2004 ha dichiarato inammissibile detta questione.

19.45. | *Effetti della decisione.*

Anche nel giudizio in materia di operazioni elettorali trova applicazione (come nel giudizio in materia di eleggibilità) il disposto del comma 9, dell'art. 130 c.p.a. [già primo comma dell'art. 84 D.P.R. 570, nel testo sostituito dall'art. 4 della legge 1147 del 1966 e ribadito dall'art. 6 della legge 1034 del 1971 (1034)] secondo il quale il Tribunale amministrativo regionale, quando accoglie i ricorsi *corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegalmente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo* (1035).
La sentenza del Tribunale amministrativo può condurre anche al *rinnovo delle elezioni,* e ciò si verificherà quando si abbia annullamento totale delle operazioni elettorali oppure quando, a seguito di annullamento parziale, i vizi riscontrati in alcune sezioni influiscono sui risultati complessivi delle elezioni (1036).
Relativamente agli effetti della decisione di correzione dei risultati elettorali è stato deciso che detta operazione elimina *ex tunc* l'illegittima proclamazione del candidato erroneamente dichiarato eletto, caducando *ab origine* tale atto e restando salvi solo gli atti da questo posti in essere e le deliberazioni alla cui formazione egli ha concorso, quale funzionario di fatto, senza che l'interessato possa vantare alcuna pretesa in ordine al rapporto svolto in via di fatto con l'ente (1037).
Ai fini della pronuncia non può ritenersi cessata la materia del contendere allorchè, per effetto delle *dimissioni* contemporaneamente presentate dalla maggioranza dei consiglieri in carica, il Consiglio comunale debba essere rinnovato; ciò in quanto l'eventuale accoglimento del ricorso, con la conseguente sosti-

1032) Cass. civ., S.U., 24 marzo 1993, n. 3518, in «Cons. St.», 1993, II, pag. 148.

1033) T.A.R. Toscana, II, 22 ottobre 1999, n. 869, in «T.A.R.», 1999, I, pag. 4910; T.A.R. Puglia, Bari, I, 27 ottobre 1999, n. 1479, *ivi,* 1999, I, pag. 5054; T.A.R. Valle d'Aosta, 18 febbraio 2000, n. 27, *ivi,* 2000, I, pag. 1825; T.A.R, Emilia-Romagna, Bologna, I, 1 luglio 2000, n. 683, *ivi,* 2000, I, pag. 3867; T.A.R. Calabria, Reggio Cal., 28 luglio 2000, n. 1284, *ivi,* 2000, I, pag. 4607; T.A.R. Puglia, Bari, I, 25 ottobre 2000, n. 4172, *ivi,* 2000, I, pag. 5330; T.A.R, Toscana, III, 30 ottobre 2000, n. 225, *ivi,* 2000, I, pag. 5219; T.A.R. Campania, Napoli, II, 4 dicembre 2000, n. 4498, *ivi,* 2001, I, pag. 646; Id., 12 novembre 2001, n. 4800, *ivi,* 2002, I, pag. 261; T.A.R. Puglia, Lecce, II, 7 febbraio 2001, n. 3862, *ivi,* 2001, I, pag. 1439; T.A.R. Sicilia, Palermo, II, 19 febbraio 2001, n. 239, *ivi,* 2001, I, pag. 1496; T.A.R. Marche, 8 novembre 2002, n. 1378, *ivi,* 2003, I, pag. 333; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, I, 18 ottobre 2007, n. 802, in «Foro amm. T.A.R.», 2007, pag. 3054; T.A.R. Campania, Napoli, II, 16 novembre 2006, n. 9709, *ivi,* 2006, pag. 3613; Consiglio di Stato, V, 2 dicembre 2002, n. 6625, in «Cons. St.», 2002, I, pag. 2657.

1034) Occorre rilevare che l'art. 84, nel testo precedente alle modifiche apportate dal nuovo c.p.a. attribuiva il potere di correggere il risultato delle elezioni a tutti gli organi giurisdizionali, ordinari ed amministrativi (Tribunale, Corte d'Appello, Cassazione, T.A.R. e Consiglio di Stato), mentre la nuova formulazione ne limita il potere ai soli Tribunali, Corte d'Appello e Cassazione, disciplinando a parte i poteri del giudice amministrativo, sia in primo grado (art. 130, comma 9) , sia in appello (art. 131, comma 3).

1035) Cons. giust. amm. sic., 11 febbraio 1986, n. 2, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 192; Consiglio di Stato, V., 29 maggio 1986, n. 285, *ivi,* 1986, I, pag. 685; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 2 novembre 1990, n. 729, in «T.A.R.», 1991, I, pag. 380.

1036) Cfr. Consiglio di Stato, V, 21 maggio 1982, n. 416, in «Cons. St.», 1982, I, pag. 659.

1037) T.A.R. Lombardia, Brescia, 13 ottobre 1982, n. 374, in «T.A.R.», 1982, I, pag. 3398.

tuzione dei candidati illegittimamente proclamati con coloro che hanno diritto di esserlo, importa che questi ultimi, in virtù dell'effetto ripristinatorio proprio della sentenza, devono considerarsi tali sin dalla proclamazione, sicchè le dimissioni, nel frattempo presentate da coloro che illegittimamente risultato proclamati eletti, sono *inutiliter datae* (1038).
Il ricorso diventa improcedibile quando, nelle more del giudizio, sia trascorso il periodo di durata del Consiglio o questo sia stato sciolto anticipatamente per ragioni diversi dall'annullamento giurisdizionale, venendo meno in tal caso per il ricorrente ogni interesse connesso alla composizione dell'organo quale derivante dalla tornata elettorale cui si riferisce l'impugnazione (1039).
Le spese per il giudizio per l'accertamento di eventuali irregolarità dell'*iter* procedimentale delle elezioni rimangono, al di là del criterio della soccombenza, a carico dell'ente interessato al rinnovo delle cariche elettive (1040).
In applicazione dell'art. 8 D.P.R. 10 maggio 2002, n. 115, fa carico al ricorrente il compenso per il funzionario verificatore dei risultati elettorali, nominato ai fini dell'istruttoria (1041).

19.46. | *Deposito, pubblicazione e notificazione della sentenza.*

Subito dopo la discussione della controversia, il Tribunale emette sentenza. La sentenza è *pubblicata entro il giorno successivo* alla decisione della causa. Se la complessità delle questioni non consente la pubblicazione della sentenza, nello stesso termine di cui sopra, è pubblicato il dispositivo mediante deposito in segreteria. In tal caso la sentenza è pubblicata entro i *dieci giorni* successivi (art. 130, comma 7, c.p.a.); il termine è ordinatorio e l'inosservanza di esso non può essere motivo di nullità (1042).
È stato deciso, che il deposito della sentenza non vale a spostare il momento della decisione della controversia, che è quello in cui, esauritasi la discussione, viene pubblicato il dispositivo, il quale pertanto assume portata determinante ai fini della decisione stessa.
Ne consegue che è nulla, per irregolare partecipazione del prescritto numero dei giudici, la sentenza del Tribunale amministrativo regionale il cui dispositivo, subito dopo la discussione della controversia, risulti sottoscritto da sei giudici, a nulla rilevando che la decisione depositata sia stata invece sottoscritta dai soli tre magistrati del collegio giudicante (1043).
La sentenza deve essere immediatamente trasmessa in copia, a cura della segreteria del Tribunale, al Sindaco (se si tratta di elezioni comunali e circoscrizionali), perchè il Comune provveda, entro *ventiquattro ore* dal ricevimento, alla pubblicazione per *quindici giorni* della parte dispositiva all'albo pretorio, a mezzo del segretario comunale, che ne è diretto responsabile (art. 130, comma 8). Tale pubblicazione ha lo scopo di pubblicità-notizia, al fine di consentire l'esercizio dell'azione popolare in sede di appello.
Inoltre, il Comune deve comunicare, con apposita notifica, agli interessati la correzione del risultato elettorale. Il secondo comma dell'art. 84 D.P.R. 570 dispone che il Sindaco deve curare la notificazione della sentenza, senza spese, agli interessati, cioè non solo a coloro che sono stati parte nel giudizio, ma anche a coloro che, essendo legittimati ad intervenire, non si siano costituiti (1044).
L'art. 130 comma 8, secondo periodo, dispone che eguale comunicazione deve essere fatta anche al *Prefetto*. Innovativamente, si dispone che ai medesimi incombenti si provvede *dopo il passaggio in giudicato della sentenza* annotando sulla copia pubblicata la sua definitività.

1038) T.A.R. Calabria, 1 aprile 1976, n. 61, in «T.A.R.», 1976, I, pag. 2113.

1039) T.A.R. Lazio, III-*ter,* 31 maggio 2006, n. 4105, in «Foro amm. T.A.R.», 2006, pag. 1736.

1040) T.A.R. Molise, 31 gennaio 2002, n. 59, in «T.A.R.», 2002, I, pag. 1146; Consiglio di Stato, V, 25 febbraio 2003, n. 1076, in «Cons. St.», 2003, I, pag. 433; Id., 26 febbraio 2003, n. 1097, *ivi,* 2003, I, pag. 438, secondo il quale possono essere ripartite anche con il Comune non resistente le spese derivanti dallo svolgimento dell'istruttoria, effettuata anche nell'interesse precipuo del Comune.

1041) T.A.R. Lazio, Latina, 10 ottobre 2005, n. 1001, in «Foro amm. T.A.R.», 2005, pag. 3238.

1042) Boscia, *L'ordinamento elettorale, cit.,* pag. 417; Consiglio di Stato, V, 8 gennaio 2002, n. 97, in «Cons. St.», 2002, I, pag., 26.

1043) Consiglio di Stato, V, 4 dicembre 1981, n. 634, in «Cons. St.», 1981, I, pag. 1438.

1044) Boscia, *op. cit.,* pag. 417.

Mentre nel giudizio ordinario la sentenza del Tribunale civile è sospesa in pendenza di ricorso alla Corte d'Appello, la sentenza del Tribunale amministrativo è immediatamente esecutiva, salva restando la facoltà del Consiglio di Stato di concedere la sospensione, a seguito di apposita istanza avanzata dal ricorrente in secondo grado (art. 111 c.p.a.).

19.47. | *Rinuncia, sospensione e interruzione del processo.*

19.47.1. | *Rinuncia.*

La parte può *rinunciare al ricorso* in ogni stato e grado della controversia, mediante dichiarazione sottoscritta da essa stessa o dall'avvocato munito di mandato speciale e depositata presso la segreteria, o mediante dichiarazione resa in udienza e documentata nel relativo verbale.
Il rinunciante deve pagare le spese degli atti di procedura compiuti, salvo che il collegio, avuto riguardo a ogni circostanza, ritenga di compensarle.
La rinuncia deve essere notificata alle altre parti almeno *dieci giorni* prima dell'udienza. Se le parti che hanno interesse alla prosecuzione non si oppongono, il processo si estingue.
Anche in assenza delle formalità di cui sopra, il giudice può desumere dall'intervento di fatti o atti univoci dopo la proposizione del ricorso ed altresì dal comportamento delle parti argomenti di prova della sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione della causa (art. 84 c.p.a.).

19.47.2. | *Sospensione.*

In conformità all'art. 79, c.p.a., la sospensione del processo è disciplinata dal codice proc. civ., dalle altre leggi e dal diritto dell'Unione Europea.
L'esigenza di accelerare il procedimento, per addivenire ad una sollecita conclusione del contenzioso elettorale, esclude che possa trovare applicazione l'istituto della sospensione facoltativa del processo; mentre può verificarsi la sospensione per definire la competenza giurisdizionale, attivata con l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, ovvero per decidere sulla questione di legittimità costituzionale ovvero nei casi di sospensione obbligatoria in pendenza di giudizio penale (1045).
In caso di sospensione del giudizio, per la sua *prosecuzione* deve essere presentata istanza di fissazione di udienza entro novanta giorni dalla comunicazione dell'atto che fa venir meno la causa della sospensione (art. 80, comma 1, c.p.a.).

19.47.3. | *Interruzione.*

L'interruzione del processo è disciplinata dalle disposizioni del codice di proc. civ. (art. 79, comma 2, c.p.a.).
Il processo interrotto prosegue se la parte nei cui confronti si è verificato l'evento interruttivo presenta nuova istanza di fissazione di udienza. Se non avviene, il processo deve essere riassunto, a cura della parte più diligente, con apposito atto notificato a tutte le altre parti, nel termine perentorio di novanta giorni dalla conoscenza legale dell'evento interruttivo, acquisita mediante dichiarazione, notificazione o certificazione (art. 80, comma 2 e 3, c.p.a.).
Ai sensi dell'art. 299 codice proc. civ. (già art. 24 della legge 1034 del 1971) si dispone la interruzione del processo, sia di primo grado, sia d'appello, qualora si verifichi la morte o perdita della capacità di stare in giudizio di una delle parti private o del suo rappresentante o per cessazione di tale rappresentanza e, se la parte si è costituita in giudizio col ministero di avvocato, la sospensione si avvera anche in conseguenza della morte, radiazione o sospensione del difensore.

1045) Boscia, *op. cit.,* pag. 419.

Al verificarsi di uno di questi avvenimenti, sussiste l'onere di riassunzione del processo nel termine di tre mesi (termine così ridotto alla metà) dalla conoscenza legale dell'evento che ha dato luogo alla sospensione (dichiarazione, notificazione, certificazione).

Rubrica Seconda
Il giudizio di appello dinanzi al Consiglio di Stato

19.48. | *Premessa.*

Avverso la sentenza pronunciata in primo grado dal Tribunale amministrativo regionale, in materia di operazioni elettorali, è ammesso *ricorso in appello al Consiglio di Stato,* con le modalità ed i termini previsti dall'art. 131 c.p.a.
Al giudizio si applicano le norme che regolano il processo di appello innanzi al Consiglio di Stato, e i relativi termini sono dimezzati rispetto a quelli del giudizio ordinario (art. 131, comma 2, secondo periodo).
Anche nel giudizio di appello trovano applicazione tutte quelle norme — precedentemente esaminate — che sono peculiari al processo elettorale, quali la non necessità dell'assistenza di difensore, la sufficienza della redazione in carta libera di tutti gli atti relativi al procedimento, l'esenzione dalla tassa di registro e dal contributo unificato e da ogni altro onere fiscale; trovano altresì applicazione le disposizioni relative all'attribuzione al giudice d'appello del potere di decidere anche nel merito [art. 134, comma 1, lett. *b),* c.p.a.], con conseguente possibilità di correggere i risultati delle elezioni (combinato disposto degli artt. 131, comma 3 e 130, comma 9, c.p.a.).
È pure applicabile l'art. 54, comma 2, c.p.a. che stabilisce la *sospensione dei termini* processuali dal 1 agosto al 15 settembre di ogni anno.
Come precisato le sentenze dei Tribunali amministrativi regionali sono *immediatamente esecutive,* diversamente dalle sentenze del Tribunale civile ordinario, la cui esecuzione rimane sospesa in pendenza di ricorso in appello (1046).
Pertanto, l'appello al Consiglio di Stato non sospende l'esecuzione della sentenza di primo grado, salvo che il Consiglio di Stato, su istanza di parte, disponga, con ordinanza motivata, che l'esecuzione sia sospesa, in quanto dall'esecuzione della sentenza possa derivare un danno grave ed irreparabile (art. 111 c.p.a.).

19.49. | *Legittimazione attiva.*

In conformità al principio della fungibilità dell'azione popolare, applicabile anche nel giudizio di appello, il ricorso può essere promosso:
— da *qualsiasi elettore* del Comune (azione popolare);
— da chiunque altro vi abbia interesse, ossia i *candidati,*
anche se non sono stati parte nel giudizio di primo grado.
Hanno, pertanto, diritto di appellare sia il soccombente, sia coloro che ricevono pregiudizio dalla decisione (hanno cioè un diretto interesse alla rimozione degli effetti della sentenza).
Sono pure legittimati attivi il *Ministero dell'interno* e gli organi pubblici destinati allo svolgimento delle operazioni elettorali (come l'Ufficio elettorale centrale), i quali possono impugnare la sentenza che, rilevando la illegittimità dei loro atti, li ha annullati (1047).
Con riguardo al soccombente, è da ritenere che nel caso in cui egli muoia prima di interporre appello, la *legitimatio ad processum* spetti ai suoi *eredi* a titolo universale, in quanto anche la semplice condanna alle spese pronunciata dal primo giudice nei confronti del *de cuius* appare di per sè titolo adeguato e sufficien-

1046) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 4 luglio 1987, n. 295, in «T.A.R.», 1987, I, pag. 3083.
1047) Consiglio di Stato, V, 10 maggio 1994, n. 483, in «Cons. St.», 1994, I, pag. 769; Id., 24 febbraio 1999, n. 209, *ivi,* 1999, I, pag. 236.

te acchè i successori universali proseguano, almeno per gli effetti economici, il processo al cui esito è subordinata la liberazione dell'obbligo di rimborso (1048).

19.50. | *L'opposizione di terzo.*

Ancor prima della sentenza della Corte Costituzionale n. 177 del 1995, in materia di ammissibilità nel processo amministrativo dell'*opposizione di terzo,* l'orientamento giurisprudenziale si era formato nel senso che, in base al principio di cui all'art. 24 Cost., colui che risultava leso da una decisione del giudice amministrativo poteva legittimamente impugnare la sentenza costituente la fonte della lesione subita (1049).
Deve, altresì rilevarsi che la tutela del terzo è divenuta effettiva e piena, mediante il riconoscimento della possibilità per il terzo di impugnare la sentenza lesiva anche quando essa sia passata in giudicato e per motivi anche nuovi, purchè strettamente inerenti alla tutela della posizione dell'interessato (1050).
È stato, peraltro deciso che nel giudizio elettorale è inammissibile l'opposizione di terzo proposta nella qualità di cittadino elettore, nell'esercizio dell'*azione popolare,* in quanto nella materia elettorale non può consentirsi che con la previsione di una opposizione di terzo «popolare» si apra la via ad una serie indiscriminata ed interminabile di impugnative avverso sentenze rese secondo un rito il cui obiettivo primario resta quello di giungere, con la massima tempestività, ad un assetto definitivo degli organi elettivi (1051).
La materia è ora disciplinata dagli artt. 108 e 109 c.p.a.

19.51. | *Legittimazione passiva.*

La legittimazione passiva spetta a tutti coloro che hanno visto accolto, in primo grado il ricorso e coloro che, pur avendo partecipato a quel giudizio, traggano vantaggio dalla decisione appellata.
Il ricorso è proposto entro il termine di *trenta giorni* decorrenti (art. 131, comma 1):
— dalla *notificazione della sentenza* per coloro nei cui confronti è obbligatoria la notifica (cioè, non solo quelli che sono stati parte nel giudizio, ma anche coloro che, essendo legittimati ad intervenire, non si siano costituiti) (1052);
— dall'ultimo giorno della *pubblicazione della sentenza di primo grado* nell'albo pretorio del Comune, per gli altri candidati ed elettori, che esercitano l'azione popolare (1053).
Il ricorso è diretto al Consiglio di Stato e deve essere notificato nel termine di *quindici giorni* (argomentando dal comma 1 dell'art. 92 c.p.a. che fa riferimento al termine di proposizione del ricorso che, nel nostro caso, è di trenta giorni, riducibili alla metà, ai sensi dell'art. 131 comma 2, c.p.a.) ai controinteressati, giudiziarmente o a mezzo posta.
È da escludersi che il ricorso al Consiglio di Stato debba essere notificato al Tribunale amministrativo regionale, in quanto la normativa fa riferimento all'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento impugnato e non anche all'organo giurisdizionale del quale venga impugnata la pronuncia (1054).
A pena di inammissibilità, il ricorso deve essere *depositato,* a cura del ricorrente, nella Segreteria del Consiglio di Stato, con la prova delle eseguite notificazioni e con i documenti sui quali si fonda, entro il termine di *quindici giorni,* decorrenti dall'ultima notificazione (termine di cui all'art. 94, così ridotto alla metà) (1055).

1048) Spadaccini, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali,* Roma, 1968, pag. 99.

1049) Consiglio di Stato, V, 23 giugno 1984, n. 483, in «Cons. St.», 1984, I, pag. 809; Id., 7 maggio 1994, n. 447, *ivi,* 1994, I, pag. 762.

1050) Cons. giust. amm. sic., 13 giugno 1996, n. 196, in «Cons. St.», 1996, I, pag. 1027; T.A.R. Campania, Napoli, 30 aprile 1998, n. 1333, in «T.A.R.», 1998, I, pag. 2693.

1051) Consiglio di Stato, V, 13 febbraio 1998, n. 169, in «Cons. St.», 1998, I, pag. 243; Id., 19 luglio 2001, n. 4001, *ivi,* 2001, I, pag. 1675.

1052) Consiglio di Stato, V, 5 settembre 1987, n. 541, in «Cons. St.», 1987, I, pag. 1254.

1053) Consiglio di Stato, V., 19 febbraio 1982, n. 129, in «Cons. St.», 1982, I, pag. 131.

1054) Spadaccini, *op. cit.,* pag. 100.

1055) Consiglio di Stato, V, 29 aprile 1976, n. 701, in «Cons. St.», 1976, I, pag. 509; Id., 15 ottobre 1986, n. 555, *ivi,* 1986, I, pag. 1542; Id., 26 febbraio 2003, n. 1096, *ivi,* 2003, I, pag. 438.

Insieme con i documenti su cui si fonda il ricorso, il ricorrente deve depositare, a pena di improcedibilità, *copia della sentenza impugnata,* salvo che al deposito abbia tempestivamente provveduto una delle controparti (applicando lo stesso principio che vige in materia di appello per le controversie in materia di eleggibilità).
I controinteressati si costituiscono in giudizio mediante il deposito nella segreteria del Consiglio di Stato di una *memoria,* nel termine di *quindici giorni* successivi a quello assegnato per il deposito del ricorso (termine di trenta giorni, ridotti alla metà).
È da ritenere che, in assenza di controricorso, la costituzione in giudizio possa avvenire alla prima udienza di discussione, ma soltanto al fine di discutere la causa.
Come per i giudizi davanti al Tribunale amministrativo regionale deve considerarsi proponibile il *ricorso incidentale,* purchè esso venga notificato, nei modi prescritti per il ricorso principale, entro il termine di *trenta giorni* e, nei successivi *quindici giorni* dall'ultima notificazione, depositato in Segreteria (artt. 42 e 45, i cui termini sono stati ridotti alla metà).
I termini per la notificazione e per il deposito del ricorso incidentale sono stabiliti a pena di decadenza.

19.52. | *La trattazione della causa.*

Sul ricorso il presidente della Sezione del Consiglio di Stato fissa, in via d'urgenza, l'udienza di discussione (art. 131, comma 2, c.p.a.) e nomina il relatore.
Al giudizio d'appello si applicano le norme che regolano il processo di appello innanzi al Consiglio di Stato, e i relativi termini sono dimezzati rispetto a quelli del giudizio ordinario.
La fissazione del giorno dell'adunanza è comunicata alle parti, a cura del segretario.
Il ricorso è deciso nel giorno fissato, ancorchè non intervengano le parti nè i loro difensori.
Circa i poteri decisionali del Consiglio di Stato, valgono le regole generali che disciplinano il giudizio di appello, salva l'applicabilità di quelle disposizioni particolari che afferiscono al processo elettorale, come la potestà di correggere il risultato delle elezioni e di procedere alla sostituzione dei candidati illegalmente proclamati (art. 131, comma 3, che richiama l'applicazione dell'art. 130 comma 9, c.p.a.) (1056).
Per il principio del *tantum devolutum quantum appellatum* il Consiglio di Stato, in sede di appello, rimane vincolato alle domande ed eccezioni espressamente riproposte e che nel giudizio di primo grado non sono state accolte (1057).
L'effetto devolutivo viene meno qualora la sentenza venga impugnata soltanto per difetto di procedura o per vizio di forma *(errores in procedendo)* che esulino dalla controversia, così come progettato dinanzi al primo giudice (1058).
Il riesame della controversia da parte del Consiglio di Stato si estende alle stesse questioni che sono state oggetto del giudizio di prima istanza, vigendo il divieto della proposizione di domande nuove, che comportano mutazione del *petitum* e della *causa petendi*.
Fa eccezione il principio dell'identità delle *personae,* in quanto anche in appello trova applicazione il principio della fungibilità dell'azione popolare, in base al quale l'impugnativa può essere promossa pure da chi non è stato parte nel giudizio di primo grado.
Peraltro, il potere spettante a ciascun cittadino elettore di proporre appello contro la sentenza emessa in materia di operazioni elettorali va coordinato con i principi che disciplinano il sistema delle impugnazioni processuali e con le regole concernenti i rigorosi termini di decadenza per l'esercizio dell'azione popolare in primo grado; pertanto, il *cittadino elettore* è legittimato ad appellare la sentenza, ancorchè non sia stato parte del giudizio di primo grado, ma non può introdurre domande nuove o motivi di ricorso non ritualmente e tempestivamente proposti davanti al Tribunale (1059).

1056) Consiglio di Stato, V, 29 maggio 1986, n. 285, in «Cons. St.», 1986, I, pag. 685.

1057) Consiglio di Stato, V, 14 marzo 1975, n. 313, in «Cons. St.», 1975, I, pag. 326: Id., 17 dicembre 1976, n. 1524, *ivi,* 1976, I, pag. 1411.

1058) Boscia, *op. cit.,* pag. 429.

1059) Consiglio di Stato, V, 1 aprile 1997, n. 323, in «Cons. St.», 1997, I, pag. 495.

19.53. | *La decisione.*

Il Consiglio di Stato rimette la causa al *giudice di primo grado* soltanto se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti, ovvero dichiara la nullità della sentenza, o riforma la sentenza che ha declinato la giurisdizione o ha pronunciato sulla competenza o ha dichiarato l'estinzione o la perenzione del giudizio (art. 105, comma 1, c.p.a.).
Se il Consiglio di Stato ritiene infondato il ricorso lo *rigetta;* se accoglie il ricorso, ritenendolo fondato per motivi di giurisdizione o di competenza o di nullità del ricorso introduttivo di prima istanza o di cause impeditive del giudizio, annulla la sentenza senza rinvio.
In quest'ultima ipotesi, la riassunzione del giudizio deve essere effettuata entro trenta giorni dalla notificazione della decisione del Consiglio di Stato o, in difetto di notificazione, entro sei mesi dalla pubblicazione della sentenza medesima (1060).
In ogni altro caso, il Consiglio di Stato decide sulla controversia.
Analogamente a quanto disposto per il giudizio di primo grado, subito dopo la discussione della controversia, il Consiglio emette sentenza. La sentenza è *pubblicata entro il giorno successivo* alla decisione della causa. Se la complessità delle questioni non consente la pubblicazione della sentenza, nello stesso termine di cui sopra, è pubblicato il dispositivo mediante deposito in segreteria. In tal caso la sentenza è pubblicata entro i *dieci giorni* successivi (art. 130, comma 7, c.p.a.).
In conformità all'art. 131, comma 4, c.p.a. la sentenza è immediatamente trasmessa in copia, a cura della segreteria del Consiglio di Stato, ai soggetti di cui all'art. 130, comma 8, ossia, trattandosi di elezioni comunali al *Sindaco*. Il Comune provvede, *entro ventiquattro ore dal ricevimento, alla pubblicazione per quindici giorni del dispositivo della sentenza nell'albo pretorio* a mezzo del segretario che ne è diretto responsabile. La sentenza è altresì comunicata al Prefetto. Ai medesimi incombenti si provvede dopo il passaggio in giudicato della sentenza annotando sulla copia pubblicata la sua definitività.
Prosegue l'art. 131 comma 4, affermando che il Comune provvede agli ulteriori incombenti di cui al comma 11 dello stesso art. 130, ossia a comunicare agli interessati la correzione del risultato elettorale.

19.54. | *Ulteriori rimedi giurisdizionali.*

Contro le decisioni del Tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato è ammesso il *ricorso per revocazione,* nei casi e nei termini previsti dagli artt. 395 e 396 cod. proc. civ. Contro le sentenze dei Tribunali amministrativi regionali la revocazione è ammessa se i motivi non possono essere dedotti con l'appello. La revocazione è proponibile con ricorso dinanzi allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata (art. 106 c.p.a.).
È altresì proponibile il *ricorso per cassazione* per motivi inerenti alla giurisdizione (art. 110 c.p.a.).
Anche nei giudizi dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali è ammesso il *regolamento di giurisdizione,* che, peraltro, non ha effetto sospensivo nei casi in cui presenti *prima facie* la carenza assoluta dei presupposti formali o la mancanza di ogni specifica relazione col tema oggetto del ricorso (artt. 10 e 11 c.p.a.) (1061).
Qualora sia proposta istanza per il *regolamento di competenza,* essa, una volta notificata alla controparte, deve essere depositata — al pari del ricorso giurisdizionale — entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione, a pena di improcedibilità (art. 15 c.p.a.) (1062).

1060) T.A.R. Campania, Napoli, 12 gennaio 1982, n. 1, in «T.A.R.», 1982, I, pag. 991; Id., 26 gennaio 1982, n. 32, *ivi,* 1982, I, pag. 997; Id., Salerno, 28 gennaio 1982, n. 1, *ivi,* 1982, I, pag. 1003.

1061) T.A.R. Calabria, Catanzaro, 8 aprile 1980, n. 178, in «T.A.R.», 1980, I, pag. 2040.

1062) Consiglio di Stato, IV, 29 gennaio 1999, n. 102, in «Cons. St.», 1999, I, pag. 53.

Capitolo XX
I REATI ELETTORALI

20.1. | *Premessa.*

20.1.1. | *Individuazione.*

La tutela del diritto di elettorato attivo e passivo giustifica la predisposizione di una serie di norme penali che colpiscono coloro che in qualsiasi modo turbano il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali. Ciò spiega perchè il legislatore contempli, non soltanto i reati che possono verificarsi in occasione delle elezioni (con le norme di cui al Capo IX D.P.R. 570 del 1960), ma anche tutti quei comportamenti che turbano le operazioni per la tenuta e la revisione delle liste elettorali (artt. 5-60 del D.P.R. 223 del 1967 sulla disciplina dell'elettorato attivo) e la propaganda elettorale (art. 8 della legge 4 aprile 1956, n. 212, nel testo sostituito dall'art. 6 della legge 24 aprile 1975, n. 130 ed art. 15 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante la disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera ed al Senato).
Inizialmente, i reati elettorali erano oggetto di previsione in apposito capo del codice penale, con l'eccezione di alcune particolari disposizioni relative alle elezioni amministrative, che erano disciplinate dal testo unico della legge comunale e provinciale (ved. artt. 57, 58 e 59 T.U. del 1865).
Tale criterio fu esteso alle elezioni politiche, di modo che la materia fu demandata alla disciplina delle leggi speciali «in considerazione della variabilità che presentavano i reati elettorali, nella loro configurazione e gravità, in relazione alla specie ed importanza delle varie consultazioni elettorali» (1063).
Per *reati elettorali* si intendono «tutte le violazioni di norme, penalmente sanzionate, che concernono le varie e diverse fasi in tema di consultazioni elettorali e di operazioni ad esse relative (1064)».
In altre parole, come è stato affermato, il legislatore, con la comminatoria di sanzioni penali per la tutela della libertà del voto, mira ad assicurare che il processo di formazione interna della volontà e la sua manifestazione attraverso il voto elettorale siano preservati da elementi perturbatori che possano influire in modo aberrante, dando luogo ad un contrasto tra la volontà che si è concretamente formata e la volontà che «ipoteticamente sarebbe stata senza l'influsso alterante di un elemento che possa influire sulla libertà del soggetto. (1065)».
Essi rientrano, quindi, nel novero dei *delitti politici,* in quanto offendono un interesse politico dello Stato ovvero un diritto politico del cittadino (art. 8, ultimo comma, c.p.). Qualora il fatto non sia disciplinato dalle disposizioni della legge elettorale (che come legge speciale deve essere applicata in sostituzione di quella generale, ai sensi dell'art. 15 c.p.) si fa ricorso alla norma dell'art. 294 c.p. che, nel tutelare i cittadini dagli attentati contro l'esercizio dei diritti politici, stabilisce la pena della reclusione da uno a cinque anni «*per chiunque con violenza e minaccia o inganno impedisce in tutto o in parte l'esercizio di un diritto politico, ovvero determina taluno a esercitarlo in senso difforme dalla sua volontà*».
L'articolo in parola prevede due ipotesi: quella di chi ostacola, totalmente o parzialmente, l'esercizio del diritto politico (di elettorato attivo o passivo) e quella di chi induce fraudolentemente taluno ad esercitare il diritto stesso in modo diverso da quello voluto dal titolare del diritto; entrambe le fattispecie devono essere attuate con violenza, minaccia o inganno.

20.1.2. | *Reato di scambio elettorale politico.*

Una particolare fattispecie criminosa, denominata «scambio elettorale politico», è quella prevista dall'art. 416-*ter* c.p., che punisce con la reclusione da tre a sei anni chi ottiene la promessa di voti in cambio della erogazione di denaro. Il reato si perfeziona con l'ottenimento della promessa di voti indebiti e si consuma

---

1063) Princivalle, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1989, vol. I, pag. 386.

1064) Mazzanti, I reati elettorali, Milano, 1966, 3; dello stesso autore cfr. Elezioni (reati elettorali), in «Enc. dir.», 1965, 794; Gatta, *Reati elettorali,* in «Nss. D.I.», Torino, 1967, vol. XIV, pag. 933.

1065) Nunziata, *Diritto penale elettorale,* Rimini, 2000, pag. 2.

con il versamento del corrispettivo pecuniario, indipendentemente dalla effettiva percezione dei voti indebitamente promessi, per cui è ipotizzabile anche il semplice tentativo (1066).
Ciò che contraddistingue il delitto qui in esame da quello di cui all'art. 86, comma secondo, D.P.R. 570 (su cui ved. *infra,* 20.2), è il fatto che la fattispecie criminosa di cui all'art. 416-*ter* configura la promessa di suffragi ottenibili con il ricorso al sistema mafioso, ossia quando ci si avvale della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, ai sensi dell'art. 416-*bis,* terzo comma.
Per quanto concerne le sanzioni che il D.P.R. 570 del 1960 (artt. da 86 a 103) stabilisce per le elezioni comunali — e che sono estensibili a quelle regionali, provinciali e circoscrizionali — si rileva che esse corrispondono a quelle stabilite dal D.P.R. 361 del 1957, per le elezioni politiche, salvo alcune non rilevanti differenziazioni in ordine alla configurazione della fattispecie criminosa ed alla pena edittale.
Della questione, relativa al rapporto tra i reati contemplati per le violazioni alle norme stabilite per le elezioni politiche e quelli concernenti le consultazioni amministrative, si è occupata anche la Corte Costituzionale con la sentenza n. 84 del 1997, con la quale ha affermato che la diversità di disciplina è il frutto di *scelte discrezionali del legislatore,* e che il perpetuarsi, in questa materia, di tradizioni legislative diverse dà luogo ad un sistema normativo alquanto disarmonico e non ben coordinato, onde la Corte reitera l'invito, da gran tempo rivolto al legislatore, perchè provveda ad un riordino complessivo del sistema sanzionatorio in tema di reati elettorali.

20.2. | *Corruzione elettorale.*

L'art. 86 D.P.R. 570 del 1960 disciplina due ipotesi di tutela penale:
— una, diretta a garantire il corretto svolgimento del procedimento preparatorio alla formazione delle liste (la firma per la dichiarazione di presentazione di candidatura);
— l'altra, volta ad assicurare la libertà di voto «preservando l'esercizio del diritto elettorale dai pericoli e dai danni derivanti da illecite retribuzioni. (1067)».
Soggetto attivo è chiunque, sia o meno direttamente interessato; soggetto passivo è esclusivamente l'elettore, in quanto anche per la firma di presentazione delle candidature occorre «*essere elettori iscritti nelle liste del Comune*».
Il reato assume due forme:
— corruzione *attiva,* consistente nel fatto di chi corrompe;
— corruzione *passi*va, consistente nel fatto dell'elettore che si lascia corrompere accettando offerte o promesse o riceve denaro, avente corso legale, o altra utilità per dare o negare la firma o il voto (ultimo comma).
L'elemento oggettivo dei delitti di corruzione attiva si sostanzia nella dazione o nell'offerta (proposta suggestiva ed allettante che può essere o meno seguita dall'effettiva accettazione) (1068), o nella promessa (assunzione dell'impegno da parte del corruttore) di qualunque utilità (cioè di qualsiasi bene che rappresenti un interesse giuridicamente valutabile (1069).
Se la promessa o l'offerta dell'utilità sono provate, colui che le ha avanzate commette reato, anche se il destinatario non le ha accettate (1070).
Sono considerati mezzi di corruzione anche le indennità pecuniarie date all'elettore per spese di viaggio o di soggiorno o di pagamento di cibi, bevande o la rimunerazione sotto pretesto di spese o servizi elettorali.

1066) Nunziata, *Diritto penale elettorale,* Rimini, 2000, pag. 20.

1067) Gatta, Reati elettorali, in «Nss. D.I.», Torino, 1967, vol. XIV, pag. 935.

1068) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 70.

1069) Manzini, *Trattato di diritto penale italiano,* Torino, V ed., vol. V, 1962, pag. 185; Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale,* Milano, 101, pag. 241.

1070) Così Cass. Roma, 23 aprile 1903, in «*Riv. pen.*», LVIII, 2, pag. 14, citata di Princivalle, in «Gli organi elettivi del Comune e della Provincia», Firenze, 1989, vol. I, pag. 395, il quale aggiunge che secondo l'antica giurisprudenza non costituiscono reato le promesse fatte da un partito, nell'esporre il proprio programma, di abolire le tasse o di favorire in altro modo i cittadini.

Occorre, comunque, che si tratti di compensi non spettanti all'elettore e che gli siano concessi dissimulati sotto forma di rimborsi per diaria oppure sotto il pretesto che si coprono spese o servizi elettorali.
Destinatari dell'utilità possono essere sia il singolo elettore sia più elettori, o per accordo con essi altre persone.
L'elemento psicologico del reato è dato dal dolo, cioè dalla coscienza o volontà di agire al fine di ottenere:
— la sottoscrizione di presentazione di candidatura;
— il voto dell'elettore a vantaggio proprio o altrui oppure
— l'astensione dalla firma o dal voto.
L'elemento oggettivo della corruzione passiva consiste nell'accettazione di offerte o promesse o nella ricezione di denaro o altra utilità al fine di sottoscrivere (o astenersi dal sottoscrivere) una dichiarazione di presentazione di candidatura oppure di dare (o astenersi dal dare) il voto elettorale.
Sia per la corruzione attiva che per la corruzione passiva, si applica la stessa pena, che è quella della reclusione da sei mesi a tre anni, con la multa da euro 309 ad euro 2.065; il reato appartiene alla cognizione del giudice unico.

20.3. | *Violenza, minaccia o raggiro effettuati da privati.*

L'art. 87 D.P.R. 570 configura due fattispecie criminose:
a) costrizione elettorale;
b) pressioni elettorali.
Pone in essere una costrizione o coercizione elettorale chiunque usa violenza o minaccia ad un elettore od alla sua famiglia, per costringerlo a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o a votare in favore di determinate candidature, o ad astenersi dalla firma o dal voto.
La violenza consiste nell'impiego dell'energia fisica per vincere un ostacolo reale o supposto; essa può essere:
— personale, se esercitata sulle persone;
— reale, se indirizzata verso le cose, in modo che la cosa venga danneggiata o ne venga mutata la destinazione.
La minaccia consiste nel prospettare ad una persona un male futuro, il cui avverarsi dipende dalla volontà dell'agente. Bisogna che su tale male (che deve concernere un bene giuridicamente rilevante) l'agente possa influire, che possa cioè essere da lui determinato o non impedito.
Soggetto attivo può essere chiunque; soggetto passivo l'elettore.
L'azione può essere indirizzata verso di lui o «la sua famiglia» (ossia, un congiunto, un appartenente alla propria famiglia). Dispone l'art. 307 c.p. che agli effetti della legge penale s'intendono per prossimi congiunti, gli ascendenti, il coniuge, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii ed i nipoti; nondimeno, nella denominazione di prossimi congiunti, non si comprendono gli affini, allorchè sia morto il coniuge e non vi sia prole.
L'elemento oggettivo è costituito dall'uso della *violenza o minaccia* sull'elettore o la sua famiglia per costringerlo:
— a firmare (o ad astenersi dal firmare) una dichiarazione di presentazione di candidatura o;
— a votare (o ad astenersi dal votare) in favore di determinate candidature.
L'articolo che qui si commenta si riferisce a delitti commessi da privati; per le coercizioni esercitate da pubblici ufficiali o da ministri di culto trova applicazione l'art. 88 (ved. *infra,* 20.5).
Configura una pressione elettorale l'azione di chi:
— con notizie da lui riconosciute false o
— con raggiri o artifici, ovvero
— con qualunque mezzo illecito, atto a diminuire la libertà degli elettori,
esercita pressioni per costringerli a firmare una dichiarazione di presentazione di candidatura o a votare a favore di determinate candidature o ad astenersi dalla firma o dal voto.
Come per il caso precedente, finalità dell'azione criminosa è la costrizione a firmare (o ad astenersi dal

firmare) una dichiarazione di presentazione di candidatura, ovvero a votare (o ad astenersi dal votare) in favore di determinate candidature, ma questa ipotesi differisce dalla precedente per i mezzi usati, che non sono più la violenza o la minaccia, ma ogni mezzo fraudolento, atto a raggiungere lo scopo e cioè a diminuire la libera determinazione degli elettori.
Per *notizie riconosciute false*, si intendono «tutte le dichiarazioni non rispondenti al vero in senso obiettivo, e note, in tal senso, all'autore del reato, le quali vengano impiegate come mezzo di suggestione, di influenza, di pressione per far leva sull'animo dell'elettore o indurlo, o meglio costringerlo, a firmare o a non firmare (1071)».
È *artifizio* ogni studiata trasfigurazione del vero, effettuata sia simulando ciò che non esiste, sia dissimulando ciò che esiste.
Per *raggiro* si intende un avvolgimento ingegnoso di parole destinate a convincere (menzogna). In ossequio al rispetto del diritto di libertà di parola e di stampa, non sono annoverati tra i mezzi costitutivi di pressione i pubblici discorsi e scritti stampati. Ma se in essi sono contenute ingiurie e minacce o sediziose provocazioni od altre manifestazioni vietate dal codice penale o dalla legge sulla stampa, cadranno sotto il disposto del diritto comune (1072).
Per entrambe le figure criminose, sopra esaminate, è prevista la pena della reclusione da sei mesi a cinque anni e la multa da euro 309 a euro 2.065; la competenza è del Tribunale nella cui circoscrizione è avvenuto il fatto.
Il primo capoverso dell'art. 87 stabilisce l'aggravante della pena — in ogni caso non inferiore a tre anni — se la violenza, la minaccia o la pressione è fatta:
— con armi;
— da persona travisata (cioè mascherata o camuffata in modo da rendersi irriconoscibile);
— da più persone riunite;
— con scritto anonimo;
— in modo simbolico (con manifestazioni di fantasia, ma che facciano allusioni a possibili realtà) (1073);
— a nome di gruppi di persone, associazioni o comitati esistenti o supposti.
Ai sensi dell'art. 585, cpv. c.p., si intendono per armi:
1) quelle da sparo o tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona;
2) tutti gli strumenti atti ad offendere, dei quali è dalla legge vietato il porto assoluto ovvero senza giustificato motivo.
Sono assimilate alle armi le materie esplodenti e i gas asfissianti o accecanti.
Ulteriore aggravante — pena della reclusione da tre a quindici anni e multa fino a euro 5.164 — è prevista, nel solo caso dell'uso della violenza o minaccia (sono escluse le pressioni), se esse sono fatte da più di cinque persone riunite, mediante uso di armi anche soltanto da parte di una di esse, oppure se la violenza o la minaccia sono fatte da più di dieci persone, pur senza uso di armi.
È stato deciso che:
— ai fini della configurabilità del delitto previsto dall'art. 97 del D.P.R. 361 del 1957 (corrispondente all'art. 87 qui in esame), costituisce mezzo illecito atto a diminuire la libertà degli elettori e quindi mezzo di pressione per costringere costoro a votare in favore di un determinato candidato, il procurato sostegno alla candidatura da parte di una associazione mafiosa operante nella zona interessata alle elezioni, comunque esso si manifesti pubblicamente ovvero con modalità tali da darne sicura contezza (nella specie, attraverso la propaganda elettorale, mediante la presenza del capo dell'associazione o degli associati nell'organizzazione e nei luoghi della campagna elettorale, ovvero dinanzi alle sezioni elettorali nei giorni delle votazioni) in forza della capacità di intimidazione dell'associazione, non essendo invece necessario l'adozione di mezzi violenti o di specifiche minacce nei confronti dei singoli elettori (1074);

1071) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 78.
1072) Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale,* Milano, 1901, pag. 352.
1073) Mazzanti, *I reati elettorali, Milano,* 1966, pag. 82.
1074) Cass. pen. sez. III, 25 settembre-22 ottobre 1992, n. 1449, in «*Cons. St.*», 1993, II, pag. 744.

— costituisce mezzo illecito impiegato per estorcere il consenso elettorale a chi, peraltro, confidava nell'accoglimento dell'istanza di contributo a favore dei terremotati, la consegna dei *fac simili* di schede con le relative indicazioni e nell'ammonimento rivolto dall'imputato che le schede sarebbero state riconosciute per le caratterizzanti modalità (1075);
— la vaga minaccia rivolta ad un elettore di impedire l'espatrio, da parte di persona non qualificata ad ostacolare la partenza, non costituisce un mezzo idoneo a limitare la libertà psichica di quell'elettore (1076).

20.4. | *Falsa dichiarazione di accettazione della candidatura.*

La legge 18 gennaio 1992, n. 16, al fine di contrastare il dilagare delle infiltrazioni di stampo mafioso nelle amministrazioni locali, ha introdotto una nuova causa ostativa all'assunzione delle cariche elettive, di primo e di secondo grado, le c.d. *cause di non candidabilità* (art. 58 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Per assicurare l'osservanza delle disposizioni dettate, il legislatore prevede i seguenti adempimenti (art. 87-*bis*).
In primo luogo, si dispone che tutti i candidati alle elezioni regionali ed amministrative (provinciali, comunali e circoscrizionali), debbano sottoscrivere nella dichiarazione di accettazione della candidatura «esplicita dichiarazione» di non trovarsi in alcuna delle condizioni che danno luogo ad una causa di non candidabilità (art. 2, commi 1 e 3, della legge 16 del 1992, che modificano gli artt. 28 e 32 del D.P.R. 570 e l'art. 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108).
L'obbligo del candidato è sanzionato, in via amministrativa e penale.
Infatti, si consente, innanzitutto, agli organi competenti ad esaminare le candidature di cancellare dalle liste i nomi dei candidati a carico dei quali viene accertata la sussistenza di una condanna o di un provvedimento ostativo all'assunzione della carica o per i quali manca ovvero è incompleta la dichiarazione di accettazione (art. 2, commi 2 e 4, della legge 16 del 1992, che modificano gli artt. 30 e 33 del D.P.R. 570).
Inoltre, si introduce una nuova fattispecie criminosa, quella qui in esame, che commina la reclusione da sei mesi a tre anni per chiunque, nella dichiarazione autenticata di accettazione della candidatura espone fatti non conformi al vero, ossia dichiara di non versare in una causa di non candidabilità (art. 2, comma 5, della legge 16 del 1992).
Qualora la causa ostativa non sia rilevata in sede di verifica delle candidature e in occasione della convalida degli eletti, essa può essere accertata in qualunque momento, essendo una causa invalidante non soggetta a rimozione, per cui è fatto obbligo al Consiglio, che ne sia investito, di far luogo alla deliberazione di decadenza dalla carica, qualora si tratti di consigliere, ovvero all'organo che ha proceduto alla nomina (Sindaco, qualora si tratti di assessore o di rappresentante del Comune in enti dipendenti, vigilati o sovvenzionati, designati dal Sindaco stesso) di procedere alla dichiarazione di decadenza (art. 58, comma 4, D.Lgs. 267 del 2000).
Resta salva la facoltà per chiunque di agire, come attore popolare, dinanzi al competente Tribunale, per far dichiarare la decadenza dalla carica, indebitamente ricoperta (art. 70 D.Lgs. 267).

20.5. | *Violenza elettorale da parte di pubblico ufficiale o ministro di culto.*

20.5.1. | *Violenza elettorale da parte di pubblici ufficiali.*

La fattispecie criminosa disciplinata dall'art. 88 configura un reato proprio, nel senso che può essere realizzato soltanto dal soggetto munito della qualifica personale richiesta dalla norma incriminatrice (1077), nella specie:

1075) Cass. pen. sez. III, 28 aprile-27 maggio 1993, in «Nuova rass.», 1995, pag. 604.

1076) App. Catanzaro, 7 ottobre 1960, in «Calabria giud.», 1961, pag. 464, in Princivalle, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia*, Firenze, 1989, vol. I, pag. 395.

1077) Vinciguerra, *Diritto penale* (Parte generale - Appunti), Torino, 1976, pag. 16.

— pubblico ufficiale;
— incaricato di pubblico servizio;
— esercente di un servizio di pubblica utilità;
— ministro di culto;
— chiunque sia investito di un pubblico potere o funzione civile o militare.
Sono *pubblici ufficiali,* ai sensi dell'art. 357 c.p. (nel testo sostituito dall'art. 17 della legge 26 aprile 1990, n. 86), coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa (sia in quanto legati da un rapporto di impiego con lo Stato o altro ente pubblico, sia come esercitanti, in via permanente o temporaneamente, gratuitamente o con retribuzione, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria).
Agli effetti della legge penale sono *incaricati di un pubblico servizio* coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio (ossia, un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale) (art. 358 c.p.).
Sono *persone che esercitano un servizio di pubblica necessità*:
1) i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi;
2) i privati che, non esercitando una pubblica funzione, nè prestando un pubblico servizio, adempiono un servizio dichiarato di pubblica necessità mediante un atto della pubblica amministrazione (art. 359 cod. pen.).
Mentre per il delitto di cui al precedente art. 87 il privato è condannabile solo quando egli si adoperi con mezzi illeciti a vincolare l'elettore, invece le persone elencate nel presente articolo sono sempre colpevoli, quando con tali loro qualità si adoperino, in qualsivoglia modo, per influire sulla libertà di scelta degli elettori.
La fattispecie in esame ricalca quella della concussione, disciplinata dall'art. 317 cod. pen. (nel testo sostituito dall'art. 4 della legge 86 del 1990), poichè anche in tema di reato elettorale si richiede che il pubblico ufficiale e le persone assimilabili abusino delle proprie attribuzioni, alle quali debbono essere legittimamente preposti e che il fatto avvenga nell'esercizio delle stesse.
Si ha *abuso* delle funzioni sia quando esse sono esercitate fuori dei casi stabiliti dalle leggi, regolamenti, istruzioni, sia quando il funzionario fa uso di un potere che gli spetta, ma lo adopera per un fine illecito.
L'abuso deve essere indirizzato, con ingegnosità e zelo (in tal senso va interpretato «adoperarsi»), a costringere o indurre l'elettore (soggetto passivo):
— a firmare (o ad astenersi dal firmare) una dichiarazione di presentazione di candidatura oppure;
— a vincolare i suffragi degli elettori a favore od in pregiudizio di determinate liste o di determinati candidati.

20.5.2. | *Violenza elettorale commessa da ministro di culto.*

Particolare rilievo ha assunto, specie in passato, il fatto commesso dal ministro di culto per vincolare i suffragi degli elettori a favore o in pregiudizio di determinate componenti politiche partecipanti alle consultazioni elettorali.
In merito, è stato rilevato (1078) che debba escludersi abuso nell'esercizio delle proprie attribuzioni sacerdotali «laddove il ministro di un culto si attenga ai principi teologici, di fede ed etici, del suo ordinamento e (rettamente apprezzando e valutando i programmi e le idee dei partiti in lizza per le elezioni) consigli a votare o induca a votare (sia pure prospettando sanzioni di ordine spirituale per coloro che disobbedisco-

1078) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 143 e la giurisprudenza, ivi citata.

no) per quei partiti che siano conformi ai postulati della religione e a non votare per quelli che, invece, siano alla religione decisamente avversi».
Peraltro è stato riconosciuto non commettere reato il parroco che dal pulpito si limiti, il giorno delle elezioni, ad invitare i fedeli a votare secondo coscienza (1079).
Sotto quest'angolo visuale, pertanto, a tenore delle disposizioni peculiari dell'ordinamento canonico, cui deve collegarsi il ministro di culto cattolico, non abusa delle proprie attribuzioni il sacerdote che, in sede di confessione, consideri peccaminosa l'adesione ad una determinata ideologia politica e cerchi di indurre il penitente a desistere dall'errore; onde tale fatto, appunto perchè non abusivo per l'ordinamento originario, non può costituire reato per l'ordinamento italiano che all'altro si ricollega.
Infatti, nè l'attività predetta potrebbe essere illecita sotto diverso riflesso di interferenza dell'attività della Chiesa in particolari settori in cui lo Stato abbia ritenuto affermare preminente ed esclusiva la propria supremazia. Tenuto conto delle norme concordatarie, deve, quindi, concludersi che lo Stato italiano ha riconosciuto al sacerdote cattolico la più ampia libertà nell'esercizio sacramentale, onde, anche da siffatto punto di vista, la condotta del sacerdote che faccia presente al fedele la erroneità (specie sul piano etico-religioso) di una particolare ideologia politica e l'obbligo di secondare un altro movimento ancorato a presupposti compatibili con la morale e le dottrine cattoliche, dovrebbe considerarsi pienamente lecita (1080).
Per contro, è da ritenere che si abbia abuso, nel caso in cui l'induzione al voto od all'astensione sia determinata da considerazioni infondate o da motivi di indole non religiosa o da simpatie personali o da rancori.
Tutto ciò si basa sul presupposto che non si può negare al ministro del culto, «che è cittadino dello Stato, quel fondamentale diritto di libertà di pensiero che deriva dal Concordato e dalla Costituzione, tanto che è ribadito dagli artt. 7, 8 e 21 della medesima».
La pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da euro 309 a euro 2.065.

20.6. | *Rifiuto di assumere l'ufficio di presidente, di scrutatore e di segretario. Assenza e abbandono dell'ufficio.*

L'art. 89 D.P.R. 570 prevede tre distinte ipotesi:
a) rifiuto di assumere l'ufficio di presidente, di scrutatore e di segretario del seggio elettorale.

Dispone l'art. 24 del D.P.R. 570 che l'ufficio di presidente, di scrutatore e di segretario è obbligatorio per le persone designate, dimodochè se esse si rifiutano di assumerlo, senza addurre giustificati motivi, incorrono nel delitto di cui al presente articolo (1081);

b) mancata presentazione dei membri dell'ufficio elettorale all'atto dell'insediamento.

Ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 570 i membri designati devono adunarsi alle ore 16 del giorno che precede le elezioni per costituire l'ufficio; se manca il presidente, ne assume le funzioni il Sindaco o un suo delegato (art. 20); in caso di assenza di uno scrutatore, il presidente procede alle surrogazioni con le modalità stabilite dall'art. 47, comma secondo.
La mancata presentazione, senza giustificato motivo, all'atto dell'insediamento dell'ufficio elettorale di sezione, dà luogo alla sanzione comminata dall'articolo in esame;

c) abbandono dell'ufficio.

Benchè l'art. 25 del D.P.R. 570 stabilisca che devono sempre trovarsi presenti a tutte le operazioni elettorali almeno tre membri dell'ufficio, tra cui il presidente, è ovvio che il momentaneo allontanamento dall'uffi-

---

1079) Trib. Padova 27 ottobre 1952, in «Riv. pen.», 1953, pag. 238, citata da Princivalle, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1989, vol. I, pag. 397.

1080) Cass. pen. 19 febbraio 1962, riprodotta da Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 150.

1081) È stato ritenuto costituire valido motivo di rifiuto dell'ufficio di componente di seggio la presenza tra gli arredi della sezione elettorale del crocifisso o di altre immagini religiose, tenuto conto che l'interessato non aveva chiesto di essere designato (Cass. pen., Sez. V, 1 marzo-6 aprile 2000, n. 4273, in «Cons. St.», 2000, II, pag. 1963).

cio, senza un giustificato motivo, costituisce valida ragione per l'applicabilità della pena prevista dall'art. 89.
Tutte e tre le ipotesi sopra esaminate configurano un reato proprio, che può essere commesso soltanto dai membri dell'ufficio elettorale di sezione.
La disposizione stabilisce una scriminante nel caso in cui il rifiuto di assumere l'ufficio, la mancata presentazione all'atto dell'insediamento e l'allontanamento volontario siano stati determinati da giustificati motivi, come l'impossibilità fisica di assumere l'incarico, una causa di forza maggiore che giustifichi l'assenza o l'allontanamento; è necessario che i motivi siano documentati con apposite certificazioni (come quelle mediche) o altri idonei mezzi probatori.
Non può essere considerato valido motivo di assenza l'abbandono dell'ufficio elettorale per protesta contro il comportamento illegale del presidente di seggio (1082).
Non costituisce giustificato motivo l'assenza di uno scrutatore che, per sua stessa confessione risulti che abbia ricevuto in tempo l'avviso, ancorchè la nomina a scrutatore non sia stata a lui notificata a mezzo di ufficiale giudiziario, poichè tale forma di notificazione non è da considerarsi un elemento essenziale della notifica stessa (1083).
La pena è della multa da euro 206 a euro 516, salvo che ricorrano gli estremi per l'applicabilità dell'art. 96 che colpisce con pene più gravi i componenti dell'ufficio elettorale che con atti contrari alla legge rendono impossibile il compimento delle operazioni elettorali.
Si procede con rito direttissimo.
Oltre alla sanzione penale, qui prevista, per i componenti dei seggi che ricoprono l'ufficio di presidente e di scrutatore è prevista la loro cancellazione dagli appositi albi [art. 1, comma 4, lett. *e)* della legge 21 marzo 1990, n. 53; art. 3, comma 2, della legge 8 marzo 1989, n. 95, come sostituito dall'art. 9, comma 2 della legge 30 aprile 1999, n. 120).

20.7. | *Turbamento dell'esercizio del diritto elettorale. Falso in atti destinati alle operazioni elettorali.*

20.7.1. | *Le singole fattispecie.*

L'art. 90 D.P.R. 570, come modificato al secondo e terzo comma, dall'art. 1 della legge 2 marzo 2004, n. 61, disciplina tre distinte fattispecie e precisamente:

a) turbamento ed impedimento dell'esercizio del diritto elettorale.

Rientrano in tale previsione legislativa i comportamenti di chiunque:
1) con violenza e minaccia, disturba, ostacola, anche solo momentaneamente il regolare andamento delle operazioni che si svolgono negli uffici elettorali (seggio sezionale, ufficio centrale o adunanza dei presidenti), sia che gli atti di intimidazione si svolgano all'interno, che all'esterno della sala dell'adunanza;
2) rende impossibile, anche solo temporaneamente l'esercizio del diritto di voto o in qualunque modo altera il risultato delle votazioni.
La pena è della reclusione da due a cinque anni e della multa da 309 a 2.069 euro.
È stato rilevato che l'impedimento all'esercizio del voto si pone in rapporto di maggiore intensità ed efficacia rispetto al semplice turbamento, come risulta dall'art. 289 c.p., che, punendo l'attentato contro organi costituzionali, sancisce una pena più grave per chi commetta un fatto diretto ad impedire l'esercizio delle funzioni al Presidente della Repubblica o al governo, ecc., ed una sanzione meno severa per chi compia un fatto diretto a soltanto turbare l'esercizio di tali attribuzioni. La diversità fra i due concetti emerge, del resto, anche dallo stesso significato delle parole, intese secondo l'uso corrente (1084).

1082) Cass. Roma, 9 gennaio 1915, in «Riv. amm.», 1915, pag. 677.

1083) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 203.

1084) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 154.

b) falso in atti destinati alle operazioni elettorali.

Sono parificate le ipotesi di chi falsifica e di chi usa il documento falsificato, anche se non abbia partecipato alla realizzazione del falso.

È punito chiunque pone in essere i seguenti fatti criminosi:

1) forma falsamente, in tutto o in parte, le schede od altri atti destinati alle operazioni elettorali.

Si tratta di falsificazione di documenti elettorali (l'elencazione è puramente esemplificativa, dovendosi comprendere tutti gli atti attinenti alle operazioni elettorali, dalle dichiarazioni di accettazione della candidatura ai verbali delle operazioni elettorali), falsificazione che comprende sia il falso materiale, sia il falso ideologico (1085) e si sostanzia nella «non genuinità» del documento, perchè l'autore apparente non è anche l'autore reale e perchè il documento ha subito alterazioni;

2) altera uno di tali atti destinato alle operazioni elettorali; per alterazioni si devono intendere le modificazioni di qualsiasi specie che al documento autentico vengono apportate dopo la sua definitiva formazione;

3) sostituisce, sopprime o distrugge, in tutto o in parte, uno degli atti medesimi.

Si ha *sostituzione* quando al posto di un documento vero viene usato un documento contraffatto.

Si verifica *soppressione* di un documento quando vengono apportate modificazioni, tali che lo scritto non è più considerato documento (ad esempio, è reso illeggibile).

Per *distruzione* si intende il non far più sussistere il documento (come bruciarlo);

4) fa uso di uno dei detti atti falsificati, alterati o sostituiti, anche se non ha concorso alla commissione del fatto.

Perchè si abbia uso di uno di tali atti occorre che l'agente non abbia partecipato alla realizzazione del falso, ossia che egli sia consapevole della falsità del documento e che lo adoperi in una delle varie fasi della consultazione elettorale, per il fine al quale il documento immutato è destinato (1086).

La pena è della reclusione da uno a sei anni. Se il fatto è commesso da chi appartiene all'ufficio elettorale, la pena è della reclusione da due a otto anni e della multa da 1.000 euro a 2.000 euro:

c) falso in atti e falsità personale.

Sono previste le seguenti fattispecie:

— di chi commette uno dei reati previsti dal Libro II c.p., titolo VII, capo III (reati di falsità in atti) e capo IV (sostituzione di persona, falsa attestazione sulla identità personale o altrui, falso nel farsi rilasciare certificati, ecc.) aventi da oggetto *l'autenticazione delle sottoscrizioni* di liste o di elettori o di candidati;

— di chi forma falsamente in tutto o in parte, liste di elettori o di candidati.

La pena è dell'ammenda da 500 a 2.000 euro.

La Corte Cost. con la sent. 394 del 2006, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle fattispecie di cui alla lett. *c)*.

Il giudizio, di competenza del Tribunale.

20.7.2. | *Orientamenti giurisprudenziali.*

La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati alle elezioni costituisce un atto composto inscindibilmente da varie parti che si integrano a vicenda (dichiarazione dei presentatori di lista, elenco nominativo dei candidati designati, sottoscrizioni dei presentatori ed autenticazione di esse da parte del pubblico ufficiale designato dalla legge); tale atto in tanto acquista rilevanza agli effetti giuridici, in quanto e nel momento in cui vi intervenga il pubblico ufficiale.

Pertanto, ai fini del reato qui previsto, la falsificazione delle firme dei presentatori è irrilevante, in quanto affetta un documento improduttivo di effetti giuridici, fino a che non si verifichi l'intervento suddetto del pubblico ufficiale (1087).

1085) Cass. pen., 19 febbraio 1954, in «Giur. cass. pen.», 1954, I, pag. 338.

1086) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 93.

1087) Cass. pen., 19 febbraio 1954, in «Giur. cass. pen.», 1954, I, pag. 338.

In relazione alle particolari norme stabilite dal T.U. della legge elettorale, per le autentiche delle firme dei presentatori di liste e degli elettori designatari dei delegati, la falsità al riguardo compiuta dal notaio viene a configurarsi con caratteristiche peculiari nella sua fisionomia giuridica concretizzata dall'applicazione delle particolari sanzioni di cui al presente art. 90, invece che di quelle previste dalla legge comune (1088).
Non è stato ravvisato l'estremo del reato nel fatto di un segretario comunale che aveva invertito l'ordine di presentazione delle liste, ritenendo che la presentazione di una lista ancora non completa di tutte le firme fosse valida per stabilire l'ordine delle varie liste, in quanto è stato ritenuto che il fatto menzionato fosse il risultato di un'errata interpretazione della legge elettorale e non potesse come tale dar luogo a responsabilità penale (1089).
Il consegnatario di un foglio recante le firme dei presentatori di una lista di candidati, lasciato in bianco nello spazio riservato ai nominativi dei candidati, che riempie tale spazio con nominativi di una lista diversa da quella per la quale i sottoscrittori avevano firmato, non commette il reato previsto dall'art. 90, ma il reato di falso in foglio firmato in bianco (1090).

20.8. | *Introduzione con armi nell'Ufficio elettorale.*

L'art. 38 D.P.R. 570 del 1960 stabilisce che gli elettori, ammessi a votare nella rispettiva sezione elettorale in cui sono iscritti, non possono entrare armati o muniti di bastone. Fanno eccezione, ovviamente, gli agenti della Forza pubblica che sono chiamati ad assicurare l'ordine pubblico e la sicurezza degli elettori e dello svolgimento delle operazioni di voto (art. 46 del citato testo unico).
Il divieto di entrare armati nella sala delle elezioni o in quella dell'ufficio centrale in cui si svolgono le operazioni di scrutinio e di proclamazione degli eletti (alle quali va equiparata la sala in cui si riunisce l'Adunanza dei presidenti delle sezioni dei Comuni con meno di 15.000 abitanti) è sanzionato dall'art. 91 D.P.R. 570 che considera tra i soggetti attivi del reato non solo gli elettori ma chiunque, compresi i membri dell'ufficio.
La pena è della reclusione da un mese ad un anno, con applicazione della misura di sicurezza patrimoniale della confisca dell'arma.
Si procede con giudizio direttissimo.

20.9. | *Introduzione illecita nella sala delle elezioni e disturbo delle operazioni elettorali.*

L'ingresso nella sala delle elezioni è consentita, oltre naturalmente ai membri dell'Ufficio ed agli elettori iscritti nella sezione, soltanto a coloro che per ragioni di servizio o per legittimi motivi (ad esempio, l'accompagnatore di elettore fisicamente impedito) hanno titolo per essere ammessi.
Uguale prescrizione è stabilita per l'ingresso nelle sale in cui si effettuano le operazioni di spoglio o scrutinio dei voti e le proclamazioni degli eletti (ufficio centrale ed Adunanza dei presidenti).
L'art. 92, comma primo, D.P.R. 570 punisce, quindi, chi senza averne diritto s'introduce nei predetti luoghi di riunione elettorale.
Il secondo comma ipotizza il caso di chi, nelle suindicate sale, con il suo comportamento è causa di disordine, con segni palesi di approvazione o di disapprovazione od altrimenti; egli è incriminato qualora, richiamato all'ordine dal presidente, cui compete la polizia delle adunanze, non ottemperi all'ordine impartitogli.
Si rammenta che, ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 570, compete al presidente il potere di far espellere o fare arrestare coloro che rechino disturbo allo svolgimento delle operazioni elettorali o commettano reato.
Le due fattispecie di reato sono punibili con una semplice contravvenzione, consistente nell'arresto fino a

1088) Cass. pen., 18 marzo 1954, in «Riv. pen.», 1954, II, pag. 595; Id., 1 luglio 1954, *ivi,* 1955, II, pag. 342.

1089) App. L'Aquila, 2 ottobre 1953, in «Rep. Foro it.», 1954, voce Elezioni, n. 186.

1090) Trib. Vercelli, 20 giugno 1961, citata da Princivalle, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1989, vol. I, pag. 399.

tre mesi e nell'ammenda sino a euro 206, salvo che il fatto non costituisca il più grave reato di cui all'art. 90 (turbamento dell'esercizio del diritto elettorale).
La competenza è del giudice di pace, ai sensi dell'art. 4, comma 2, n. 5, del D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

20.10. | *Frode elettorale.*

Nell'art. 93 D.P.R. 570 sono disciplinati i seguenti gruppi di reati, e precisamente:

a) *di chi firma una dichiarazione di presentazione di candidatura o si presenta a dare il voto in una sezione elettorale o dà il voto in più sezioni elettorali, essendo privato dell'esercizio del diritto elettorale o assumendo il nome altrui.*

Soggetto attivo può essere chiunque, il quale sia stato privato o sospeso dall'esercizio del diritto elettorale, e non risulti, quindi, iscritto nelle liste o lo sia illegittimamente.
Nell'ipotesi in cui il non avente diritto al voto abbia ugualmente ricevuto la tessera elettorale e si rechi al seggio per votare, è da ritenere che se il soggetto è consapevole della sua esclusione e ciononostante si presenta per votare, approfittando dell'errore dell'ufficio, commetta senz'altro il reato, che, per contro, sarebbe escluso qualora nel soggetto mancasse la consapevolezza dell'esclusione dal voto (1091); si tenga presente che il successivo art. 97 punisce chi fa indebito uso del certificato elettorale (ora, tessera elettorale) al fine di votare senza averne diritto.
È stato, peraltro, ritenuto che non costituisce reato il fatto di chi, nello stesso tempo o in tempi successivi, partecipa al voto in due Comuni diversi, quando i certificati elettorali (ora, tessere elettorali) siano stati rilasciati all'elettore in seguito ad iscrizione nelle rispettive liste elettorali (1092).
Soggetto attivo è, altresì, colui che assume il nome altrui, cioè, sostituisce illegittimamente la propria ad altrui persona o attribuisce a sè un falso stato o una qualità cui la legge ricollega determinati effetti giuridici.
Particolare attenzione merita la seconda ipotesi di reato, consistente nel fatto di chi si presenta al seggio per votare senza averne titolo.
È noto che per poter esprimere il voto è necessario esibire, oltre alla tessera elettorale, la carta di identità o altro idoneo documento di identificazione; in mancanza, all'identificazione può procedere un membro dell'Ufficio elettorale o un altro elettore del Comune noto all'ufficio stesso.
È evidente che si avrà concorso nel reato da parte del membro dell'ufficio o dell'elettore, se costoro partecipano alla frode.
Ai sensi dell'art. 93 è punito il semplice presentarsi a dare il voto nella sezione elettorale, indipendentemente dal fatto che il soggetto abbia poi votato.
La pena è della reclusione fino a due anni e della multa fino a euro 2.065;

b) *di chi sottoscrive più dichiarazioni di presentazione di candidatura. Voto plurimo.*

Soggetto attivo della prima fattispecie criminosa è soltanto l'elettore, in quanto la presentazione di candidature può essere effettuata esclusivamente da chi è iscritto nelle liste elettorali del Comune.
La disposizione sanziona il divieto posto dagli artt. 28 e 32, D.P.R. 570, i quali dispongono che «*ciascun elettore non può sottoscrivere più di una dichiarazione di presentazione di lista*».
Soggetto attivo della seconda fattispecie (c.d. voto plurimo) può essere chiunque, il quale, in possesso di regolare o falsa tessera elettorale, dà (o tenta di dare) il voto nella stessa sezione elettorale in cui ha già votato o in altra (o altre).
Non sembra che possa trovare applicazione il principio della buona fede nel caso in cui l'elettore abbia ricevuto due tessere elettorali, relative a differenti sezioni, in quanto è principio generale che ciascun

---

1091) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 169.

1092) Pret. Modica, 16 febbraio 1953, in «Foro it.», 1953, pag. 143.

elettore può votare soltanto una sola volta, «sicchè non si può parlare di buona fede per errore sul fatto, ma di ignoranza della legge penale che, come tale, non scusa (art. 5, cod. pen.)» (1093).
La pena è dell'ammenda da euro 200 a euro 1.000.

20.11. | *Altre fattispecie di frode elettorale.*

Con l'art. 94 sono disciplinate le seguenti fattispecie:
a) *enunciazione fraudolenta di contrassegni o nomi diversi da quelli indicati nella scheda.*

Si tratta di reato proprio, in quanto spetta esclusivamente al presidente o a chi legittimamente lo sostituisce procedere alla lettura «ad alta voce» della scheda, in sede di spoglio dei voti (artt. 63 e 68 del D.P.R. 570 del 1960).
Per aversi la flagranza non occorre che il colpevole sia stato sorpreso nell'atto materiale di falsarne il contenuto, ma è sufficiente che l'atto sia accertato o denunciato a suo carico prima della chiusura definitiva del verbale (1094).
L'elemento oggettivo del reato consiste nella falsa enunciazione di contrassegni diversi da quelli designati dagli elettori, all'atto del voto, oppure di nomi di candidati diversi da quelli indicati;

b) *voto dato dall'accompagnatore per una lista o per candidati diversi da quelli indicatigli*. Si tratta anche qui di reato proprio, che può essere commesso soltanto dall'accompagnatore che assiste l'elettore impedito (art. 41).

L'elemento oggettivo è costituito dallo sviamento fraudolento del voto, che viene dato dall'accompagnatore per una lista o per candidati diversi da quelli indicatigli dall'elettore fisicamente impedito.
Le pene sono della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 516 a euro 2.065.

20.12. | *Illecita ammissione al voto.*

L'art. 95 D.P.R. 570 punisce le sottoindicate ipotesi di reato:

a) *concorso all'ammissione al voto di chi non ne ha diritto o alla esclusione di chi l'ha*.

Soggetto attivo è chiunque concorra a far sì che chi non è abilitato a votare esprima il voto o ad impedire che chi può votare non voti.
Il reato si differenzia dalla fattispecie prevista dal primo comma dell'art. 97, che ipotizza il caso di chi, senza averne diritto, fa indebito uso della tessera elettorale e da quella disciplinata dall'art. 93, relativa al caso di chi, essendo privato o sospeso dall'esercizio del diritto elettorale, si presenta alla sezione per votare, in quanto l'art. 95 si riferisce alla persona che fa votare chi non ha titolo o fa escludere dal voto chi ce l'ha;

b) *concorso a permettere il voto assistito ad elettore non impedito*.

Colpevole è chiunque concorre a permettere ad un elettore non fisicamente impedito ad usufruire dell'agevolazione prevista dall'art. 41, che consente a tale elettore di accedere in cabina con accompagnatore;

c) *rilascio da parte del medico di certificato idoneo a permettere il voto assistito ad elettore non impedito*.

La fattispecie criminosa in esame è una specificazione della precedente, in quanto il medico che rilasci un falso certificato attestante un impedimento, al fine di consentire il voto con accompagnatore, indubbiamente concorre a far sì che l'elettore non impedito si faccia assistere da altri nella espressione del voto.
Si tratta di reato proprio, che può essere commesso soltanto dalle autorità sanitarie abilitate al rilascio, ai sensi dell'art. 41, comma settimo.
La pena è della reclusione da sei mesi a due anni e della multa fino a euro 1.032.

1093) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 178.

1094) Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale,* Milano, 1901, pag. 256.

La pena è aggravata, è cioè della reclusione sino a tre anni e della multa sino a euro 2.065, se i reati sopra specificati sono commessi da coloro che appartengono all'ufficio elettorale.

20.13. | *Reati dei componenti dell'Ufficio elettorale.*

L'art. 96 D.P.R. 570 contempla fattispecie di reati propri, che possono essere portati ad esecuzione esclusivamente o da tutti i membri che compongono l'Ufficio elettorale (ipotesi di cui ai commi primo, secondo e terzo) o dal solo segretario del seggio (comma quarto) o dai rappresentanti di lista (quinto comma).
Sono da individuare le seguenti fattispecie:

a) *ostruzionismo* (primo comma). Sono previste più ipotesi, e precisamente:

1) rendere impossibile il compimento delle operazioni elettorali.
Ciò si verifica non solo nel caso in cui il componente del seggio renda materialmente impossibile il compimento delle operazioni elettorali, ma anche quando queste sono condotte a termine in modo irregolare (1095);

2) cagionare la nullità dell'elezione.
Il comportamento del componente dell'Ufficio elettorale deve essere finalizzato a porre in essere atti che determinano la nullità, totale o parziale, dell'elezione;

3) alterare il risultato delle elezioni, cioè modificare il risultato delle stesse.
Le ipotesi sin qui esaminate vengono realizzate con azioni od omissioni contrarie alla legge elettorale, che indica in modo preciso e dettagliato le varie fasi procedurali per addivenire all'accertamento del risultato della votazione; non costituisce, pertanto, ostruzionismo il seguire in modo eccessivamente formalistico le attività descritte dalla legge;

4) astenersi dalla proclamazione dell'esito delle votazioni.
È reato proprio del presidente, il quale deve dichiarare, ai sensi degli artt. 66 e 70 D.P.R. 570, e al termine delle operazioni di scrutinio, il risultato delle votazioni.
La pena per tutte le ipotesi di cui alla presente lett. *a),* è della reclusione da tre a sette anni e della multa da euro 1.032 a euro 2.065; la cognizione dei reati è del Tribunale;

b) *inosservanza delle disposizioni dettate in sede di scrutinio* (secondo comma).
Gli artt. 63 e 68 D.P.R. 570 (quest'ultimo nel testo sostituito dall'art. 15 della legge 53 del 1990) disciplinano le operazioni che debbono essere compiute dall'Ufficio elettorale per procedere allo scrutinio delle schede votate, prescrivendo precisi adempimenti e fasi procedurali, quali:
— il divieto di estrarre dall'urna una scheda se la precedente non sia stata riposta nell'apposita cassetta o scatola, dopo lo spoglio del voto;
— l'obbligo di non scrutinare i voti di preferenza separatamente dallo scrutinio dei voti di lista;
— l'opportunità che le schede debbano essere toccate soltanto dai componenti del seggio;
— l'osservanza delle seguenti cadenze nello spoglio delle schede: estrazione della scheda dall'urna da parte di uno scrutatore designato a sorte; consegna della scheda al presidente, che ne enuncia ad alta voce l'esito e la passa ad un secondo scrutatore, che prende nota, insieme al segretario; la ripetizione dei voti di lista e delle preferenze da parte del segretario; terzo scrutatore che depone la scheda nella cassetta o nella scatola; immediata vidimazione della scheda contestata da parte di due componenti dell'ufficio.
L'inosservanza delle disposizioni dettate dai citati artt. 63 e 68 comporta l'applicazione della pena della reclusione da tre a sei mesi, e la comunicazione ai competenti uffici per la cancellazione dall'albo dei presidenti e degli scrutatori;

c) *impedimento della trasmissione di materiale elettorale* (terzo comma). Si tratta di reato proprio, che può essere compiuto soltanto dal presidente, dagli scrutatori e dal segretario del seggio, i quali impediscano la trasmissione prescritta dalla legge di liste (ad esempio, quelle per la votazione), carte (come i verbali), pieghi ed urne:

1095) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 194.

— o rifiutandone la consegna, nei termini e modi previsti;
— od operandone il trafugamento.
È prevista la pena della reclusione da tre a sette anni e la multa da euro 1.032 a euro 2.065; la competenza è del Tribunale. La seconda parte del comma stabilisce che il colpevole è subito arrestato e giudicato con giudizio direttissimo;

d) *rifiuto da parte del segretario di inserire o allegare nel verbale reclami o proteste* (quarto comma).
È reato proprio del segretario del seggio, il quale, come responsabile della regolare tenuta dei verbali d'ufficio, deve inscrivere a verbale le proteste o i reclami che gli sono presentati oralmente dagli elettori o dai rappresentanti di lista, oppure allegare al verbale stesso le proteste ed i reclami che gli vengono presentati in forma scritta (art. 54 D.P.R. 570).
La pena è della reclusione da sei mesi e tre anni e della multa fino a euro 2.065;

e) *impedimento del regolare procedimento elettorale da parte dei rappresentanti di lista* (quinto comma).
Soggetti attivi sono esclusivamente i rappresentanti di lista, che sono designati dai due delegati che sono stati indicati in sede di presentazione della lista e che sono invitati dal presidente, all'atto dell'insediamento del seggio, ad assistere a tutte le operazioni elettorali, che si svolgono nella sezione.
Detta facoltà di assistere alle operazioni compiute dall'Ufficio non attribuisce ai rappresentanti di lista la qualifica di membri dell'ufficio stesso, per cui essi debbono limitarsi ad adempiere ai compiti loro assegnati, senza ostacolare od impedire, in qualsiasi modo, il regolare procedimento delle operazioni elettorali.
La competenza a giudicare è del Tribunale per delle pene che comminano la reclusione da due a cinque anni e la multa fino a euro 2.065.

20.14. | *Indebito uso di tessera elettorale.*

Nell'esegesi dell'art. 97 D.P.R. 570 che disciplina alcune fattispecie relative all'indebito uso (presente paragrafo) o all'incetta dei certificati elettorali (paragrafo 20.15), occorre tenere presente che, ora, occorre fare riferimento alla tessera elettorale.
Il primo comma dell'art. 97 contempla le seguenti ipotesi di reato:

a) *indebito uso della tessera elettorale senza averne diritto.*

Soggetto attivo è chiunque, volendo votare senza averne diritto, fa uso indebito della tessera elettorale, fattispecie molto simile a quella prevista dal primo comma dell'art. 93, che punisce il fatto di chi, essendo privato o sospeso dall'esercizio del diritto elettorale, si presenta a dare il voto in una sezione elettorale.
Per conciliare le due disposizioni occorre interpretare la norma di cui al presente articolo nel senso che essa trovi applicazione allorchè l'agente, privo del diritto al voto, tenti di votare mediante l'uso indebito della tessera elettorale (valida), mentre chi esegua il medesimo tentativo adottando altro mezzo (ad esempio, usando una falsa tessera), incorra nel reato di cui all'art. 93, il quale non specifica le modalità di azione e condotta (1096);

b) *indebito uso della tessera elettorale per votare un'altra volta.*

Qui è previsto il caso di chi, avendo già esercitato legittimamente il suo diritto di elettorato attivo, tenta di votare un'altra volta.
Sorge anche per questa fattispecie criminosa il problema circa il modo di conciliare l'ipotesi prevista dall'art. 93, che punisce chi dà il voto in più sezioni, con quella regolata dal presente articolo.
Ma qui, il probabile concorso materiale di reati è solo apparente, in quanto «i fatti descritti (indebito uso per votare ancora e voto plurimo effettivo) realizzano condotte e comportamenti dissimili e diversi per la loro struttura materiale ed oggettiva» (1097).
La pena, per entrambe le fattispecie, è della reclusione da sei mesi a due anni e della multa fino a euro 2.065.

1096) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 181.
1097) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 182.

20.15. | *Incetta di tessere elettorali.*

Il secondo comma dell'art. 97 disciplina l'ipotesi dell'*incetta di tessere elettorali,* fatta da chiunque, al fine di impedire il libero esercizio del diritto elettorale.
Fare incetta significa accaparrare, acquisire in qualsiasi modo (anche oneroso), avere la libera disponibilità, nella specie, di tessere elettorali, che costituiscono il principale documento idoneo ad esercitare il diritto di voto.
Deve ovviamente trattarsi di una certa quantità di tessere, in quanto il procurarsi una sola tessera non integra gli estremi del reato in parola, che vuole per la sua consumazione un'azione reiterata diretta a procurare all'agente più tessere elettorali.
La pena è della reclusione da uno a tre anni e della multa fino a euro 2.065.

20.16. | *Mancato distacco del tagliando dal certificato elettorale.*

L'art. 49, comma prima, D.P.R. 570 disponeva che il presidente, riconosciuta l'identità personale dell'elettore, e prima di consegnare al medesimo la scheda, doveva staccare il tagliando dal certificato elettorale, tagliando che doveva essere conservato in apposito plico, in quanto serviva per accertare, ai sensi dell'art. 53, il numero dei votanti.
Poichè, ora, la tessera elettorale ha sostituito il certificato elettorale e non prevede più tale tagliando, questa fattispecie delittuosa prevista dall'art. 98 (e che colpiva il presidente con la reclusione da tre mesi ad un anno) non trova più applicazione, anche a seguito dell'abrogazione del citato adempimento *ex* art. 49, ad opera dell'art. 15, comma 1, del D.P.R. 8 settembre 2000, n. 299.
Dovrà, invece, essere prevista una speciale figura criminosa che colpisca lo scrutatore che non appone sull'apposito spazio della tessera elettorale il timbro della sezione e la data di votazione.

20.17. | *Impedimento all'ingresso in cabina.*

L'esercizio del voto si estrinseca con il recarsi in una delle apposite cabine che arredano l'ufficio elettorale, dimodochè il presidente il quale «trascura» dolosamente di far entrare l'elettore in cabina è punito ai sensi dell'art. 98, che qui si commenta.
Diversa è l'ipotesi di chi impedisce di accedere alla cabina, in quanto per concretare il fatto costituente reato, «il chiunque» deve porre in essere atti diretti, in modo inequivocabile, ad ostacolare l'esercizio del diritto di voto.
Nè si deve dimenticare che, per il disposto dell'art. 50, *«se l'espressione del voto non è compiuta nella cabina, il presidente dell'ufficio deve rifiutare la scheda presentatagli e se l'elettore invitato, non si reca nella cabina, lo esclude dal voto, prendendone nota nel verbale»*.
La pena è della reclusione da tre mesi ad un anno.

20.18. | *Mancata riconsegna della scheda e della matita.*

La contravvenzione stabilita dall'art. 99 D.P.R. 570, secondo il quale l'elettore che non consegna la scheda e la matita è punito con l'ammenda (ora, sanzione amministrativa, ai sensi dell'art. 32 della legge 689 del 1981) da euro 103 a euro 309, è una diretta conseguenza dell'inosservanza dell'obbligo sancito dal penultimo comma dell'art. 49, D.P.R. 570, il quale dispone che l'elettore deve restituire, con la scheda, anche la matita.
Il secondo comma, che commina la stessa sanzione al presidente che non distacca l'appendice dalla scheda elettorale, deve ritenersi non più operante, in quanto il nuovo modello della scheda esclude la presenza dell'appendice (Allegato al D.P.R. 132 del 1993).

20.19. | *Promovimento dell'azione penale.*

La formula legislativa, di cui al primo comma dell'art. 100, non appare appropriata, in quanto parla di promovimento dell'azione penale da parte di «qualunque elettore», quasi che si trattasse di azione popolare, mentre, anche per i reati elettorali l'iniziativa è del pubblico ministero, «il solo e autentico *dominus* dell'azione penale (1098)», in ossequio al principio che vede nel sistema processuale penale qualsiasi pretesa o iniziativa collegata con l'esercizio dell'azione penale, passare attraverso il filtro dei poteri del pubblico ministero.
Quanto rimane ancora, dell'iniziativa elettorale in esame, non è tanto, a ben vedere, l'azione penale, quanto piuttosto la costituzione di parte civile, che si presenta sotto un profilo eccezionale, in ordine al fondamento, che non è quello ordinario del danno effettivamente subito (art. 22 c.p.c.), in conseguenza di un interesse economicamente valutabile, bensì un interesse di tipo pubblicistico (1099).
Di conseguenza, «l'intervento dell'elettore come parte civile è un mezzo perchè egli possa, come alleato del pubblico ministero e nel nome dell'interesse pubblico, porgersi persecutore del reato che si è commesso» (1100).
Diverso è il caso in cui chiunque, venutone a conoscenza, denuncia all'autorità di pubblica sicurezza o all'Autorità giudiziaria un reato elettorale, facoltà spettante a qualunque cittadino (1101).
I reati elettorali sono perseguibili d'ufficio e nei confronti di alcuni di essi è stabilito l'obbligo di procedere con giudizio direttissimo (ved. artt. 89, 90, 91 e 96 cpv.).

20.20. | *Prescrizione.*

Il secondo comma dell'art. 100 D.P.R. 570, in deroga all'art. 157 c.p., dispone che l'azione penale si prescrive nel termine di *due anni* (termine più breve rispetto alla prescrizione ordinaria, che varia da venti a cinque anni per i delitti) decorrenti non già dal giorno della consumazione del reato o da quello in cui è cessata la continuazione o la permanenza, ma dalla data dell'ultimo verbale delle operazioni elettorali (1102).
Inoltre, è stabilito che il corso della prescrizione è interrotto da qualsiasi atto processuale (e non da quelli tassativamente indicati dall'art. 160 c.p.), ma l'effetto interuttivo dell'atto non può prolungare la durata dell'azione penale per un tempo che superi, nel complesso, la metà del termine per la prescrizione, cioè un anno.
È stato deciso che:
— nel caso di rinvio *sine die* delle elezioni già fissate, il termine di prescrizione decorre dalla data del decreto del Prefetto che rinvia le elezioni, che deve essere considerato quale ultimo verbale delle operazioni elettorali, essendo l'atto conclusivo di esse (1103);
— la legge elettorale per le amministrazioni comunali, pur riferendosi impropriamente all'azione penale, stabilisce un termine di prescrizione di tutti i reati dalla stessa previsti, in deroga al codice, di due anni, portato a tre anni in caso di interruzione del corso della prescrizione, decorrente dalla data dell'ultimo verbale elettorale (1104).

1098) Cass. pen. sez. III, 1 febbraio 1973, in «Giur. it.», 1974, II, pag. 294; Id. 2 ottobre 1973, citata da Cossu, *Rassegna di giurisprudenza sulla legge comunale e provinciale,* Milano, 1983, pag. 687.

1099) Sabatini, *Principi di diritto processuale penale,* 1949, vol. I, pag. 303.

1100) Mazzoccolo, La nuova legge comunale e provinciale, Milano, 1901, pag. 258.

1101) Princivalle, *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia,* Firenze, 1989, vol. I, pag. 387.

1102) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 215.

1103) Cass. pen., 19 febbraio 1954, in «Giur. cass. pen.», 1954, I, pag. 338.

1104) Cass. pen. 23 giugno 1975, in «Giust. pen.», 1976, II, pag. 640.

20.21. | *Inchieste.*

La facoltà dei Consigli comunali e provinciali di incaricare uno o più dei loro membri a svolgere particolari indagini o inchieste, era sancita dall'art. 304 T.U. com. prov. 1915 ed ora dall'art. 44, comma 2, D.Lgs. 267, ma la potestà di inchiesta qui conferita al Consiglio comunale ed alla Giunta provinciale amministrativa era una conseguenza del fatto che, nella passata legislazione, tali organi erano giudici, rispettivamente, di primo e di secondo grado, in materia elettorale (art. 101, comma primo, D.P.R. 570).
Ciò spiega perchè fosse concesso, alla commissione incaricata di indagare sulle irregolarità denunciate in tema di procedimento elettorale, il diritto di far citare coloro che potevano essere esaminati come testimoni.
Anche a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano funzioni giurisdizionali ai Consigli comunali, la permanenza in capo ad essi della facoltà di ordinare inchieste, ai sensi del presente articolo, può ancora ritenersi sussistente, sia pure ai soli fini della dichiarazione di ineleggibilità o di decadenza dalla carica di consigliere.
Il secondo comma, che contiene norme sanzionatorie, è da correlare con gli artt. 366 e 372 c.p., i quali non fanno distinzione fra falsa testimonianza ed occultazione della verità nè fanno riferimento alla materia civile o penale nella commisurazione della pena, ma hanno soltanto riguardo alla gravità delle conseguenze che dal falso testimone sono derivate.

20.22. | *Pene accessorie.*

Fatta salva l'applicabilità del codice penale o di altre leggi, qualora il fatto non sia disciplinato dal testo unico 570 del 1960, la condanna alla reclusione per reato elettorale comporta sempre le seguenti pene accessorie:
a) *sospensione dal diritto elettorale*.
Essa compete per un periodo stabilito dal giudice, tenendo presente che, se la condanna colpisce il candidato, la privazione (temporanea) dal diritto elettorale, attivo e passivo, è pronunciata per un tempo non minore di cinque, nè maggiore di dieci anni;
b) *interdizione temporanea dai pubblici uffici.*
Anch'essa è pronunciata dal giudice per la durata dallo stesso stabilita;
c) *eventuale pubblicazione della sentenza*.
La pubblicazione può avvenire per estratto o per intero, d'ufficio o a spese del condannato, per una sola volta, in uno o più giornali, designati dal giudice (art. 36, c.p.).
Un ultimo comma prescriveva la non applicabilità ai reati elettorali dell'istituto della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziario, prescrizione che è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 121 del 1980.

20.23. | *Reati elettorali in tema di elezione del Sindaco.*

L'art. 103 D.P.R. 570 aveva una sua particolare rilevanza, prima dell'entrata in vigore della legge 81 del 1993, che ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco, poichè in precedenza egli era eletto dal Consiglio comunale, il quale era considerato, ai fini dell'applicazione del presente articolo, come «corpo elettorale», con conseguente applicazione delle norme relative ai reati elettorali, in quanto applicabili.
Ora, come è noto, il Sindaco è eletto contemporaneamente al Consiglio comunale e, quindi, i reati che vengono compiuti nel procedimento elettorale concernono i due tipi di elezioni.
Una qualche rilevanza la norma la conserva ancora con riguardo alla eventuale elezione che si tiene per procedere al *ballottaggio,* procedimento che si svolge con le stesse disposizioni e modalità stabilite per il primo turno (costituzione del seggio, operazioni di voto, scrutinio delle schede, operazioni dell'ufficio centrale e della adunanza dei presidenti, proclamazione dell'esito delle votazioni).

20.24. | *Divieto di elargizioni.*

Con l'art. 3 della legge 10 agosto 1964, n. 663 si estende alle elezioni amministrative l'art. 95 del D.P.R. 361 del 1957, relativo all'elezione della Camera dei deputati, che così stabilisce:
Chiunque, in nome proprio od anche per conto di terzi o di enti privati o pubblici, eccettuate per questi ultimi le ordinarie erogazioni di istituto, nella settimana che precede la elezione e nella giornata dell'elezione effettua elargizioni di denaro, generi commestibili, oggetti di vestiario o altri donativi, a qualsiasi titolo, è punito con la reclusione da tre a cinque anni e con la multa da euro 1.291 a euro 5.164.
Molto opportunamente, il citato art. 3 della legge 663 ha esteso alle elezioni amministrative l'art. 95 sopra riprodotto, il quale fu dettato «allo scopo di reprimere energicamente un triste fenomeno di malcostume politico, notevole soprattutto in alcune zone» del territorio nazionale (1105).
Soggetto attivo del reato può essere chiunque, il quale — per conto proprio o di terzi o di enti pubblici e privati — effettui, nella settimana che precede le elezioni, a qualunque titolo:
— elargizioni di denaro, avente corso legale;
— generi alimentari, cioè alimenti destinati al consumo umano;
— oggetti di vestiario, cioè indumenti personali;
— altri donativi, ossia qualunque altra cosa o bene che possa formare oggetto di diritti, indipendentemente dalla sua natura concreta (1106).
È stato esattamente rilevato (1107) che si tratta di fattispecie criminosa del tutto generica, che prescinde da ogni finalità o dallo scopo (almeno manifestato) di recare a sè o ad altri vantaggio; ciò che rileva è che vi sia una qualunque elargizione e che questa sia effettuata nella settimana che precede l'elezione o nella giornata della votazione (compreso, quindi, anche il giorno del ballottaggio).
Deve trattarsi di donativi gratuiti, non costituenti controprestazione, e fatti ad una pluralità di persone; sono escluse dal concetto di elargizione quelle effettuate dagli istituti pubblici, purchè i donativi rivestano il carattere dell'ordinarietà, non siano cioè effettuate a titolo *una tantum* nell'occasione delle consultazioni.
La pena è della reclusione da tre a cinque anni e della multa da euro 1.291 a euro 5.164 (nella misura così determinata ai sensi dell'art. 113 della legge 689 del 1981).

Considerazioni conclusive.

Abbiamo illustrato il complesso procedimento elettorale, sia preparatorio, sia conclusionale, che porta alla elezione degli organi istituzionali del Comune, alla luce della più recente legislazione, dottrina e giurisprudenza.
In merito, l'evoluzione che connota, in questi ultimi anni, l'ordinamento degli enti locali, soggetto a continui rifacimenti da parte del legislatore, fa sì che l'opera sia da subito meritevole di modifiche ed integrazioni, interventi che periodicamente apporteremo nella «Guida» pubblicata nel sito informatico della Casa Editrice SEPEL, per consentite agli Operatori del settore di avere un quadro completo ed aggiornato della complessa materia.
Siamo mossi, in questo lavoro, dall'esigenza propria della Casa Editrice — da sempre attenta alle esigenze di coloro che debbono per ufficio interessarsi dei complessi problemi dei Servizi demografici — di attuare una costante opera di «formazione» degli addetti dell'Ufficio comunale, i quali debbono essere in grado di svolgere non solo con professionalità e tempestività tutte le questioni inerenti al lavoro dell'ufficio, ma altresì di esaudire tutte le richieste che sono loro rivolte in merito, non soltanto in tema di tenuta ed aggiornamento delle liste

1105) Gatta, *Reati elettorali,* in «Nss. D.I.», Torino, 1967, vol. XIV, pag. 935.
1106) Nunziata, *Diritto penale elettorale,* Rimini, 2000, pag. 39.
1107) Mazzanti, *I reati elettorali,* Milano, 1966, pag. 133.

elettorali, ma anche e soprattutto in quelle questioni che concernono direttamente la partecipazione del cittadino alla vita politica, sia a livello locale, sia a livello ultracomunale.
L'operatore del servizio elettorale non può non esaudire le legittime richieste che gli sono indirizzate, in ordine alle modalità di presentazione delle liste dei candidati, al numero dei sottoscrittori, agli adempimenti dei rappresentanti di lista e così via dicendo.
Nè può lasciare senza risposta tutte quelle istanze che gli amministratori comunali (Sindaco, assessori, consiglieri) rivolgono all'Ufficio sulle richieste di ostensione delle liste, su delicate questioni inerenti la presenza di cause ostative a ricoprire la carica, ecc.
Il lavoro che abbiamo concluso e che aggiorneremo risponde proprio a queste esigenze, senza tacere che è altresì a disposizione degli abbonati alla Rivista l'Ufficio Quesiti, al quale è addetto un qualificato staff *di esperti della materia.*