

**Non sussiste un divieto per il candidato di sottoscrivere la lista elettorale
ai sensi dell'art. 3 della l. n. 81/1993
(Consiglio di Stato, sez. III, sent. 28 agosto 2020, n. 5292)**

L'art. 28 del d.P.R. n. 570/1960 (in parte abrogato) e l'art. 3 della l. n. 81/1993 (che lo ha sostituito) prevedono, quale qualità soggettiva che deve essere posseduta dal sottoscrittore della lista elettorale, quella di "elettore", senza ulteriori specificazioni. Sulla scorta di un canone interpretativo di tipo testuale - certo rilevante in una materia come quella elettorale, in cui le limitazioni dell'elettorato passivo devono intendersi giocoforza in senso tassativo - le disposizioni che regolano la materia in esame non enunciano il principio di alterità soggettiva tra i sottoscrittori della lista e i candidati della stessa. Sul piano letterale, infatti, "elettore" del Comune, legittimato a sottoscrivere la lista, è (anche) colui che, oltre a rivestire la qualità di elettore (ai fini dell'esercizio del diritto di elettorato attivo), sia nel contempo intenzionato a concorrere alle elezioni quale candidato (ai fini stavolta dell'esercizio del diritto di elettorato passivo). I candidati, dunque, qualora siano anche elettori del Comune nel quale si svolge la competizione elettorale, ben possono concorrere, con la sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista, a costituire quella base minima di rappresentatività che la disciplina di settore sostanzialmente pretende nel prescrivere un numero minimo di sottoscrizioni ad opera di "elettori".

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6790 del 2020, proposto dall'avv. Vittorio Sica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Pitaro e Gaetano Liperoti e con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia

contro

Ministero dell'Interno ed Ufficio Territoriale del Governo (Prefettura) di Catanzaro, in persona del legale rappresentante pro tempore, ex lege rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati presso gli Uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12
I^a Sottocommissione Elettorale Circondariale di Catanzaro, non costituita in giudizio

nei confronti

sig. Cosimo Arena, non costituito in giudizio
sig. Francesco Mangiardi, non costituito in giudizio
per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria – Catanzaro, Sezione Seconda, n. 1437/2020 del 27 agosto 2020, resa tra le parti, con cui è stato respinto il ricorso R.G. n. 978/2020, recante domanda di annullamento del verbale n. 207 del 22 agosto 2020 della I^a Sottocommissione elettorale circondariale di Catanzaro, che ha deliberato la ricusazione della lista di candidati per le elezioni del Consiglio comunale di Soverato (CZ) denominata “Patto per lo Jonio” e della collegata candidatura a Sindaco dell’avv. Vittorio Sica.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Ministero dell’Interno e della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Catanzaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza speciale elettorale del giorno 28 agosto 2020 il Cons. Pietro De Berardinis e uditi per le parti l’avv. Gaetano Liperoti per sé e su delega dichiarata dell’avv. Giuseppe Pitaro e il procuratore dello Stato dott. Federico Giuseppe Russo

Considerato:

che con l’appello in epigrafe l’avvocato Vittorio Sica, in qualità di candidato Sindaco alle elezioni comunali di Soverato (CZ) del 20/21 settembre 2020 collegato alla lista elettorale “Patto per lo Jonio con Vittorio Sica”, ha impugnato la sentenza del T.A.R. per la Calabria – Catanzaro, Sezione Seconda, n. 1437/2020 del 27 agosto 2020, chiedendone la riforma;

che la sentenza di primo grado ha respinto il ricorso presentato dall’appellante avverso il verbale n. 207 del 22 agosto 2020 della I^a Sottocommissione elettorale circondariale di Catanzaro, con cui è stata deliberata la ricusazione della suindicata lista di candidati per le elezioni del Consiglio comunale di Soverato “Patto per lo Jonio” e della collegata candidatura a Sindaco dello stesso avv. Sica;

che il provvedimento di ricusazione della lista è motivato con la circostanza che n. 7 dei sottoscrittori della lista (su un totale di n. 26 sottoscrittori) risultano altresì candidati nella medesima lista, cosicché la loro sottoscrizione si deve ritenere invalida, con il corollario che la lista in discorso non raggiunge il limite minimo di sottoscrizioni fissato dalla legge (ridotto a venti per le sole elezioni del 2020 per effetto dell’art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 26/2020, conv. con l. n. 59/2020), essendo le sottoscrizioni valide pari a diciannove;

Considerato che l’appellante deduce i seguenti motivi:

1) insussistenza di un divieto per i candidati di sottoscrivere la lista, violazione e falsa applicazione dell’art. 28 del d.P.R. n. 570/1960, nonché eccesso di potere, violazione del principio di tassatività delle limitazioni al diritto di elettorato passivo e violazione del principio del favor participationis in materia elettorale, in quanto il T.A.R. avrebbe erroneamente ritenuto esistente la regola dell’alterità tra sottoscrittori della lista elettorale e candidati della medesima;

2) violazione del diritto di n. 3 elettori di apporre la propria sottoscrizione alla lista, violazione e falsa applicazione dell’art. 28 del d.P.R. n. 570/1960, eccesso di potere, violazione del principio di non contestazione ex art. 64 c.p.a., poiché la sentenza appellata avrebbe errato nel giudicare irrilevanti le dichiarazioni sostitutive di n. 3 elettori secondo cui il Segretario comunale avrebbe

impedito al sig. Antonio Rattà, presentatore della lista elettorale, di riprenderla in un momento anteriore al termine di scadenza per consentire ai predetti n. 3 elettori di sottoscriverla;

3) omessa segnalazione di irregolarità da parte del Segretario comunale, eccesso di potere per carenza di istruttoria, violazione e falsa applicazione dell'art. 32 del d.P.R. n. 570/1960, nonché violazione del principio di affidamento, per non avere il Segretario comunale effettuato, nel caso di specie, una verifica della rispondenza a legge della documentazione presentata all'atto della presentazione della lista di cui si discute;

Preso atto:

che si sono costituiti nel giudizio di appello, con atto formale, il Ministero dell'Interno e la Prefettura (Ufficio Territoriale di Governo) di Catanzaro, formulando, nel corso della discussione orale della causa, l'eccezione di rito di irregolarità della notifica dell'atto di appello, perché eseguita nei confronti della sola Prefettura e non anche del Ministero;

che l'appello risulta notificato via "P.E.C." ai controinteressati costituiti nel giudizio di primo grado;

che all'udienza speciale elettorale del 28 agosto 2020, dopo breve discussione in rito e nel merito tra le parti costituite, la causa è stata trattenuta in decisione;

Ritenuto di dover preliminarmente respingere l'eccezione di irregolarità della notifica dell'appello sollevata dall'Avvocatura Generale dello Stato, dal momento che questa si è costituita in giudizio anche per il Ministero dell'Interno, oltre che per la Prefettura di Catanzaro, così sanando – alla luce della regola di cui all'art. 44, comma 2, c.p.a. – eventuali irregolarità della predetta notifica (cfr., da ultimo, C.d.S., Sez. VI, 21 maggio 2020, n. 3220);

Ritenuto che nel merito l'appello sia fondato e da accogliere, stante la fondatezza del primo motivo con esso dedotto, avente efficacia pregiudiziale ed assorbente rispetto agli altri;

Considerato in particolare:

- che la sentenza appellata, condividendo l'orientamento espresso dalla I^a Sottocommissione elettorale circondariale di Catanzaro con il verbale di ricusazione della lista elettorale, ha giudicato sussistente nell'ordinamento giuridico un principio generale di necessaria alterità tra i sottoscrittori della lista ed i candidati della stessa, con conseguente divieto per i candidati di farsi essi stessi sottoscrittori della lista: orientamento affermato in applicazione di un precedente di questo Consiglio di Stato (Sez. V, 6 ottobre 2014, n. 4993), reso, per vero, su fattispecie parzialmente diversa (quella delle elezioni degli organi delle Province, dopo la trasformazione di queste in Enti territoriali di secondo grado operata dalla l. n. 56/2014);

- che, cionondimeno, di un principio di tal fatta non si rinviene alcuna esplicita statuizione nelle norme dell'ordinamento giuridico statale e, in particolare, per quanto qui rileva, nelle norme che regolano la presentazione delle liste e delle candidature nei Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti (fascia in cui è ricompreso il Comune di Soverato);

- che, infatti, sia l'art. 28 del d.P.R. n. 570/1960 (in parte abrogato), sia l'art. 3 della l. n. 81/1993 (che lo ha sostituito) prevedono, quale qualità soggettiva che deve essere posseduta dal sottoscrittore della lista elettorale, quella di "elettore", senza ulteriori specificazioni;

- che, più in particolare, l'art. 3, comma 1, lett. f), della l. n. 81/1993 prevede che per i Comuni aventi una popolazione compresa tra 5.001 a 10.000 abitanti, la dichiarazione di presentazione della lista di candidati al Consiglio comunale e della collegata candidatura alla carica di Sindaco debba essere

sottoscritta da non meno di 60 e da non più di 120 "elettori", si ribadisce, senza ulteriori specificazioni;

- che, pertanto, sulla scorta di un canone interpretativo di tipo testuale -certo rilevante in una materia come quella elettorale, in cui le limitazioni dell'elettorato passivo devono intendersi giocoforza in senso tassativo- le disposizioni (si ribadisce: statali) che regolano la materia in esame non enunciano il principio di alterità, nei termini in cui lo ha inteso ed enunciato, invece, la sentenza appellata;

- che, infatti, sul piano letterale, "elettore" del Comune, legittimato a sottoscrivere la lista, è (anche) colui che, oltre a rivestire la qualità di elettore (ai fini dell'esercizio del diritto di elettorato attivo), sia nel contempo intenzionato a concorrere alle elezioni quale candidato (ai fini stavolta dell'esercizio del diritto di elettorato passivo);

- che, in conclusione, l'interpretazione letterale della normativa nazionale contrasta con l'enucleazione del riferito principio di necessaria alterità soggettiva;

che, a fortiori, ad avviso del Collegio, un principio di tal fatta non può evincersi dalla normativa regionale emanata in materia, ex se inidonea ad affermare principi generali con validità per l'intero ordinamento nazionale;

- che il richiamato principio di alterità non pare del resto ricavabile applicando ulteriori criteri interpretativi, in specie quello logico e/o quello teleologico;

- che, invero, quanto al criterio teleologico, attento alla ratio della disciplina da interpretare, non si condivide l'impostazione seguita dal giudice di primo grado laddove, nel ricavare in via interpretativa il principio di necessaria diversità soggettiva tra sottoscrittori della lista e candidati della medesima, valorizza l'esigenza (certo sottesa alla disciplina che regola il segmento preparatorio del procedimento elettorale) di assicurare un'adeguata rappresentatività delle liste di candidati e sostiene che la stessa finirebbe per essere neutralizzata se a sottoscrivere le liste fossero ammessi, sempre se elettori, gli stessi candidati inclusi nelle liste stesse;

- che, in primo luogo, infatti, non pare influente rilevare che ben possono essere inseriti nelle liste candidati non elettori, ai quali dunque senza alcun dubbio sarebbe precluso apporre la sottoscrizione (è quanto peraltro si è riscontrato nella competizione elettorale per cui è causa nella quale è coinvolta una terza lista ("Insieme per Soverato") che, secondo l'appellante, comprende taluni candidati residenti in altri Comuni, peraltro sostenendo un candidato Sindaco a sua volta residente in Comune vicino);

che viceversa i candidati, qualora siano anche elettori del Comune nel quale si svolge la competizione elettorale, ben possono concorrere, con la sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista, a costituire quella base minima di rappresentatività che la disciplina di settore sostanzialmente pretende nel prescrivere un numero minimo di sottoscrizioni ad opera di "elettori";

- che, pertanto, non solo alla stregua del criterio interpretativo di tipo letterale, ma anche alla stregua di quello teleologico, è necessario distinguere l'ipotesi del candidato/non elettore da quella del candidato che sia anche elettore;

che, invero, solo nel primo caso, deve essere preclusa la sottoscrizione della dichiarazione di presentazione della lista, non essendo il candidato espressione del corpo elettorale (gli elettori di quel dato Comune) interessato dalle elezioni;

che, infatti, la sottoscrizione, da parte sua, della lista non consentirebbe certo di soddisfare l'esigenza cui è preordinato il procedimento di sottoscrizione, quella appunto di verificare che la lista sia espressione di una parte (più o meno ampia) del corpo elettorale;

- che ad opposta conclusione deve, invece, pervenirsi ove il candidato alle elezioni comunali sia altresì elettore nel medesimo Comune, perché qui egli, in quanto elettore, è certamente rappresentativo (pro capite) del corpo elettorale, di tal ché, anche sul piano teleologico e delle finalità quindi cui è preordinato il procedimento di sottoscrizione, non si ravvisano ragioni per escluderlo dai soggetti legittimati alla sottoscrizione della lista;

- che, nel caso di specie, come emerge dal verbale di ricusazione, solo n. 2 dei n. 7 candidati sottoscrittori della lista non sono elettori del Comune nel quale si svolge la competizione elettorale; che, quindi, solo per questi 2 candidati sarebbe stata corretta l'esclusione dall'elenco dei sottoscrittori, con la conseguenza che il numero dei sottoscrittori si sarebbe comunque mantenuto nei limiti di legge ($26 - 2 = 24$, superiore quindi ai prescritti 20);

- che, da ultimo, l'impostazione seguita dal giudice di primo grado, volta a precludere comunque la sottoscrizione al candidato, anche quando "elettore", reca con sé il rischio di effetti paralizzanti o comunque di forte limitazione in casi di Comuni di piccole dimensioni con un corpo elettorale molto ristretto, ove potrebbe manifestarsi conseguenti difficoltà (soprattutto per i nuovi attori politici) nel provvedere alla raccolta delle firme;

- che, al riguardo, se certo l'ordinamento appronta per l'ipotesi prospettata un meccanismo rimediabile escludendo la necessità della sottoscrizione delle liste per i Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti (art. 3, comma 2, della l. n. 81/1993), non può tuttavia escludersi che il problema emerga in Comuni aventi una popolazione di poco superiore a 1.000 abitanti (numerosi in Italia), lì dove l'obbligo della raccolta delle firme, invece, permane;

che, d'altra parte, le argomentazioni sopra espresse non sono neutralizzate dalla circostanza della fissazione di un limite di sottoscrizioni ridotto ad un terzo per la tornata elettorale del 20/21 settembre 2020, trattandosi di una misura eccezionale approntata in funzione del contrasto all'emergenza epidemiologica dovuta alla diffusione del COVID-19, come tale non valutabile nel ricostruire le coordinate del regime ordinario di raccolta delle sottoscrizioni;

Ritenuto, in conclusione, per tutto quanto si è detto, che l'appello sia fondato e da accogliere, in virtù della fondatezza del primo motivo con esso dedotto e con assorbimento degli altri motivi;

Ritenuto, per conseguenza, in riforma della sentenza appellata, di dover accogliere il ricorso di primo grado e per l'effetto di dover annullare il verbale di ricusazione con esso impugnato, contestualmente disponendo la riammissione della lista alla competizione elettorale;

Ritenuta, da ultimo, la sussistenza di giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti, attese la novità e la complessità delle questioni esaminate

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Terza (III[^]), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, annullando il verbale con lo stesso impugnato e disponendo la riammissione alla competizione elettorale della lista ricusata.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 28 agosto 2020 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore