

Alcuni aspetti *critici* nella presentazione delle candidature per le elezioni comunali (*)

1. La dichiarazione di presentazione della lista

Proposti da un numero di elettori iscritti nelle liste del Comune (cfr. artt. 28 e 32 del DPR) *modulato* in ragione dell'entità demografica dell'Ente [cfr. art. 3, c. 1, della Legge, come sostituito dall'art.3, c. 2, della l. 120/1999; nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 ab. (1); di contro, nessun soggetto politico è esonerato dalla raccolta delle sottoscrizioni, per effetto dell'abrogazione dell'art.1, c. 1, lett. b), del d.l. 161/1976, convertito, con modificazioni, dalla l. 240/1976, come modificata dall'art.12, c. 3, della l. 53/1990 (2)], i candidati alla carica di consigliere comunale, di numero non superiore al totale e non inferiore ai tre quarti, per i Comuni fino a 15.000 abitanti, o ai due terzi, per quelli con popolazione superiore, dei consiglieri da eleggere (cfr., rispettivamente, artt. 71, c. 3, e 73, c. 1, del D.Lgs.), devono essere progressivamente (per i Comuni con popolazione superiore a 15.000 ab., l'art. 32, c. 7, del DPR prescrive che “la relativa elencazione deve recare una numerazione progressiva secondo l'ordine di presentazione”) elencati in un modello (detto, comunemente, *lista*), specificando, per ciascuno, cognome, nome, luogo e data di nascita (cfr. il 4° c. degli artt.28 e 32 del DPR; si veda anche il 7° c. dello stesso art. 32); è obbligatoria, inoltre, la riproduzione del contrassegno di lista (cfr. il 4° c. degli artt. 28 e 32 del DPR) e l'indicazione delle generalità del candidato Sindaco [cfr. il 2° c. degli artt.71 e 73 del D.Lgs.; come evidenzia Min.Int., 6, “la legge non prescrive una particolare formulazione per detta dichiarazione: sarà, perciò, sufficiente che contenga i requisiti sostanziali che la legge stessa richiede”; dalla facoltatività dei modelli suggeriti dal Ministero dell'Interno per facilitare il procedimento preparatorio e per prevenire l'omissione di dati essenziali, deriva – ovviamente – l'illegittima esclusione di una lista per il solo fatto di aver utilizzato moduli diversi (3)]

1.A FINALITA'

1)gli adempimenti previsti dalla vigente disciplina “sono inquadrabili nella categoria giuridica delle cc.dd. *forme sostanziali ... o vincolate*, in quanto strettamente funzionali (a giudizio del legislatore) non soltanto alla garanzia dell'intervenuta formazione della lista dei candidati in epoca antecedente all'inizio della raccolta delle firme di presentazione della lista stessa, ma anche e soprattutto ad assicurare la certa direzione delle manifestazioni di volontà espresse dagli elettori sottoscrittori”; si tratta, quindi, “di formalità procedurali che non ammettono equipollenti per il semplice motivo che l'ordinamento riconnette unicamente al *fatto* della loro precisa osservanza il valore di *prova* dell'avvenuto perseguimento di un determinato obiettivo, costituente il *valore* giuridicamente tutelato” (4)

1.B GENERALITA' DEI CANDIDATI

1)La data e il luogo di nascita sono “un elemento essenziale del modulo al pari della raffigurazione del simbolo e non una semplice formalità, nell'ambito delle *forme sostanziali ...*, per gli atti di particolare delicatezza ed importanza nella vita dalla collettività quali sono la presentazione delle

liste elettorali, nelle quali elemento essenziale della consapevolezza dei sottoscrittori è soprattutto la persona dei soggetti candidati alla carica di sindaco e di consigliere, senza possibilità di errori dovuti ad omonimia, che possono essere impediti soltanto se le generalità dei candidati siano completamente riportate e comprendano cioè anche i dati anagrafici” (5)

2) poiché “la volontà dei sottoscrittori di una lista si riferisce alla presentazione dell’intera lista con i candidati ivi identificati” e poiché “le sottoscrizioni, potendo anche prescindere dalla conoscenza personale del candidato, devono intendersi finalizzate ad accettare i candidati così come individuati attraverso il nome e cognome ed i relativi dati anagrafici e quindi, con implicita esclusione di candidati diversi, tranne l’ipotesi di errore materiale chiaramente individuabile”, “se alcuni candidati risultano diversi negli elementi di identificazione (ossia, data di nascita, giorno, mese ed anno) ed anche nel cognome, rispetto a quelli indicati nei modelli sottoscritti dai presentatori, la volontà di questi ultimi non appare chiaramente orientata nel senso di voler presentare un candidato con quei diversi dati anagrafici, né è possibile provare che gli stessi, in tal caso, avrebbero sottoscritto la lista” (6)

3) parte della giurisprudenza tende a rinvenire nei dati anagrafici predetti il *minimo* imposto dal legislatore; ne deduce la possibilità di apporre ulteriori indicazioni, soprattutto se idonee ad una migliore identificazione, anche *politica*, dei candidati (7)

1.C RIPRODUZIONE DEL CONTRASSEGNO DI LISTA

1) nel quadro dei requisiti “sostanziali”, previsti dall’art. 28, c. 4, del DPR, “è da comprendere il simbolo recante la raffigurazione del contrassegno della lista perché diretto, insieme alle altre indicazioni, a garantire che i presentatori che sottoscrivono percepiscano immediatamente i soggetti (sindaco e candidati al consiglio comunale) che partecipano alla competizione tramite le liste da loro sottoscritte” (8)

2) secondo il Ministero dell’Interno, , la raccolta delle firme dei sottoscrittori su moduli recanti il contrassegno di lista in bianco e nero deve essere ritenuta valida anche qualora in sede di presentazione della lista sia depositato un contrassegno a colori, purché identico sotto ogni altro aspetto a quello raffigurato sui moduli predetti (9)

3) se non ingenerano dubbi sull’individuazione della lista, eventuali discordanze tra riproduzione grafica e descrizione del contrassegno sono irrilevanti per la legittima ammissione delle candidature (10)

4) “nel difetto di prescrizioni più puntuali e specifiche, atte a disciplinare le concrete modalità di apposizione...del contrassegno di lista, deve ritenersi che anche una modalità, quale quella di incollare il contrassegno stesso al modello predisposto sia pienamente valida e sufficiente ai fini di cui si tratta” (11)

1.D MODULI SEPARATI

1) “la definizione del concetto, giuridicamente rilevante, di *modulo* è operazione che, ovviamente, deve prescindere dal dato fisico, contingente e variabile, del numero di sottoscrizioni concretamente

apponibili sul singolo foglio; la perimetrazione semantica della nozione va piuttosto condotta facendo riferimento al diverso profilo, di natura esclusivamente logico-formale, del *perfezionamento* della relativa fattispecie ...il punto di fuga di questa prospettiva è che l'art. 32 considera "perfetto" e valido il modulo che rechi in calce l'autenticazione, oltretutto, secondo quanto stabilito dall'art. 21, comma 2, del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, l'attestazione da parte del pubblico ufficiale dell'avvenuta apposizione delle firme in sua presenza, previo accertamento dell'identità dei dichiaranti, corredata dell'indicazione delle modalità seguite per l'identificazione, della data e del luogo di autenticazione, del nome, del cognome e della qualifica rivestita (oltre alla firma ed al timbro dell'ufficio) ...è, insomma, l'autenticazione l'elemento perfezionativo del singolo modulo ed è, di volta in volta, l'oggetto della stessa a "fissare", in concreto, il numero delle firme apponibili, giacché, dopo ciascuna autenticazione (ed, in ogni caso, laddove gli ufficiali autenticatori siano più d'uno), occorre proseguire l'attività di raccolta principiando un diverso modulo, recante l'articolata intestazione descritta dal ridetto art. 32 ... se, dunque, in astratto, non può escludersi che un solo *modulo* contenga tutte le firme richieste, nondimeno tanto è giuridicamente ammissibile alla sola condizione, difficilmente verificabile in pratica (e, non a caso, l'art. 32 parla di "moduli"), che tutti i sottoscrittori della lista, nel numero minimo imposto dalla legge, si radunino nello stesso giorno, in un unico luogo, per apporre e far autenticare da un medesimo pubblico ufficiale le loro sottoscrizioni" **(12)**

2)la prescrizione *ex art. 32, c. 4, del DPR.*, in base alla quale la firma dei presentatori (= sottoscrittori) "deve essere apposta su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati", deve ritenersi obbligatoria "non solo per il modulo principale di presentazione della lista, ma anche per tutti gli altri fogli separati allegati allo stesso" **(13) (14)**; secondo il recente indirizzo giurisprudenziale, mentre "è legittima l'esclusione dalla competizione elettorale di una lista di candidati per irregolarità della raccolta delle firme di presentazione della lista e dei candidati nel caso in cui le sottoscrizioni degli elettori siano apposte, in parte, sopra un modulo di più facciate che non rechi in nessuna sua parte il contrassegno di lista e il nome dei candidati alle cariche di sindaco e di consigliere comunale, e sia semplicemente spillato ad altro, recante il contrassegno e i detti nominativi, senza che l'apposizione di un timbro o di una firma attesti il collegamento tra i due fogli", "è valida e regolare la lista dei candidati di più facciate, nella quale la prima sia spillata ai moduli separati contenenti un collegamento con la prima risultante da un timbro o da una firma" **(15)**

3)il vizio – *sub 2* – non può essere sanato: a) dall'eventuale dichiarazione del pubblico ufficiale che ha autenticato le firme dei sottoscrittori, attestante l'apposizione delle stesse in relazione alla lista presentata, perché questi può "asseverare l'autenticità delle firme", ma non "attestare quale fosse l'effettiva consapevolezza dei sottoscrittori in merito alla identità dei candidati ed alla conoscenza certa dello stesso simbolo di lista" **(16)**; b) dall'apposizione delle firme su moduli recanti l'informativa, prevista dal codice sulla tutela dei dati personali, indicante (anche) i nominativi dei promotori della sottoscrizione **(17)**; c) dall'indicazione del numero complessivo delle firme autenticate, apposta dal pubblico ufficiale (autenticante) **(18)**

1.E SOTTOSCRITTORI

1)l'indicazione delle generalità dei sottoscrittori, così come prevista dal 4° comma degli artt. 28 e 32 del DPR (=nome, cognome, data e luogo di nascita) è insuscettibile di integrazione successiva ed è ispirata alla *ratio* di garantire certezza oggettiva e privilegiata non solo all'autenticità delle sottoscrizioni, ma anche alla provenienza da soggetti legittimati, identificabili come tali dalla Commissione elettorale circondariale utilizzando i dati in suo possesso (19);

2)sono state ritenute irrilevanti: a) la mancata trascrizione del *secondo* nome, perché, concordando gli altri dati anagrafici, “non sussiste alcun ragionevole dubbio sulla identità dei sottoscrittori e sulla loro corrispondenza agli elettori indicati nei certificati elettorali” (20); b) l'errata indicazione del giorno [per la stessa motivazione sub a)] (21), del mese (22) o dell'anno (23) di nascita (24); c) l'indicazione del solo Stato estero di nascita, in luogo del Comune o della località estera (25), come pure della denominazione attuale del Comune di nascita (26);

3)secondo l'autorità amministrativa, “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, le loro eventuali sottoscrizioni devono ritenersi come non apposte” (27)

4)è dubbio se i candidati di una lista possano sottoscrivere altra lista (28)

1.F AUTENTICAZIONE DELLA FIRMA DEI SOTTOSCRITTORI

1)secondo l'insegnamento del massimo organo di giustizia amministrativa, da un lato, “l'autenticazione non costituisce un semplice mezzo di prova, ma è un requisito prescritto *ad substantiam*, per garantire, nell'interesse pubblico con il vincolo della fede privilegiata, la certezza della provenienza della presentazione della lista da parte di chi figura averla sottoscritta”, dall'altro, “la regolarità delle operazioni di autenticazione costituisce un momento essenziale della presentazione della lista, inteso a garantire che la sottoscrizione stessa corrisponda effettivamente alla volontà della frazione di elettorato, stabilita dalla legge” (29)

2)l'attività di autenticazione presuppone una fase accertativa ed una fase certificativa: “sotto il profilo sostanziale è...essenziale il corretto accertamento dell'identità della persona che sottoscrive (fase accertativa), il che può avvenire o per conoscenza diretta o sulla base di un documento identificativo del sottoscrittore (documento che, ovviamente, per consentire una effettiva identificazione deve essere munito di fotografia...)”, mentre “sotto il profilo formale (fase certificativa) la correttezza del riconoscimento è attestata, in particolare, dalla descrizione sintetica di modalità identificative utili ad evidenziare il rispetto di dette garanzie” (30); secondo (parte del) la giurisprudenza del massimo organo di giustizia amministrativa, la norma di riferimento sarebbe tuttora – in *parte qua* – l'art. 20 della l. 15/1968 (31)

3)in base all'attuale formulazione dell'art. 14 della l. 53/1990, come sostituito dall'art.1 della l. 130/1998 e come successivamente integrato dall'art. 4, c. 2, della l. 120/1999, sono competenti ad autenticare le sottoscrizioni dei presentatori il notaio, il giudice di pace, il cancelliere e il collaboratore di cancelleria della corte d'appello, del tribunale o della sezione distaccata del tribunale, il segretario della procura della Repubblica, il presidente della provincia, il sindaco, l'assessore comunale, l'assessore provinciale, il presidente del consiglio comunale, il presidente del consiglio provinciale, il consigliere provinciale e il consigliere comunale (32), che abbiano comunicato la loro disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco (33), il presidente e il vice presidente del consiglio circoscrizionale, il segretario provinciale, il segretario

comunale, il funzionario incaricato dal presidente della provincia e il funzionario incaricato dal sindaco (34)

4)secondo l'insegnamento del massimo organo di giustizia amministrativa, il sistema delle incompatibilità, delineato dalla legge notarile, non si applica alla materia elettorale; in tale materia la funzione "notarile", propria della autenticazione delle firme, "non fa, del pubblico ufficiale autorizzato ad esercitarla, una figura pubblica, in tutto equiparabile al notaio": ciò si evince "dalla disposizione contenuta nello stesso art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 che, nel commettere la funzione di autenticazione delle sottoscrizioni ai soggetti ivi indicati, ha cura di precisare che la funzione anzidetta è limitata ai soli casi che non siano riservati alla competenza esclusiva dei notai" e dal fatto che "non può ritenersi estensibile, se non nei casi in cui sia la stessa legge a farvi rinvio espresso, una norma caratterizzata dalla sua specialità"; ne consegue che "non può ... assurgere a sistema delle incompatibilità nella materia in esame, una norma speciale riguardante la sola figura professionale del notaio, non espressamente estesa al di fuori dello specifico ordinamento da altra fonte ordinaria", ma, al contrario, "trova applicazione "il principio in forza del quale il sistema delle incompatibilità è costituito da cause tipiche che non sono suscettibili di applicazione estensiva o analogica" (35)

5)profili particolari:

a)mancata indicazione della data (di autenticazione): secondo una tesi (contrastata), l'omissione della data di autenticazione "non costituisce una mera irregolarità", impedendo l'accertamento temporale in relazione all'art. 14, c. 3, l.53/1990 (36)

b)mancata indicazione del luogo (di autenticazione): l'omissione del luogo (*recte*: Comune) in cui il pubblico ufficiale procede all'autentica "appare una mera irregolarità" (37)

c)mancata indicazione delle modalità di identificazione del sottoscrittore: secondo una (prima) tesi, tale omissione viola le garanzie formali prescritte *ad substantiam*, per assicurare, "nell'interesse pubblico con il vincolo della fede privilegiata, la certezza della provenienza della presentazione della lista da parte di chi figura averla sottoscritta" (38); ma altro indirizzo sostiene che "tale omissione, come pure l'erronea menzione di dati anagrafici del sottoscrittore, configurano vizi formali che, in mancanza di alcuna prova ... dell'invalidità sostanziale delle autenticazioni ..., si risolvono in mere irregolarità non in grado di invalidarle, risultando da esse in maniera adeguata la legittimazione dell'autenticante, l'avvenuta identificazione del sottoscrittore nei modi consentiti dalla legge e l'attestazione dell'apposizione della firma in presenza dell'ufficiale autenticatore" (39)

d)(autentica sottoscritta dal pubblico ufficiale ma) mancata indicazione del nome e cognome dell'autenticante: in un'articolata sentenza, il massimo organo di giustizia amministrativa ha concluso che "la carente apposizione del nome e del cognome ("a stampatello" o "a stampigliatura") e del timbro non configurano altrettanti vizi inemendabili, ma al più - laddove, si noti bene, disgiuntamente mancanti - delle mere irregolarità"; a diversi risultati si potrebbe approdare, invece, "nell'ipotesi in cui, oltre all'indicazione del nome e del cognome, difetti anche il timbro dell'ufficio di appartenenza, giacché in tal caso la duplice carenza in effetti potrebbe talora condurre (ma non necessariamente sempre conduce) alla reale impossibilità di identificare l'autenticatore" (40)

e)firma del pubblico ufficiale autenticante apposta (non in corsivo ma) *a stampatello*: (anche in questo caso nell'ambito di un'articolata sentenza) il massimo organo di giustizia amministrativa ha affermato la validità della sottoscrizione (del pubblico ufficiale autenticante) "apposta con i caratteri stampatelli" (41)

2. La dichiarazione di accettazione della candidatura

1) ai sensi degli artt. 28, c. 6, e 32, c. 9, n. 2, del DPR, con la lista si deve anche presentare la dichiarazione, con firma autenticata, di accettazione (della candidatura) da parte di ogni candidato e di inesistenza delle condizioni previste (ora) dall'art.58 del D.Lgs.; i modelli suggeriti dall'autorità amministrativa **(42)**, prevedono, inoltre, la dichiarazione di non aver accettato la candidatura, per il candidato Sindaco, in altro Comune (art.56, c. 2, del D.Lgs.; tale dichiarazione, peraltro, è espressamente contemplata dall'art. 3, c. 3, l. 81/1993), per il candidato consigliere, in altre liste per l'elezione del(lo stesso) consiglio comunale, nonché di non essersi presentato candidato in più di due Comuni e di non essere già stato eletto consigliere di altro Comune (art. 56, c. 1, del D.Lgs.) **(43)**

2) tra le "irregolarità insanabili", il massimo organo di giustizia amministrativa ha incluso l'omessa "dichiarazione da parte del candidato di non trovarsi nelle condizioni ostative...di cui all'art.15, primo comma della legge 19.3.1990, n. 55 (...ora art.58 D.Lgs....ndA)" **(44)**; di contro, lo stesso Consesso ha ritenuto irrilevante il riferimento alla normativa abrogata (cioè all'art.15, c. 1, l. 55/1990, come modificato dall'art. 1 l. 16/1992), anziché a quella vigente (ovvero all'art. 58 del D.Lgs.) **(45)**

3) non è causa di riconsiderazione della candidatura la dichiarazione di accettazione sottoscritta successivamente alla data di autenticazione delle firme dei sottoscrittori **(46)**

4) in merito alla rinuncia alla candidatura, i giudici di Palazzo Spada hanno focalizzato i seguenti punti: a) "diversamente dall'ipotesi di dimissioni dalla carica di consigliere comunale, nessuna norma disciplina la fattispecie della rinuncia alla candidatura"; b) "in via di principio è certamente vero che l'accettazione della candidatura non crea vincoli giuridici ma dà luogo ad un impegno fiduciario, il quale può sempre essere rinunciato attraverso un'autonoma dichiarazione di volontà, senza necessità di accettazione"; c) "l'atto del quale si discute, tuttavia, non può essere riguardato da questa sola angolazione, perché un generalizzato ed incondizionato ingresso al principio della libertà di rinuncia alla candidatura appare inconciliabile con la tutela degli interessi pubblici coinvolti dal procedimento elettorale, connotato, per comprensibili esigenze di certezza, da tratti di accentuato formalismo"; d) "ciò induce a ritenere – mal conciliandosi con il silenzio della legge al riguardo un'illimitata operatività del principio della libertà delle forme – che, una volta accettata la candidatura, anche la rinuncia (atto contrario all'accettazione), per quell'esigenza di certezza che contraddistingue il procedimento elettorale, debba rivestire le stesse forme (dichiarazione autenticata) ed essere presentata con le modalità ed entro i limiti stabiliti per la presentazione delle candidature, altrimenti non esplica alcuna efficacia sulla composizione delle liste" **(47)**

5) profili particolari:

a) autenticazione della (propria) firma: è stata ritenuta legittima l'autenticazione della firma sottoscritta – in qualità di consigliere comunale *uscente* – dallo stesso candidato **(48)**

b) minore età del candidato: si è ritenuta legittima l'accettazione (di candidatura) del candidato minore al momento della sottoscrizione, ma elettore il primo giorno della votazione, perché "l'attribuzione del diritto alla eleggibilità al minore che compia i 18 anni nel primo giorno fissato per la votazione, non può non implicare anche la potestà di compiere tutti gli atti prodromici e necessari a concretizzare il diritto di elettorato passivo riconosciuto dalla norma" **(49)**

c) oggetto della (dichiarazione di) accettazione: secondo una (rigorosa) linea interpretativa, l'errore sulla candidatura accettata (a consigliere comunale anziché a Sindaco) ha "portata sostanziale", perché "il soggetto proposto per la carica di Sindaco non ha manifestato la propria volontà

d'accettare la candidatura" e "tale mancanza priva la lista di un fondamentale requisito di completezza", cui non può supplire la volontà dei presentatori della lista" (50)

3. La dichiarazione di *collegamento*

1) nei Comuni con popolazione superiore ai 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" e tale "dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate" (art. 72, c. 2, del D.Lgs.); in caso di ballottaggio, poi, pur rimanendo "fermi i collegamenti con le liste per l'elezione del consiglio dichiarati al primo turno", i candidati (alla carica di Sindaco) hanno "facoltà, entro sette giorni dalla prima votazione, di dichiarare il collegamento con ulteriori liste rispetto a quelle con cui è stato effettuato il collegamento nel primo turno", ma tali "dichiarazioni di collegamento hanno efficacia solo se convergenti con analoghe dichiarazioni rese dai delegati delle liste interessate" (art. 72, c. 7, del D. Lgs.)

2) "le convergenti dichiarazioni del candidato e dei delegati delle liste interessate, che detto collegamento manifestano, non possono che assumere forma scritta e, quindi, concretarsi in uno o più atti da presentarsi, come per la dichiarazione di candidatura, alla segreteria del Comune per gli ulteriori adempimenti" (51)

3) la giurisprudenza prevalente non ammette *sostitutivi* della dichiarazione *de qua* (52)

4. Il contrassegno di lista

1) alla dichiarazione di presentazione della lista deve essere allegato il contrassegno, in triplice esemplare (53)

2) è vietato presentare "contrassegni che siano identici o che si possano facilmente confondere con quelli presentati in precedenza o con quelli notoriamente usati da altri partiti o raggruppamenti politici, ovvero riproducenti simboli o elementi caratterizzanti di simboli che, per essere usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento, possono trarre in errore l'elettore" (artt. 30 e 33, 1° c., lett. b), del DPR)

3) il divieto "risponde alla duplice funzione di tutela della libertà del voto (in attuazione dell'art. 48 comma 2 cost.) sotto il profilo della formazione del libero convincimento di cui il voto vuol essere manifestazione, e di garanzia della correttezza e della lealtà della competizione tra le formazioni politiche di fronte al cittadino elettore" (54)

4) nell'interpretare le citate prescrizioni normative, si deve "fare riferimento alla normale diligenza dell'elettore medio di oggidi, notoriamente munito di un bagaglio di conoscenza e di una capacità di discernimento ben superiori" al passato, stante il "più elevato livello di maturità e di conoscenze acquisite dall'elettorato rispetto alla situazione apprezzata dal legislatore nel 1960" (55)

5) nel valutare la confondibilità fra segni distintivi simili, il giudice – e ancor prima la commissione elettorale – “deve operare non in via analitica, attraverso un esame particolareggiato e la separata valutazione di ogni singola loro componente, ma in via globale e sintetica, con riguardo, cioè, all’insieme degli elementi grafici essenziali, verificando se le variazioni contenute nel contrassegno elettorale presentato, rispetto al simbolo caratterizzante un’altra forza politica (soprattutto se quest’ultima goda di una ben maggiore diffusione), conservino comunque gli elementi salienti in cui si riassume l’attitudine individuante dell’altro simbolo” (56)

6) in deroga ai divieti *sub 2*, l’art. 2 del D.P.R. 132/1993 ammette che le liste possano “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 due Camere e 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 provinciali e comunali, nella legislatura precedente a quella per la quale vengono svolte le elezioni politiche, a condizione che, all’atto di presentazione della candidatura, o della lista sia allegata, oltre alla restante documentazione, 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 autentificato da notaio, attestante che le liste o le candidature sono presentate in nome e per conto del partito o gruppo politico stesso” (57)

7) è, altresì, vietato presentare “contrassegni riproducenti immagini o soggetti di natura religiosa”(artt. 30 e 33, 1° c., lett. b), del DPR) (58)

NOTE

(*)La presentazione delle candidature per l’elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale trova le sue fonti nel D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali* (di seguito: D.Lgs.), nel d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, *Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali* (nel prosieguo: DPR), nella L. 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio Comunale e del Consiglio Provinciale* (di seguito: Legge), e successive modificazioni ed integrazioni, in particolare quelle contenute nella L. 30 aprile 1999, n. 120, *Disposizioni in materia di elezioni degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale*, e dal d.P.R. 28 aprile 1993, n. 132, *Regolamento di attuazione della legge 25.3.1993, n. 81, in materia di elezioni comunali e provinciali*. A queste fonti si devono aggiungere le direttive del Ministero dell’Interno, principalmente quelle raccolte nella pubblicazione *Elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale – Istruzioni per la presentazione e l’ammissione delle candidature*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2008 (di seguito: Min. Int.).

(1) In questo caso, secondo Min.Int., 8, “sono gli stessi candidati che sottoscrivono la loro candidatura”. Peraltro, come osserva Tar Basilicata 12 dicembre 2006, n. 866, “se non vi è necessità di *sottoscrizione* per i comuni a popolazione inferiore ai 1.000 abitanti non può quindi esservi... violazione dell’art. 28 comma 4 del T.U. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali (n.570/60) che, nel disciplinare le modalità di presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti, prescrive proprio le modalità di raccolta delle firme dei *sottoscrittori* (apposizione su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi)”

(2) Cfr. Tar Campania, Napoli, 28 gennaio 1994, n. 32; Tar Liguria 10 marzo 1998, n. 88

(3) Cfr. Cons. di Stato, V, 7 giugno 1994, n. 732

(4) Cons. di Stato, V, 23 settembre 2005, n. 5011 [rilevando, di conseguenza, l’inapplicabilità del “principio di strumentalità (...delle forme ... ndA), che invece postula logicamente la concreta praticabilità di una valida condotta procedurale alternativa”]. Analogamente Cons. di Stato, V, 28 gennaio 2005, n. 187; Tar Basilicata 1 marzo 2007, n. 133. Talvolta il rigore – che caratterizza la giurisprudenza del massimo organo di giustizia amministrativa – è stato *temperato* dal (l’applicazione del) principio, pure fondamentale, del *favor* per la partecipazione alla competizione elettorale (cfr. Tar Emilia Romagna, Parma, 26 novembre 1999, n. 786), ritenendosi, allora, che, in assenza di espressa specificazione legislativa delle irregolarità sanabili e di quelle insanabili, non siano essenziali prescrizioni meramente descrittive di modelli comportamentali ottimali per il regolare svolgimento delle operazioni elettorali, ma prive di peculiari finalità garantistiche: cfr. FERRARI, ‘ Elezioni amministrative’ (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, 1994, 473

(5) Cons. di Stato, V, 14 novembre 2006, n. 6683

(6) Cons. di Stato, V, 5 luglio 2006, n. 4253, ritenendo corretta l’esclusione del candidato indicato con cognome (NESCA/MESCA) e data di nascita errati. Nello stesso senso, in primo grado, Tar Puglia, Lecce, 24 marzo 2005, n. 1602. *Contra*, pur se in un contesto (leggermente) diverso, Tar Calabria, Catanzaro, 27 giugno 2006, n. 719

(7)Cfr. Tar Campania, Napoli, 24 febbraio 1976, n. 14, che ha reputato legittima l'aggiunta della dicitura "indipendente (di sinistra)"

(8)Cons. di Stato, V, 14 novembre 2006, n. 6683, aggiungendo, nel solco dell'indirizzo prevalente [cfr. Cons. di Stato, V, 3 maggio 1994, n. 410 ("anche per esigenze strettamente connaturate al procedimento elettorale, di certezza giuridica (a che gli elettori, i quali sottoscrivano la presentazione delle candidature, siano realmente edotti in merito all'identità della lista relativa) e di tutela delle forme" e "al fine di evitare ogni possibilità di equivoco in un momento cruciale del procedimento elettorale quale è quello della presentazione delle candidature nei Comuni,...il contrassegno di lista deve essere apposto sui moduli...in modo reale ossia mediante la sua riproduzione grafica e non con la (...sola...ndA) descrizione delle sue caratteristiche"); Cons. di Stato, V, 14 novembre 2000, n. 6103; Tar Calabria, Catanzaro, 15 febbraio 2000, n. 153; Tar Abruzzo, Pescara, 27 aprile 2001, n. 428; in senso contrario Tar Basilicata 28 luglio 1993, n. 249; TAR Lombardia, Brescia, 4 ottobre 1999, n. 830; secondo Tar Marche 7 luglio 1999, n. 827, poi, "qualora il simbolo risulti regolarmente apposto in almeno un modulo utilizzato per la presentazione della lista ed opportunamente descritto nelle sue caratteristiche grafiche, la sua omessa apposizione negli altri moduli all'uopo utilizzati per la raccolta delle firme dei presentatori della lista non può essere ritenuta una mancanza sostanziale, allorquando risultino comunque descritte con precisione negli stessi modelli le caratteristiche del simbolo grafico, al punto da non ingenerare alcun dubbio sulla riferibilità delle sottoscrizioni ad un'unica lista"], che "la raffigurazione del simbolo che rappresenta l'elemento più vistoso, apposto sulla prima pagina del modulo, non può essere sostituita dalla sua descrizione - anche ivi contenuta- a sensi dell'art. 28 DPR n. 570/60". Ad avviso di Tar Emilia Romagna, Parma, 27 luglio 2006, n. 345, è illegittimo il provvedimento di esclusione "motivato sulla base della circostanza che nell'apposito spazio dei fogli di presentazione della lista non sarebbe stato apposto il contrassegno identificativo della stessa", qualora, all'atto della presentazione della lista stessa, il Segretario Comunale abbia dichiarato - nel (relativo) verbale - la ricezione della lista recante il contrassegno identificativo, perché "da tale dichiarazione resa da pubblico ufficiale e facente fede fino a querela di falso, si evince con nettezza che all'atto di presentazione della lista gli appositi moduli recavano il contrassegno identificativo della stessa, anche se questo non era stato inserito nell'apposito spazio ma - a dire dei presentatori - su un foglio separato"

(9)Cfr. nota 27 novembre 1993, n. 299400

(10)Cfr. Cons. di Stato, V, 12 ottobre 2000, n. 5448; TAR Molise 10 luglio 2003, n. 611 (in materia di elezioni regionali)

(11)Cons. di Stato, V, 18 novembre 2003, n. 7319. Sull'inesistenza di tassative modalità di riproduzione del contrassegno sul modello di presentazione della lista, essendo richiesto soltanto che lo stesso sia raffigurato in modo reale e visibile, si sofferma anche Tar Molise 19 dicembre 2002, n. 1084

(12)Cons. di Stato, V, 28 gennaio 2005, n. 187

(13)Cfr., tra le tante, Cons. di Stato, V, 23 settembre 2005, n. 5011; Tar Basilicata 16 ottobre 2006, n. 718. *Contra*, recentemente (ma anche isolatamente, a quanto consta), Cons. di Stato, V, 17 settembre 2008, n. 3273, rilevando, in particolare, come “debba pure presumersi che un soggetto che acconsenta al rilascio della propria sottoscrizione su di un modulo elettorale prestampato, attraverso formalità che prevedono anche l’autentica della sottoscrizione stessa, sia pienamente consapevole di ciò che sta firmando, ed eventuali problematiche connesse tra la sottoscrizione del documento e il reale contenuto dello stesso, a meditato avviso del Collegio, possono essere sollevate esclusivamente dal soggetto sottoscrittore; anche perché, una volta che le liste siano state ammesse e siano diventate di dominio pubblico, ogni sottoscrittore può verificare la corrispondenza tra i nominativi presenti al momento della sottoscrizione, con cui lo stesso ha inteso provocarne la candidatura, e quelli risultanti effettivamente candidati”

(14)Di contro, nessuna norma “stabilisce che nell'atto principale debba essere indicato il numero complessivo delle sottoscrizioni raccolte, nelle forme di legge, a sostegno della lista, né, tampoco, il numero complessivo degli atti separati sui quali sono state raccolte le sottoscrizioni a favore della medesima lista”; con la conseguenza che l'eventuale irregolarità commessa dai sottoscrittori dell'atto principale nell'indicare il numero complessivo delle firme raccolte a sostegno della lista non comporta alcuna nullità della dichiarazione di presentazione della lista stessa, rappresentando quella indicazione un contenuto non necessario della medesima dichiarazione”: Tar Friuli Venezia Giulia 28 giugno 2006, n. 450

(15)Cons. di Stato, V, 7 novembre 2006, n. 7544. Analogamente Cons. di Stato, V, 6 aprile 2007, n. 1553; Tar Basilicata 1 marzo 2007, n. 133. Si veda anche Cons. di Stato, V, 23 settembre 2005, n. 5011: “la raccolta delle firme di presentazione della lista elettorale può ... essere legittimamente effettuata su fogli separati solo se questi ultimi (singolarmente considerati) soddisfino tutti i requisiti di forma indicati dalla ... norma dell’art. 28, quarto comma, del d.P.R. n° 570/1960, ovvero se gli stessi fossero già materialmente collegati al modulo principale al momento della apposizione delle sottoscrizioni, circostanza dimostrata soltanto dall’apposizione trasversale del timbro del pubblico ufficiale autenticante”. Sulla insufficienza della *spillatura* mediante i c.d. punti *omega*, cfr. Cons. di Stato, V, 4 marzo 2005, n. 856

(16)Cons. di Stato, V, 27 ottobre 2005, n. 5895. Analogamente Cons. di Stato, V, 23 settembre 2005, n. 5011; Tar PUGLIA, Bari, 30 giugno 2005, n. 3043

(17)Cfr. Cons. di Stato, V, 14 aprile 2008, n. 1661, sottolineando, da un lato, che “la mera indicazione dei promotori della sottoscrizione non sta di per sé a significare che i sottoscrittori fossero effettivamente a conoscenza della lista dei candidati”, dall’altro, che “l’indicazione dei promotori è stata espressamente prevista ai fini dell’obbligo di informativa in materia di trattamento dei dati personali e non allo scopo di dar conoscenza dei nominativi dei candidati, ai quali non si fa

in alcun modo riferimento”, infine, che non “può assumere rilevanza la circostanza che nel modulo predisposto dal Ministero dell’Interno fosse espressamente prevista la possibilità di indicare solamente i nomi dei promotori, giacché non può in ogni caso una semplice istruzione ministeriale sopperire al mancato rispetto di principi di legge”

(18)Cfr. Cons. di Stato, V, 27 ottobre 2005, n. 5895

(19)Cfr. Tar Molise 12 dicembre1994, n. 333; Tar Campania, Salerno, 21 dicembre 1998, n. 725

(20)Tar Molise 10 luglio 2003, n. 611

(21)Tar Molise 10 luglio 2003, n. 611

(22)Cfr. Tar Veneto 18 aprile 2000, n. 951, sottolineando l’estraneità dell’errore *de quo* alle causali di esclusione elencate nell’art. 30, lett. c), del DPR

(23)Cfr. Tar Calabria, Reggio Calabria, 4 settembre 2001, n. 750, che ravvisa l’“evidente errore materiale”

(24)Ma Tar Molise 7 marzo 2001, n. 58, ha ritenuto rilevante l’errata indicazione dell’intera data di nascita ed ha sottolineato, in termini generali, che “la presentazione di un certificato elettorale che individua l’elettore con dati anagrafici difforni da quelli palesati dal sottoscrittore della lista e riportati all’atto della sua identificazione personale, può equivalente ad omessa presentazione del certificato”, perché, “laddove le generalità declinate dal sottoscrittore o comunque accertate all’atto della apposizione della firma, non trovino integrale riscontro nei certificati elettorali a causa di discordanze, ad es. nelle date o nel luogo di nascita, è plausibile la ricorrenza di meri casi di omonimia”; per inciso, la sentenza è stata confermata, sul punto, da Cons. di Stato, V, 18 giugno 2001, n. 3212

(25)In questo caso, anzi, non sarebbe “configurabile nemmeno una vera discordanza...del luogo di nascita, in quanto, trattandosi di elettrici nate all’estero, evidentemente si è ritenuto sufficiente indicare, nella dichiarazione di presentazione della lista, la nazione in cui sono nate”: Tar Molise 10 luglio 2003, n. 611

(26)Cfr. Tar Molise 10 luglio 2003, n. 611

(27)Min.Int., 3. *Contra* Tar Puglia, Lecce, 24 maggio 2006, n. 3060; Tar Umbria 23 agosto 1993, n. 322

(28)REDAZIONE, in *Stato civ.*,2004, 71, limita la possibilità “ad una lista facente parte del medesimo raggruppamento che sostiene il comune candidato alla carica di Sindaco”, escludendo “che il candidato di una lista possa o voglia sottoscrivere una lista concorrente” (ma l’ipotesi non è poi così peregrina, se la lista che si vuole *presentare* può sottrarre voti ad altra lista concorrente, attingendo all’elettorato di questa), mentre sembra più possibilista REDAZIONE, in *Stato Civ.*, 1999,707. Per parte nostra, dubitiamo della legittimità di un divieto ignorato dall’ordinamento

(29) Cfr. Cons. di Stato, V, 18 giugno 2001, n. 3212; analogamente Cons. di Stato, V, 6 marzo 1990, n. 263

(30)Cons. di Stato, V, 18 giugno 2001, n. 3212. Ad avviso di Cons. di Stato, V, 7 novembre 2006, n. 7544, peraltro, “in assenza di querela di falso sul tenore del documento, è irrilevante, che il pubblico ufficiale non abbia dichiarato che la firma in calce ... sia stata apposta in sua presenza ...”

(31)Cfr. Cons. di Stato, V, 15 luglio 2005, n. 3804, secondo cui “la previsione, quantunque abrogata dall’art. 77 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, è da ritenersi tuttora applicabile al procedimento elettorale, in forza del perdurante rinvio recettizio ad essa operato dall’art. 14, comma 2, della L. 21.3.1990, n. 53”; *contra*, Cons. di Stato, V, 25 luglio 2005, n. 3920 e tutte le sentenze che – seppur acriticamente – espressamente richiamano l’art. 21 del d.P.R. 445/2000

(32)Sulla possibilità che il consigliere comunale (e provinciale), candidato alle elezioni, possa autenticare la firma dei presentatori per la propria candidatura, si veda Cons. di Stato, V, 27 maggio 2008, n. 2526 (secondo cui “la disposizione, per il suo carattere speciale e per la sua particolare finalità, si applica in tutte le ipotesi di sottoscrizione di liste di candidati, nello stesso ente locale di appartenenza del consigliere, il quale autentica la sottoscrizione e indipendentemente dalla circostanza che questi abbia interesse specifico alla presentazione della lista”; ragionando diversamente “la norma finirebbe per non avere alcuna applicazione, dal momento che essa riguarderebbe, sempre, situazioni in cui l’interesse del consigliere potrebbe assumere un rilievo determinante”); Cons. di Stato, V, 31 maggio 2007, n. 2817 (che riconferma l’indirizzo secondo cui “la competenza all’autentica della firma dei sottoscrittori della lista spetta al consigliere comunale anche nelle ipotesi in cui questi assuma la veste di candidato”, non senza aver ricordato che “la norma speciale sul procedimento elettorale, in questa parte, è destinata a prevalere anche sulla previsione contenuta nell’articolo 78 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267, riguardante l’obbligo di astensione del consigliere comunale”); Min. Interno 10 maggio 1999, n. 98, e 2 marzo 2002, n. 11;

Tar Molise 10 luglio 2003, n. 611. In senso contrario Tar Sardegna 29 gennaio 2007, n. 52]. Sull'inapplicabilità del sistema di incompatibilità delineato dalla legge notarile alla materia elettorale, si veda *infra* testo e nota 35)

(33) Tar Piemonte 16 marzo 2005, n. 523, osserva come la legge non preveda “la necessità di rinnovare ogni anno, a pena di decadenza, tale dichiarazione di disponibilità”

(34) Diversamente dalla formulazione originaria, che individuava il funzionario “appositamente” incaricato dal sindaco. Nonostante la novella e nonostante il contrario orientamento del Consiglio di Stato, V, 11 aprile 1996, n. 402 (la norma “va intesa nel senso che il Sindaco possa, in occasione delle competizioni elettorali, conferire apposito incarico di autenticazione; e ciò non nel senso che i funzionari che siano già ordinariamente incaricati di autenticare le sottoscrizioni perdano la loro abilitazione in occasione delle competizioni elettorali; infatti la legge ha inteso ampliare e non restringere il numero dei soggetti abilitati ad autenticare le sottoscrizioni in occasione delle competizioni elettorali e non vi è nessuna ragione testuale per ritenere che essa abbia privato del potere di autenticare i funzionari che già lo siano in forza di delega loro conferita ai sensi della legge n.15 del 1968”; *contra*, peraltro, Tar Toscana 17 dicembre 1994, n. 425, osservando che “dal significato lessicale della locuzione *appositamente* non può che emergere l'intento del legislatore di individuare un ambito di funzionari specificatamente preposti all'autenticazione di tutte le sottoscrizioni di documenti esibiti dai partecipanti al procedimento elettorale”), ripreso (anche) da Tar Abruzzo, Pescara, 19 luglio 2001, n. 642, reputiamo necessario un incarico *ad hoc*, perché le dichiarazioni in materia elettorale attengono precipuamente a manifestazioni di volontà mentre il d.P.R. 445/2000 contempla sottoscrizioni di istanze e dichiarazioni di scienza

(35) Cons. di Stato, V, 7 novembre 2007, n. 5745

(36) Cons. di Stato, V, 29 settembre 1994, n. 1061; analogamente Tar Abruzzo, Pescara, 5 novembre 1993, n. 537 e, seppur *incidenter tantum* e quale elemento idoneo, in collegamento con altri, a consentire l'identificazione del pubblico ufficiale autenticante, Cons. di Stato, V, 15 luglio 2005, n. 3804. Più possibilista sembra Cons. di Stato, V, 12 ottobre 2000, n. 5448, quando afferma che pregiudica “il raggiungimento dello scopo degli atti” la “*contemporanea* mancanza di tutti i dati richiesti (qualifica del pubblico ufficiale autenticante, timbro del suo ufficio, *data* e luogo dell'autentica” (corsivi nostri)

(37) Tar Piemonte 16 marzo 2005, n. 523. In senso contrario, seppur *incidenter tantum* e quale elemento idoneo, in collegamento con altri, a consentire l'identificazione del pubblico ufficiale autenticante, Cons. di Stato, V, 15 luglio 2005, n. 3804

(38) Cons. di Stato, V, 18 giugno 2001, n. 3212, escludendo l'onere della querela di falso per configurare l'invalidità dell'autenticazione; nella stessa direzione Cons. di Stato, V, 25 luglio 2005, n. 3920 (ritenendo che "la carenza nella autenticazione delle modalità di individuazione dei sottoscrittori integri il difetto di uno degli elementi essenziali per la validità della autenticazione stessa", perché "non può ammettersi, in un procedimento rigorosamente formale e caratterizzato da tempi ristretti, la carenza in assoluto delle modalità attraverso le quali è stata effettuata l'identificazione dei sottoscrittori di una lista elettorale. ... in altri termini non esiste autenticazione di una firma se la stessa non risulta apposta in presenza dell'ufficiale autenticante previo accertamento della identità di chi sottoscrive (... e l'...) attestazione dell'ufficiale autenticante deve ... riguardare entrambe queste due circostanze di fatto")

(39) Cons. di Stato, V, 13 giugno 2006, n. 3488. In questa direzione anche Tar Emilia Romagna, Parma, 24 settembre 2002, n. 654, secondo cui, alla luce del principio di strumentalità delle forme ed in ossequio alla chiave di interpretazione della normativa elettorale, che non può scavalcare i principi costituzionali "improntati a garantire e a favorire la massima partecipazione dei cittadini alle consultazioni elettorali riguardo sia all'elettorato attivo che all'elettorato passivo", l'omessa trascrizione del documento di riconoscimento dei sottoscrittori non ha "effetto viziante sul procedimento di ammissione delle liste e ciò sulla base sia della validità dell'attestazione di autenticità della provenienza delle firme apposte dai sottoscrittori garantita dai competenti pubblici funzionari sia dalla conferma di tale attestazione – per conoscenza personale dei soggetti sottoscrittori della lista ... – resa con successiva dichiarazione...dagli stessi pubblici funzionari...". Ad avviso di Cons. di Stato 15 luglio 2005, n. 3804, peraltro, "non è comunque ammissibile la dichiarazione sostitutiva della paternità di un'autenticazione; la provenienza soggettiva di un atto pubblico non è invero uno stato, una qualità personale o un fatto suscettibile di dichiarazione sostitutiva, consistendo piuttosto in un elemento inscindibile dall'atto pubblico cui afferisce e che da esso, pertanto, deve direttamente o indirettamente risultare, senza alcuno spazio per inammissibili equipollenze con distinte e successive autodichiarazioni...; in senso contrario, però, Cons. di Stato, V, 11 dicembre 2007, n. 6418, secondo cui la dichiarazione (postuma) del pubblico ufficiale è idonea a sanare l'irregolarità, costituita dall'apposizione dell'autenticazione sulle fotocopie delle dichiarazioni di presentazione della lista; come pure Cons. di Stato, V, 4 marzo 2008, n. 813, ad avviso del quale, in caso di dubbio sulla (effettiva attività di) autenticazione documentata nell'atto, "non può non darsi rilievo alla dichiarazione del notaio ... (ovviamente successiva alla fase elettorale contestata ma anteriore all'instaurazione della controversia in sede giurisdizionale) il quale attesta che la firma apposta ... è stata da lui autenticata"

(40) Cons. di Stato, V, 15 luglio 2005, n. 3804, ove, dopo aver premesso, da un lato, come sia "incontestabile che l'identità dell'autenticatore assuma preminente importanza, in quanto solamente la certezza in ordine alla provenienza soggettiva di un atto dotato di fede privilegiata consente di verificare, in presenza di contestazioni, la reale titolarità in capo al pubblico ufficiale dei poteri di certificazione nel luogo ed al tempo di apposizione delle firme dei presentatori", dall'altro, che l'unica finalità della menzione del cognome e nome dell'autenticatore è consentire "a chiunque di intuire facilmente la paternità dell'autenticazione anche nei casi in cui la firma del pubblico ufficiale risulti illeggibile" (risultando comunque "siffatta individuazione ... sempre possibile ... in presenza di tutti gli altri elementi sunnominati (...data e luogo di autenticazione ...ndA), si evidenzia che "molti dei soggetti menzionati dall'art. 20 della L. n. 15/1968 sono preposti ad organi od uffici o a cariche tipicamente monocratiche (come i notai, i giudici di pace, i cancellieri delle Corti di appello, dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti

delle province, i sindaci, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali) e, dunque, la loro identificazione, in presenza dell'indicazione della qualifica, del luogo dell'autenticazione e del timbro dell'ufficio di appartenenza non pone problemi di sorta; per tutti gli altri (quali i collaboratori degli uffici di cancelleria sunnominati, i consiglieri, gli assessori ed i funzionari provinciali e comunali) l'identificabilità è comunque possibile in base agli stessi elementi, anche se a tal risultato si perviene, stante il numero potenzialmente elevato (almeno negli enti e negli uffici giudiziari di grosse dimensioni), attraverso la mediazione di altri atti: ad esempio, il ruolo dei collaboratori di cancelleria (figura normalmente addetta a compiti di documentazione e munita di limitati poteri di certificazione), l'atto di nomina della giunta per gli assessori, i singoli provvedimenti d'incarico dei funzionari degli enti locali, la presentazione della dichiarazione di disponibilità all'effettuazione delle autenticazioni di cui all'art. 14 della L. n. 53/1990 da parte dei consiglieri comunali e provinciali"; per concludere che "in tutti questi casi non si tratta di nessi giuridici privi d'importanza perché soltanto in virtù dell'esistenza di tali collegamenti scaturisce l'effetto di autorizzazione legale all'uso dei timbri dei rispettivi uffici (cc.dd. "timbri tondi"), recanti lo stemma dell'amministrazione di appartenenza (che, per i comuni e le province, è approvato insieme con lo statuto; v. art. 6 del D.Lgs. n. 267/2000), utilizzo che, oltre ad esser protetto da presidi di natura penale (artt. 468, 469 e 471 c.p.), costituisce il segno più evidente del *munus* pubblico esercitato", mentre "differente si presenta invece l'ipotesi in cui, oltre all'indicazione del nome e del cognome, difetti anche il timbro dell'ufficio di appartenenza, giacché in tal caso la duplice carenza in effetti potrebbe talora condurre (ma non necessariamente sempre conduce) alla reale impossibilità di identificare l'autenticatore"; cosicché, in definitiva, "il legislatore, menzionando i vari elementi dell'autentica, non ha voluto assegnare a ciascuno di essi un identico valore costitutivo, ma semplicemente ha inteso assicurare in tal modo che, al ricorrere delle combinazioni sopra segnalate, gli uffici elettorali possano comunque riposare sulla certezza dell'identificabilità dell'autenticatore mediante un rapido riscontro di natura formale, basato sulla mera apparenza grafica dell'atto". Agli stessi risultati approdano Cons. di Stato, V, 6 marzo 2006, n. 1074 ["la mancata indicazione del nome e del cognome dell'autenticante nella formula di rito dell'autenticazione ("davanti a me..x..y..") potendo agevolmente individuarsi sia la persona che la qualità del soggetto autenticante, è al più una mera imperfezione di tale formula, che, non comportando alcuna incertezza sul fatto che l'autenticazione proviene da un soggetto competente a farla per la sua qualità, non può attribuirsi alcuna incidenza invalidante"]; Tar Piemonte 16 marzo 2005, n. 523 ("... la sottoscrizione del pubblico ufficiale, pur se priva dell'indicazione esplicita della qualifica, del nome e del cognome del funzionario, comunque sussistendo in calce alla dichiarazione di accettazione dei candidati, conferma i suoi effetti ai sensi dell'art. 14 l. n. 53/90 e dell'art. 21 d.p.r. n. 445/2000, fino a querela di falso..."). Sull'irrelevanza *ex se* della mancata apposizione del timbro dell'ufficio, cfr. Cons. di Stato, V, 7 novembre 2006, n. 7544; per inciso, l'irrelevanza sussiste *a fortiori* "per soggetti, quali i consiglieri comunali, che non hanno un timbro identificativo della loro qualità, tale non essendo ... il timbro del Comune": così Cons. di Stato, V, 6 marzo 2006, n. 1074.

(41)Cons. di Stato, V, 31 maggio 2007, n. 2817. Certo che riesce, allora, difficile distinguere tra indicazione del cognome e nome [del pubblico ufficiale, apposta (non con stampigliatura, ma)] con grafia a stampatello (ed assenza di firma) e firma apposta con grafia a stampatello: a questo aspetto sembra riferirsi Tar Lazio, Latina, 28 maggio 2004, n. 393. Per il (più *morbido*) profilo, relativo all'illeggibilità della firma del pubblico ufficiale autenticante, cfr. Tar Piemonte 16 marzo 2005, n. 523 ("per quel che riguarda la ritenuta illeggibilità della firma dell'autenticante, il Collegio rileva che la normativa non prevede la leggibilità della stessa, essendo sufficiente, nel caso di specie, la

presenza del timbro che attesta le funzioni in base alle quali il funzionario procede e la sua identificazione...”)

(42)Cfr. Min. Int.

(43)Tar Puglia, Bari, 8 agosto 2000, n. 3486, ha, peraltro, escluso che l’omessa dichiarazione di non essere stato eletto consigliere in altro Comune possa comportare la ricusazione del candidato

(44)Cons. di Stato, V, 17 maggio 1996, n. 574. Secondo Tar Calabria, Catanzaro, 16 ottobre 2006, n. 1152, peraltro, poiché “la esclusione dalla lista del candidato non avviene per la mancanza della dichiarazione con la quale egli deve autocertificare a proprio riguardo l’insussistenza dei pregiudizi di mafia, ma è ricondotta dalla norma, letteralmente, alla mancanza della dichiarazione di accettazione di cui al n. 2) del nono comma dell’art. 32, oppure se viene accertata in capo allo stesso la insussistenza del requisito antimafia”, cosicché “la norma riguardo al requisito antimafia, fa riferimento ad uno stato, laddove per l’accettazione della candidatura, consistente in una manifestazione di volontà ... fa riferimento alla dichiarazione senza della quale tale manifestazione non sarebbe rilevante nel mondo del diritto, secondo i principi civilistici in materia”, la dichiarazione *de qua* “ben può rientrare tra i documenti che la Commissione elettorale circondariale ha la possibilità di ammettere ex art. 33, ultimo comma del d.P.R. n. 570 del 1960”

(45)Cfr. Cons. di Stato, V, 22 gennaio 2003, n. 255, secondo cui “il riferimento fatto alla sola disciplina del 1990 e del 1992 e non a quella modificativa del 1999 (per certi versi, più favorevole ai dichiaranti e solo per alcuni limitati aspetti più severa) non appare quale indice di un volontario riferimento ad un preciso assetto normativo (quello del 1990/92) ormai superato dal legislatore, ma solo accidentale indicazione di un dato normativo di base, in cui la mancata precisazione delle ulteriori modificazioni riveste la consistenza della mera irregolarità che, in quanto tale, non può costituire causa di preclusione dell’accesso al turno elettorale, urtando con il principio del *favor voti*, che correla l’esclusione dalla partecipazione alle elezioni a fatti e circostanze connotati da oggettiva gravità e consistenza”; del resto, aggiungono i giudici di Palazzo Spada, “una volta indicata... la norma base..., ogni ulteriore indicazione modificativa assume carattere del tutto pleonastico e irrilevante, a meno che non emerga con certezza che l’indicazione di un testo normativo e non delle successive modifiche ad esso apportate costituisca indice di una precisa e consapevole scelta dell’interessato, correlabile ad atti o fatti interessanti la sua persona”; con le stesse motivazioni, Tar Calabria, Reggio Calabria, 7 dicembre 2007, n. 1267; analogamente, quanto all’irrelevanza dell’indicazione di fonti abrogate, Cons. di Stato, V, 30 gennaio 2003, n. 468

(46)Cfr. Cons. di Stato, V, 31 maggio 2007, n. 2817; Cons. di Stato, V, 6 luglio 1994, n. 732; Cons. di Stato, V, 15 aprile 2004, n. 2152; da ultimo, Tar Campania, Salerno, 25 gennaio 2006, n. 16, secondo cui “l’anteriorità delle sottoscrizioni rispetto all’accettazione della candidatura è priva di effetti invalidanti, atteso che: a) nessuna norma impone la con testualità ed ancor meno l’inversione temporale dei due adempimenti; b) sul piano logico-sistematico, l’accettazione successiva alla candidatura non inficia la pienezza del consenso né vanifica l’incontro di volontà in quanto è assimilabile, sotto il profilo negoziale, ad una ratifica che, con efficacia *ex tunc*, legittima l’originaria spendita del nome di un soggetto il quale abbia espresso un consenso solo informale, ovvero del quale il consenso sia stato presunto”. In senso contrario, isolatamente, a quanto consta, TAR Campania, Napoli, 1 dicembre 1997, n. 3213

(47) Cons. di Stato, V, 1 ottobre 1998, n. 1384; analogamente, in base al principio del *contrarius actus*, Tar Veneto 18 maggio 1999, n. 675; sulla *forma* e sui termini concorda Tar Campania, Napoli, 17 maggio 2002, n. 2487, mentre Trga, Trento, 13 ottobre 2000, n. 394, la ritiene efficace anche dopo le elezioni. Tar Puglia, Bari, 12 marzo 1998, n. 265, dopo aver sottolineato che, “avvenuta la presentazione nei modi e nei termini...(...previsti dalla legge...ndA), la lista e le candidature non sono più nella disponibilità delle parti, sottoscrittori e candidati, in quanto acquistano una valenza oggettiva, rispetto alla quale recede la posizione del singolo candidato o del sottoscrittore, i cui ripensamenti non possono più incidere sulla composizione della lista elettorale che passa, nella composizione cristallizzata alle ore 12.00 del ventinovesimo giorno antecedente la data della votazione, al vaglio della commissione elettorale”, rileva come “ciò, ovviamente, non significa che il candidato alle elezioni non possa rinunciare alla candidatura, ma soltanto che la rinuncia, ove presentata oltre il termine suddetto e/o con modalità diverse da quelle fissate per la presentazione delle liste e delle candidature, non si riflette sulla composizione della lista ma sul suo diritto all’elezione, del quale può disporre in ogni modo e tempo”; in termini ancor più *rigidi* sembra Tar Emilia Romagna, Parma, 5 novembre 1998, n. 563, quando esclude che la rinuncia alla candidatura (a consigliere comunale), presentata entro le ore 12.00 del ventinovesimo giorno antecedente la data della votazione, ma successivamente al deposito della lista presso la segreteria comunale, possa inficiare l’ammissibilità della lista stessa in relazione al ridotto numero dei candidati (alla carica di consiglieri), in quanto “l’unitaria rilevanza dell’atto di presentazione della lista e dell’espressione della volontà di accettazione della candidatura viene in considerazione nel solo momento in cui la lista stessa viene materialmente presentata (*rectius*: depositata) presso il competente ufficio elettorale, mentre le successive vicende riguardanti le... ‘accettazioni di candidatura’, svolgendosi al di fuori della disponibilità giuridica del soggetto presentatore, rimangono prive di giuridica rilevanza al fine di reagire sull’ammissibilità della presentazione della lista”

(48) Cfr. Tar Sardegna 18 luglio 2000, n. 727, secondo cui, posto che l’art. 4 della l. 120/1999 “ammette esplicitamente il pubblico ufficiale ad intervenire con i poteri certificativi attribuitigli sulla firma di un atto del quale ben può essere beneficiario, nell’ipotesi (certamente la più frequente nella pratica) nella quale egli sia uno dei candidati di quella lista..., deve anche essere osservato come la disposizione si presti ad abusi nella sola ipotesi in cui l’amministratore sia chiamato a certificare la sottoscrizione altrui: in quel caso può esservi l’interesse dell’amministratore ad attestare falsamente l’autenticità di una firma, senza la quale il numero dei presentatori della lista sarebbe insufficiente”; di contro, “l’amministratore non ha alcun interesse a falsamente attestare l’autenticità della propria firma”; ne deriva l’insussistenza di “alcun interesse attinente alla salvaguardia della pubblica fede che impedisca all’amministratore locale, pubblico ufficiale legittimato all’autentica di firme di soggetti che compiono una dichiarazione della quale è beneficiario, ad attestare che la firma apposta in calce all’accettazione della candidatura è effettivamente la propria”

(49) Tar Sicilia, Palermo, 12 ottobre 2000, n. 1798

(50) Tar Sardegna 17 ottobre 2002, n. 1375

(51) Peraltro, seppur in relazione alle elezioni regionali e, quindi, con riferimento all’art. 1, c. 8, della l. 43/1995, “nessuna norma prevede che le dichiarazioni di collegamento debbano essere autenticate”: così Cons. di Stato, V, 20 marzo 2006, n. 1437; l’autentica *de qua* è, invece, prevista dal modello predisposto da Min. Int, 67.

(52) Cfr. Cons. di Stato, V, 22 aprile 2004, n. 2312; analogamente, Tar Campania, Napoli, 9 gennaio 2007, n. 160. Nello specifico, Tar Lazio 24 maggio 1995, n. 909, ha escluso che la semplice

sottoscrizione del programma amministrativo da parte del candidato Sindaco possa sostituire l'espressa manifestazione di volontà (di collegamento) richiesta dalla legge; analogamente, seppur con riferimento alla l.r. Friuli 14/1995, peraltro di analogo contenuto, Tar Friuli Venezia Giulia 11 febbraio 2003, n. 693; *contra*, anche in questo caso in relazione a normativa regionale, Trga Bolzano 7 giugno 1995, n. 138, secondo cui la C.E.Circ. ha il dover di ricavare *aliunde* il collegamento, qualora emerga inequivocabilmente. Sotto un diverso profilo, lo stesso Trga 18 luglio 2000, n. 5964, ha ritenuto che la prescrizione legislativa non richieda necessariamente una separata dichiarazione di collegamento da parte dei delegati di lista, qualora la volontà di costoro si ricavi dalla dichiarazione di presentazione della lista.

(53) Tar Emilia Romagna, Parma, 7 giugno 2001, n. 303, ha ritenuto irrilevante "l'argomentazione secondo la quale per contrassegno validamente presentato dalla compagine elettorale doveva intendersi il simbolo riprodotto graficamente a colori sul modulo di presentazione della lista, dato che dalla suddetta disposizione si evince che il contrassegno debba essere presentato in un documento a parte e con particolari formalità"

(54) Cons. di Stato, V, 17 luglio 2000, n. 3922. La tutela, peraltro, concerne lo "svolgimento delle operazioni elettorali nel loro insieme e non l'interesse di uno solo dei partecipanti alla competizione": Cons. di Stato, V, 7 novembre 2005, n. 7192

(55) Cons. di Stato, V, 26 marzo 1999, n. 344; analogamente Cons. di Stato, V, 7 novembre 2005, n. 7192 ("il concetto di confondibilità dei contrassegni di lista deve ... essere interpretato alla luce del più elevato livello di maturità e di conoscenze acquisite dall'elettorato, che usando la normale diligenza e il proprio bagaglio di conoscenze e di discernimento bene è in grado di rendersi conto delle liste o del raggruppamento da privilegiare"); Tar Veneto 2 ottobre 1998, n. 1590

(56) Tar Veneto 16 gennaio 2002, n. 75; analogamente Tar Lombardia, Brescia, 29 settembre 2004, n. 1112. Tar Lombardia, Milano, 15 ottobre 1998, n. 2356, ha precisato che il giudizio sulla confondibilità del simbolo deve riguardare, in primo luogo, la denominazione, poi il disegno grafico ed i colori usati. Sull'utilizzo dei simboli di partiti presenti in Parlamento, si ricordano le vicende – giudiziarie – che hanno caratterizzato i contrassegni: a) della *Democrazia cristiana*: cfr. Cons. di Stato, V, 29 settembre 1999, n. 1222; Tar Friuli Venezia Giulia 1 febbraio 2001, n. 412; Tar Abruzzo, Pescara, 16 marzo 1999, n. 287; b) della *Casa della Libertà*: cfr. Tar Veneto 16 gennaio 2002, n. 75 (che ha ritenuto lesivo dell'art. 33 DPR il simbolo che "riprenda esattamente, per struttura, colori, simboli e campiture, l'impianto grafico del simbolo 'Casa delle Libertà' ... impianto che, per la sua originalità, si presenta senza dubbio peculiare e distintivo", cosicché non bastano a distinguere l'altro contrassegno "i (...diversi...ndA) motti contenuti nel suo interno, ordinariamente trascurati dall'elettore medio e comunque pressoché illeggibili nel simbolo recato dalla scheda elettorale: senza dire che l'utilizzo degli aggettivi 'libero' e 'forte', di per sé enfatico nel riferimento ad un tranquillo comune della provincia veneta, acquista ben altra valenza, se inteso come allusione alla 'Casa delle Libertà', ed a 'Forza Italia', principale componente del raggruppamento"); Tar Friuli Venezia Giulia 11 febbraio 2003, n. 692; c) della *Lega nord*: cfr. Tar Veneto 2 dicembre 2002, n. 6464 (ove si è escluso che il guerriero recante impresso sullo scudo un leone alato con spada e libro si possa qualificare come un simbolo tradizionale e peculiare della 'Lega Nord-Padania', stante la sua collocazione "nell'iconografia, dapprima religiosa, come immagine dell'evangelista Marco, e quindi anche civile"); Tar Lombardia, Brescia, 29 settembre 2004, n. 1112 (che ha rilevato, da un lato, che "il termine LEGA non può essere considerato di esclusiva appartenenza del movimento della LEGA NORD, essendo presenti a livello locale e nazionale altri gruppi che impiegano la medesima locuzione", dall'altro, "che anche l'utilizzo della bandiera bianca con croce rossa da parte della LEGA NORD non può essere ritenuto esclusivo e tale da impedire ad altre formazioni – radicate nel territorio della stessa regione – di avvalersene")

(57) Tar Abruzzo, Pescara, 11 marzo 1999, n. 283, circoscrive l'(obbligatorietà dell') autentica notarile all'atto con cui il potere di *spendere* il simbolo è conferito al legale rappresentante del partito o del gruppo politico ad uno dei soggetti indicati dalla norma, e non anche per gli atti con i quali il delegato sub-delega a terzi il potere *de quo*, in coerenza con il mandato ricevuto. L'errata indicazione del Comune – in cui si svolgono le elezioni – nella delega rilasciata dal segretario provinciale del partito a rilevanza nazionale “non ha il carattere della manifesta ed immediata percepibilità, che contraddistingue l'errore materiale o ostativo...né possono avere alcun rilievo, in un procedimento connotato da particolare rigidità delle forme qual è quello elettorale, circostanze non risultanti dall'atto stesso, come il dedotto contemporaneo rilascio di altra ed eguale delega per la presentazione delle lista alle elezioni del Comune” erroneamente indicato: Cons. di Stato, V, 23 agosto 2000, n. 4586

(58) Cons. di Stato, V, 6 luglio 1994, n. 732, ha sottolineato l'esigenza di interpretare la norma restrittivamente, “siccome limitativa di un diritto di libertà (giustificata sia dal rispetto per le immagini ed i soggetti religiosi, che devono restare estranei alle competizioni politiche, sia dall'intento di evitare ogni forma di suggestione sugli elettori)”. Sul piano pratico: a) Tar Lombardia, Milano, 18 febbraio 1999, n. 613, ha ritenuto legittimo l'uso dell'effigie della torre campanaria, “in quanto alla stessa non può attribuirsi il valore di simbolo religioso, ma solo di edificio in parte collegato al culto, ma inidoneo per il suo significato prevalentemente civico a provocare condizionamenti psicologici negli elettori”; b) Tar Veneto 23 marzo 2000, n. 855, non ha riscontrato gli estremi del divieto nella riproduzione, stilizzata, di una colomba; c) Tar Basilicata 12 dicembre 2006, n. 866, ha ritenuto che il simbolo della “colomba bianca” abbia “un significato assai ampio, di certo religioso ma non solo poiché notoriamente trascende i confini d'uno specifico credo e incarna ideali universali di pace e giustizia patrimonio di quanti, aderenti a una fede religiosa o meno, intendono impegnarsi in favore della società e degli altri”. Sotto un diverso profilo, Tar Abruzzo, Pescara, 20 luglio 1995, n. 261, ha considerato legittima la riproduzione dello stemma del Comune, con l'aggiunta di una scritta ben evidenziata

Rober Panozzo

autore di saggi in materia di cittadinanza, anagrafe della popolazione, diritto di famiglia e immigrazione
2/11/2008