

**STUDIO ROMANELLI**

Avv. Guido Francesco Romanelli

Avv. Ludovica Franzin

Avv. Giampaolo Torselli

Avv. Stefania Ionata

Avv. Paolo Migliaccio



00192 Roma - Via Cosseria, 5

Tel. 06.321.17.46 (5 linee r.a.)

Fax 06.322.17.88 - 06.322.47.05

studioromanelli@iol.it

guidoromanelli@pec.it

Roma, 22 ottobre 2012

fax 06 36721385

Spett.le

ORDINE DEI DOTTORI

COMMERCIALISTI E DEGLI

ESPERTI CONTABILI DI ROMA

Via Flaminia, 141

00196 ROMA

Oggetto: Parere relativo ad alcune irregolarità presenti in atti e documenti afferenti la presentazione delle liste elettorali.

L'ordinamento professionale non contiene prescrizioni dettagliate quanto alle modalità da seguire per la presentazione delle liste elettorali e, soprattutto, alle conseguenze sul piano sanzionatorio di eventuali irregolarità.

Anche il Regolamento elettorale vigente, offre una disciplina sul numero dei sottoscrittori delle liste, riferendosi poi all'utilizzo dei moduli a tal fine predisposti (art. 8)<sup>1</sup>.

L'art. 9, comma 3, dispone che <<La violazione delle formalità previste per la presentazione delle liste ne comporta l'esclusione dalla procedura elettorale, con provvedimento deliberativo del Consiglio dell'Ordine>>.

<sup>1</sup>**8. Sottoscrizione delle liste**

1. Ciascuna lista, nella quale dovrà essere annotato l'eventuale collegamento con un'altra lista, deve essere sottoscritta da un numero di iscritti, non candidati, aventi diritto al voto, determinato in base al numero degli iscritti all'Albo con il titolo di dottore commercialista o di ragioniere commercialista, nel modo seguente:

a) venti sottoscrittori, se gli iscritti all'Albo con il titolo di dottore commercialista o di ragioniere commercialista non superano il numero di duecento;

b) trenta sottoscrittori, se gli iscritti all'Albo con il titolo di dottore commercialista o di ragioniere commercialista superano il numero di duecento ma non superano il numero di cinquecento;

c) cinquanta sottoscrittori, se gli iscritti all'Albo con il titolo di dottore commercialista o di ragioniere commercialista superano il numero di cinquecento ma non superano il numero di millecinquecento;

d) cento sottoscrittori, se gli iscritti all'Albo con il titolo di dottore commercialista o di ragioniere commercialista superano il numero di millecinquecento.

2. La raccolta delle firme ha inizio dalla data della comunicazione del Consiglio Nazionale, di cui al comma 2 dell'articolo 1, con cui è data notizia dell'indizione delle elezioni dei Consigli degli Ordini, e sino al termine ultimo per la presentazione delle liste di cui al comma 1 dell'articolo 9 ed avviene attraverso moduli che rispettino i contenuti dei modelli C1 e C2, che fanno parte integrante del presente regolamento.

3. Non è possibile sottoscrivere più di una lista, pena l'invalidità della sottoscrizione stessa al fine del raggiungimento del numero minimo di sottoscrittori. Le sottoscrizioni con nome, cognome, numero di iscrizione all'Albo e firma dei proponenti, dovranno essere apposte in esca alle liste ed autenticate dal Segretario, o da altro componente del Consiglio dell'Ordine da questi delegato in orari predeterminati e comunicati agli iscritti nell'avviso di convocazione, ovvero corredate di copia di un valido documento di riconoscimento.

Il Consiglio sottopone all'ente alcune irregolarità riscontrate in sede di verifica da parte degli uffici. Tali irregolarità sono ascrivibili a diverse fattispecie: molti errori sono dovuti alla errata trascrizione dei documenti di riconoscimento o ai dati di iscrizione all'Albo, altre pongono in evidenza l'allegazione di documenti scaduti, altre volte ci sono moduli non completi e tra questi, quello che appare meritarne una più puntuale attenzione, è l'atto di accettazione della candidatura privo del nome della lista di riferimento.

Esaminata la giurisprudenza al riguardo, emerge un prevalente orientamento che <<ha dequotato i vizi formali>> (in quel caso relativi all'autentica delle firme), per usare un'espressione particolarmente felice usata dal Tar Abruzzo con sentenza n. 12/2010.

Si è affermato con forza il principio della "strumentalità delle forme", non potendosi pertanto inquadrare i relativi adempimenti formali nella categoria giuridica delle c.d. forme sostanziali, dovendosi piuttosto fare applicazione del principio di strumentalità delle forme, in cui ha preminente rilievo l'interesse alla stabilità del risultato elettorale

Tali considerazioni muovono dal fatto che, come nel nostro caso, le norme di legge non contengono prescrizioni dettagliate quanto alle modalità da seguire nella presentazione delle liste elettorali.

Passando al vaglio la giurisprudenza del Consiglio di Stato, si giunge a conclusioni analoghe.

<<Gli art. 28, 32 e 33 d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570, che pur disciplinano la raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali, non contengono prescrizioni dettagliate quanto alle modalità da seguire e, soprattutto, alle conseguenze sul piano sanzionatorio di eventuali irregolarità, non potendosi pertanto inquadrare i relativi adempimenti formali nella categoria giuridica delle c.d. forme sostanziali, dovendosi piuttosto fare applicazione del principio di strumentalità delle forme, in cui ha preminente rilievo l'interesse alla stabilità del risultato elettorale>>. Consiglio Stato, sez. V, 11-01-2011, n. 81.

<<Gli art. 28, 32 e 33 d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570, che disciplinano la raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali, non contengono prescrizioni dettagliate quanto alle modalità da seguire e, soprattutto, alle conseguenze sul piano sanzionatorio di eventuali irregolarità, non potendosi pertanto inquadrare i relativi adempimenti formali nella categoria giuridica delle c.d. «forme sostanziali» e dovendosi piuttosto fare applicazione del principio di «strumentalità delle forme», da utilizzarsi anche per quanto riguarda le modalità da seguire in sede di raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali>>. Consiglio di Stato, sez. V, 26-04-2011, n. 2453.

<<L'errata indicazione del luogo di nascita di un candidato, in occasione della presentazione della lista elettorale, costituisce mera irregolarità, rettificata dalla commissione circondariale mediante una segnalazione del segretario comunale, e comunque superata dalla pubblicazione del manifesto elettorale che ha indicato l'esatto luogo di nascita del candidato in questione>> Consiglio di Stato, sez. V, 23-05-2011, n. 3097.

<<Va accolta la istanza di riammissione alla competizione elettorale di una lista che è stata esclusa per il fatto che i moduli contenenti le firme dei sottoscrittori non erano tra loro collegati, oltre che da un punto metallico, anche da un timbro, che avrebbe dovuto essere apposto dal soggetto che aveva autenticato le firme in parola, atteso che l'art. 1, 2° comma, d.l. 5 marzo 2010 n. 29, di interpretazione

autentica del 3° comma dell'art. 9 l. 17 febbraio 1968 n. 108 - avente contenuto analogo all'art. 32 d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570, applicato nella fattispecie - ha dequotato i vizi formali relativi all'autentica delle firme, tra cui la «mancanza del timbro dell'autorità autenticante»; tale disposizione di interpretazione autentica (e quindi avente efficacia retroattiva) è applicabile per analogia anche alla fattispecie in esame, data la sostanziale identità delle norme contenute nei predetti art. 9 e 32; per effetto di tale norma interpretativa, l'adempimento formale richiesto non può di certo farsi rientrare nella categoria giuridica delle c.d. «forme sostanziali», ma costituisce una semplice irregolarità sanabile». T.a.r. Abruzzo, sez. Pescara [ord.], 11-03-2010, n. 12.

<<Nel procedimento elettorale, le irregolarità procedurali hanno rilievo solo se determinano una effettiva influenza sulla valutazione delle espressioni di voto e sulla loro conseguente attribuzione; in tale contesto si deve, infatti, fare applicazione del principio di strumentalità delle forme, in forza del quale il raggiungimento dello scopo cui è preordinato l'atto rappresenta il criterio differenziale fra invalidità e mera irregolarità dell'atto stesso; conseguentemente non ogni irregolarità, commessa durante lo svolgimento delle operazioni elettorali, ne produce la nullità, in quanto quest'ultima forma di invalidità è comminata solamente per le ipotesi in cui, attraverso la commessa violazione, si sia pervenuti ad incidere sulla libertà e sulla segretezza del voto; nelle impugnazioni delle operazioni elettorali, vige altresì il principio della c.d. «prova di resistenza», alla stregua del quale non si può pronunciare l'annullamento dei voti ove non influisca in concreto sul risultato acquisito, posto che tale loro eliminazione non determinerebbe alcuna modifica in termini di posizione di graduatoria; il giudice non può pronunciare l'annullamento degli impugnati atti di esclusione delle liste di candidati e dei voti espressi, se la loro illegittimità non influisca in concreto sui risultati elettorali». T.a.r. Molise, 09-05-2005, n. 604.

<<La lettura delle disposizioni concernenti le modalità di espressione del voto non deve essere meramente formalistica, in quanto se così fosse si porrebbe in contrasto con il principio di salvaguardia del voto, in virtù del quale la volontà dell'elettore non può essere valutata in maniera oggettiva, ma deve essere vagliata anche sotto un profilo soggettivo; ne deriva che è irrilevante l'irregolarità costituita dalla mancanza di croceseegno sul simbolo e dalla trascrizione del nome del candidato sindaco nello spazio espressamente riservato alla preferenza dei consiglieri, non costituendo la stessa inequivocabile prova della volontà di farsi riconoscere, ma semmai un chiaro segno di rafforzamento dell'intenzione dell'elettore di attribuire il voto al candidato sindaco». Consiglio di Stato, sez. V, 18-11-2004, n. 7561.

Al contrario, <<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 (nella specie, ne consegue che 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>>>. Consiglio di Stato, sez. V, 07-11-2006, n. 6544.*

In questo caso, le formalità sono state ritenute decisive, perché non era possibile ricondurre l'intera lista elettorale al motto o contrassegno che ineludibilmente doveva identificare quella compagine.

In tale contesto sistematico, anche la disciplina regolamentare deve trovare applicazione secondo i principi ermeneutici sopra esposti, anche perché le norme di legge non contengono una disciplina di dettaglio delle formalità e delle conseguenti sanzioni.

Appare, quindi, evidente che un approccio formalistico rischia di essere sanzionato dal giudice amministrativo, piuttosto rigoroso nel salvaguardare il sostanziale diritto di partecipazione democratica alle elezioni.

Per quanto riguarda la specifica posizione di una candidata che, seppure inserita nella relativa lista elettorale, ha sottoscritto il modulo di accettazione della candidatura senza indicare il nome della lista, la norma regolamentare di riferimento è l'art. 6 il quale dispone che:

*<<1. La presentazione delle candidature è fatta sulla base di liste, contraddistinte da un unico contrassegno o motto e dall'indicazione del candidato Presidente o del candidato Vicepresidente che capeggia la lista, nonché dai nominativi di un numero di candidati pari al numero dei membri riservati ai dottori commercialisti o ai ragionieri commercialisti, escluso il Presidente/Vicepresidente, aumentato di cinque unità, determinati nel rispetto delle proporzioni di cui al comma 3 dell'articolo 63 del d.lgs. n. 139/05 e delle previsioni del comma 1 dell'articolo 63 d.lgs. n. 139/05. Sono comunque ammesse le liste recanti sia l'indicazione del motto che del contrassegno. La lista è elaborata nel rispetto dei modelli A1 e A2, che fanno parte integrante del presente regolamento.*

*2. È consentito candidarsi in una sola lista, pena la ineleggibilità del candidato presente in più liste, fatta salva la validità della lista così come presentata nei termini fissati.*

*3. Ciascuna candidatura deve essere accompagnata da una dichiarazione di accettazione da parte del candidato, che deve contestualmente dichiarare di essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge e dal presente regolamento. L'accettazione della candidatura è espressa nel rispetto dei modelli B1 e B2, che fanno parte integrante del presente regolamento>>>.*

Il principio è che *<<la presentazione delle candidature è fatta sulla base di liste>>>.*

In questo caso non è in discussione il collegamento della lista al motto o contrassegno elettorale e la dichiarazione di accettazione della singola candidata è accompagnatoria e non sembra quindi porsi quale requisito di validità della lista stessa.

Pertanto, l'irregolarità della dichiarazione di accettazione, non comportando l'esclusione della lista, deve essere sanata per consentire un ordinato svolgimento delle elezioni.

Mancando l'indicazione del contrassegno o motto, ma essendo presente la firma della candidata, il Consiglio, per il tramite degli uffici preposti, deve segnalare l'irregolarità alla diretta interessata invitandola a regolarizzare la dichiarazione di accettazione. Un problema più delicato potrebbe porsi in caso in cui l'interessata negasse di aver accettato la candidatura.

Altre rettifiche meramente formali potranno essere disposte direttamente dal Consiglio prima della pubblicazione delle stesse, risultandone così sanate tutte le mere irregolarità formali che non siano tali da incidere sulla validità stessa delle liste e quindi sulle successive operazioni elettorali.

A questa categoria appartengono tutti gli errori relativi all'errata indicazione del numero del documento o del numero di iscrizione all'Albo ovvero la data di anzianità di iscrizione.

In questo caso, proprio l'allegazione della fotocopia del documento svolge quella funzione di verifica di errori meramente formali di trascrizione, che non appaiono travalicare il principio della strumentalità delle forme, determinando una sostanziale invalidità.

Concorre a tale approccio anche il fatto che l'Ordine è pure depositario per legge di tutti i dati anagrafici degli iscritti, e questo potrà costituire valido riferimento per effettuare le rettifiche del caso.

Nei casi dubbi o dove occorre un particolare scrupolo, ad esempio una lettera sbagliata o omessa nell'indicazione del nome del candidato (desumibile dalla fotocopia del documento) o l'allegazione di un documento scaduto, si potrà richiedere una specifica conferma della rettifica al diretto interessato o al presentatore della lista.

Al riguardo, tuttavia, abbiamo rilevato che almeno in un caso (forse due perché una data di scadenza della patente sembra essere 2014 e non 2011) si è ritenuto scaduto un documento invero in corso di validità (che ricordiamo è di 10 anni e non di 5).

Al contrario, appartiene alla categoria degli errori sostanziali, l'appartenenza del sottoscrittore ad altro ordine professionale o la mancanza della firma.

Restando a disposizione per ulteriori chiarimenti, si inviano i più cordiali saluti.

Avv. Guido Francesco Romanelli

