

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V, sentenza 23 luglio 2010, n. 4846

L'autenticazione della dichiarazione di accettazione della candidatura deve avvenire con le modalità previste dall'art. 21, comma 1, del D.p.r. 445/2000 e non già ai sensi del successivo art. 38. La Commissione elettorale circondariale, in presenza di dichiarazioni di accettazione della candidatura non conforme alla normativa sopraccitata (nel caso di specie, mancanza delle modalità di identificazione dei dichiaranti), non può far altro che eliminare i nomi dei candidati, non disponendo di alcun potere di regolarizzazione.

Omissis

1. Va premesso che l'esclusione impugnata in primo grado si fonda sul rilievo dell'invalidità delle autentiche delle firme sulle dichiarazioni di accettazione della candidatura a consigliere comunale dei candidati (...) con la conseguente riduzione del numero dei candidati della lista a una cifra inferiore al numero minimo prescritto.

Infatti, in data 09.05.2009 veniva presentata ai fini dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Comunale del Comune di (...) per il 6 e il 7 giugno 2009 la lista Informazione, Trasparenza, Associazionismo, Lavoro, Iniziativa Ambiente (in acronimo ITALIA) , per la quale risultava candidato alla carica di Sindaco il Sig. (...) nonché tredici candidati Consiglieri (tra i quali i ricorrenti (...)).

Con il verbale Reg. Gen. 33 n. 2 di 8 del 09.05.2009 (primo atto impugnato), la Sottocommissione Elettorale Circondariale - Circondario di (...) accertava che i candidati (...) avevano allegato dichiarazioni di accettazione della candidatura con sottoscrizione autenticata, ma che le relative autentiche non "indicano le modalità di identificazione del dichiarante". La Sottocommissione depennava quindi i due nominativi dall'elenco dei candidati e conseguentemente, ridotta la lista a soli undici candidati alla carica, deliberava la riconsulazione della lista, per il mancato raggiungimento del numero minimo di candidati consiglieri.

2. Contro la disposta esclusione i ricorrenti in primo grado hanno dedotto, e ribadiscono nell'atto di appello, in primo luogo, la violazione di legge, con riguardo all'art. 21, comma 2, del DPR n. 445/2000 ed agli artt. 28 e 30 del DPR n. 570/1960, con l'illegittimità derivata dell'atto di proclamazione degli eletti, censurando l'esattezza di quanto affermato nel citato verbale del 09.05.2009 circa le sottoscrizioni dei candidati consiglieri (...) ritenute "invalidi", poiché non indicanti le modalità di identificazione del dichiarante.

Si assume, infatti, che i candidati (...) nel modello di dichiarazione di accettazione della candidatura alla carica di consigliere comunale, hanno indicato le complete generalità all'Ufficiale di Anagrafe del comune di nascita e di attuale residenza di entrambi. La firma degli stessi è stata autenticata su modello conforme a quello del Ministero dell'Interno dall'Ufficiale d'Anagrafe del Comune di (...) l'autenticazione consta della firma del Pubblico Ufficiale autenticante, del sigillo del Comune di (...) della data e del luogo dell'autenticazione, non residuando, affermano i ricorrenti, alcuna incertezza sull'identità né dell'autenticante né del candidato la cui sottoscrizione è autenticata.

Al contrario, si sostiene, l'art. 21, comma 2, DPR 445/2000 riguarda esclusivamente l'ipotesi in cui l'atto, recante la sottoscrizione da autenticare, sia presentato a soggetti diversi dagli organi della Pubblica Amministrazione o a tali organi, ma unicamente al fine della riscossione da parte di terzi di benefici economici. In tutti gli altri casi, l'autenticità delle firme sarebbe garantita con le modalità dell'art. 38, commi 2 e 3, come dispone il comma 1 dell'art. 21. L'art. 38, a propria volta, non contempla espressamente alcuna modalità di autenticazione, prevedendosi solo che "le istanze ... da produrre agli organi della amministrazione pubblica ... sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente alla copia fotostatica del documento d'identità del sottoscrittore".

In secondo luogo, gli appellanti deducono la violazione di legge con riferimento all'art. 10 bis della legge n. 241/1990, in quanto la Sottocommissione, ai sensi della norma in epigrafe, avrebbe dovuto invitare l'interessato a far integrare la dichiarazione di autentica. In mancanza di una disposizione recante la espressa inapplicabilità del detto principio generale, e sussistendo le condizioni di tempo idonee ad evitare ogni intralcio allo svolgimento della procedura, la Sottocommissione avrebbe potuto accertare presso il Comune di (...) con quali modalità le firme in questione erano state autenticate.

3. Le riferite doglianze non sono fondate.

3.1. Il primo motivo concerne la contestazione della tesi dei primi giudici, peraltro conforme ad una giurisprudenza del tutto univoca e costante (Cons. St., Sez. V, 25 luglio 2005 n. 3920, e altre ivi citate), secondo cui le firme sul modello di accettazione della candidatura debbono essere autenticate con le modalità di cui all'art. 21, comma 2, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, non con le modalità di cui all'art. 38, comma 3, per cui non è richiesta la indicazione della

modalità di identificazione del dichiarante.

Appare pacifico e non contestato che, prima dell'emanazione del d.P.R. n. 445 del 2000, il combinato disposto di cui agli articoli 28 del d.P.R. n. 570 del 1960, 14, comma 2, della legge 21 marzo 1990 n. 53, e 20, commi 2 e 3 della legge 4 gennaio 1968 n. 15, l'autenticazione della sottoscrizione poteva avvenire soltanto nella modalità che include la precisazione sul modo in cui il dichiarante è stato identificato.

Con l'emanazione del d.P.R. n. 445 del 2000 il quadro normativo perde in parte la sua nitidezza, perché, nell'intento di semplificare i rapporti con l'Amministrazione, è stato introdotto l'art. 21, comma 1, che disciplina una autenticazione semplificata per le istanze e le dichiarazioni sostitutive degli atti di notorietà da produrre agli organi della pubblica amministrazione, rinviando alle modalità indicate nell'art. 38 commi 2 e 3, che non prevedono l'indicazione delle modalità di identificazione. Su tale dato normativo fa leva l'appellante per sostenere che non vi è alcuna ragione per ritenere che l'autenticazione di cui parla l'art. 28 del d.P.R. n. 570/1960 sia quella di cui al comma 2 dell'art. 21 e non quella di cui al comma 1.

In realtà la lettura del sistema nel suo complesso induce a ritenere che la tesi dei primi giudici, ed in genere della giurisprudenza amministrativa sia da condividere, e che non vi siano argomenti per discostarsene.

Rilievo dirimente, invero, assume il dato testuale offerto dall'art. 28 del d.P.R. n. 570 del 1960 nella parte in cui impone, attraverso il richiamo dell'art. 14 della legge n. 53 del 1990, che l'autenticazione della sottoscrizione avvenga nella forma disciplinata dall'art. 20 della legge n. 15 del 1968, tanto che sembra lecito sostenere che la norma operi un rinvio ricettizio a tale disposizione, sicché qualunque modificazione della normativa generale in materia di documentazione amministrativa risulta irrilevante ed inefficace nell'area della legislazione elettorale.

Va poi considerato che l'art. 1, comma 1, lett. i) del d.P.R. n. 445 del 2000 definisce l'autenticazione "*l'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive*".

Tale definizione consente di ritenere che l'art. 21, comma 1, in combinato disposto con l'art. 38, commi 2 e 3 del medesimo d.P.R. n. 445, in cui non si fa menzione alcuna della identificazione della persona che sottoscrive (si pensi al semplice invio dell'istanza sottoscritta allegando la copia non autentica di un documento di riconoscimento), è destinato ad introdurre, in funzione sostanzialmente derogatoria, una procedura di "autenticazione" semplificata della sottoscrizione riservata a determinati tipi di atti, quali le istanze e le dichiarazioni sostitutive degli atti di notorietà, se presentati alla pubblica amministrazione.

Se ne deve concludere che, al di fuori delle specifiche eccezioni previste dall'art. 21 comma 1, la procedura di autenticazione della sottoscrizione con indicazione delle modalità di identificazione del sottoscrittore debba essere seguita in caso di presentazione della candidatura a cariche elettive, sia perché questo prescrive l'art. 28 del d.P.R. n. 570 del 1960, sia perché la presentazione della candidatura non ha nulla a che vedere con le istanze e le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà, e sia perché, in fine, questo prescrive l'art. 21, comma 2, del d.P.R. n. 445, necessariamente da riferire a tutte le autenticazioni di firme diverse da quelle disciplinate dal comma 1.

3.2. Debbono poi essere integralmente confermate le argomentazioni della sentenza appellata che si richiamano alla speciale esigenza di certezza che caratterizza il procedimento elettorale, quale principale strumento di attuazione e garanzia del principio democratico.

Deve inoltre essere confermata la decisione dei primi giudici circa la impossibilità di applicare nel procedimento elettorale l'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, è consolidata nel senso che la commissione elettorale deve svolgere il proprio compito attenendosi rigidamente all'esercizio delle funzioni previste dalla legge (Cons. St. Sez. V, 22 marzo 2010 n. 1640).

L'art. 30, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 570/1960 impone alla Commissione di eliminare "i nomi dei candidati ... per i quali manca ovvero è incompleta la dichiarazione di accettazione di cui al sesto comma dell'art. 28, ...". La sottoscrizione della accettazione della candidatura non autenticata nella forma prescritta rende invalida la sottoscrizione stessa, e la commissione non dispone di alcun potere per consentirne la regolarizzazione. Un intervento in tal senso si porrebbe in contrasto con il dovere di assoluta imparzialità cui è tenuto l'organo che in posizione neutrale presiede alle operazioni elettorali.

4. In conclusione l'appello deve essere rigettato.

5. Le spese vanno poste a carico degli appellanti nella misura liquidata in dispositivo.

Omissis