

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 31 maggio 2007, n. 2817

Annulla T.A.R. Calabria – Catanzaro: Il Sezione, 31 luglio 2006, n. 959

È legittima la accettazione della candidatura effettuata dopo la sottoscrizione delle liste.

È legittima la autenticazione delle sottoscrizioni effettuata dal consigliere comunale che sia anche candidato.

Non è possibile affermare, a priori e in modo generalizzato, che la firma debba essere necessariamente redatta in carattere corsivo e che sia illegittima quella redatta a carattere stampatello.

In sede di rinnovo delle operazioni elettorali, a seguito dell'annullamento giurisdizionale della consultazione precedente, sono ammesse sia le liste in precedenza illegittimamente ammesse sia eventuali nuove e diverse liste.

Omissis.

Con una prima censura, si lamenta che le dichiarazioni di accettazione delle candidature siano state adottate dopo la sottoscrizione delle liste.

Il motivo è infondato. La Sezione ha ripetutamente affermato che le dichiarazioni di accettazione ben possano formularsi in un secondo momento. Anzi, a stretto rigore, si potrebbe ritenere che esse debbano intervenire solo quando sia certa la volontà dei sottoscrittori di sostenere quella determinata lista e quell'elenco di candidati.

Non è esatto affermare che, in base all'articolo 28 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, al momento della sottoscrizione, questa debba essere "completa", vale a dire già sicura nella sua composizione. Al contrario, la richiamata disposizione evidenzia chiaramente che l'accettazione è atto separato e distinto rispetto alla lista dei candidati sottoscritta dai presentatori.

Non esiste, poi, il rischio della sottoscrizione di moduli "redatti in bianco", perché la validità della firma dei presentatori della lista presuppone, in ogni caso, che l'elenco dei candidati sia stato già predisposto.

Con una seconda censura, gli appelli sostengono che, illegittimamente, le sottoscrizioni siano state autenticate dal signor ..., all'epoca consigliere comunale, ma, allo stesso tempo, candidato sindaco collegato alla lista "...". Ciò determinerebbe un evidente conflitto di interessi, incidente sulla validità dell'atto di autenticazione e, conseguentemente, sull'ammissione della lista e sui risultati elettorali.

La censura è infondata, come già affermato dalle sentenze appellate.

In base all'articolo 14, comma 1, della legge 21 marzo 1990 n. 53,

Omissis.

La disposizione, nel testo derivante dalle modifiche introdotte con la legge 30 aprile 1999, n. 120, intende agevolare lo svolgimento del procedimento elettorale, ampliando il novero dei soggetti abilitati all'autenticazione delle firme dei sottoscrittori le liste.

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.

In caso contrario, infatti, 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.

Quindi, è ragionevole la conclusione cui è pervenuto il tribunale, 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.

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.

Con un terzo motivo gli appellanti ripropongono la censura riguardante l'affermata esistenza di uno specifico conflitto di interessi concernente l'autenticazione di 14 firme, riferite ad altrettanti congiunti (parenti o affini) del signor ...

Come correttamente affermato dal tribunale, la censura è inammissibile, perché, anche considerando nulle tutte le indicate 14 sottoscrizioni e le relative autenticazioni, la lista resterebbe comunque supportata da un adeguato numero di firme.

Con l'appello n. 8224/2006, il signor . . . , ricorrente in primo grado, ripropone le doglianze disattese dal tribunale, volte a censurare il provvedimento di ricasazione della lista avente come contrassegno “...”.

La pronuncia impugnata svolge la seguente motivazione.

“Gli elenchi n. 3 e 4 dei sottoscrittori della lista ricasata risultavano privi della firma del pubblico ufficiale che avrebbe dovuto procedere alla autenticazione delle firme dei sottoscrittori, in quanto in calce ai detti elenchi, nel rigo riservato alla “firma (cognome e nome) e qualifica del pubblico ufficiale che procede all'autenticazione” risultava apposto esclusivamente il nome ed il cognome del ricorrente a carattere stampatello.

Tale indicazione a stampatello il Collegio ha ritenuto che non potesse essere parificata alla firma o sottoscrizione richiesta dalle norme sull'autenticazione legale delle firme di cui al D.P.R. n. 445 del 2000, in quanto né può risalirsi con certezza alla paternità del segno grafico, né può riferirsene inequivocabilmente la provenienza al soggetto che lo ha apposto.

La posizione all'epoca sostenuta è confermata dalla giurisprudenza su un caso analogo in cui il TAR Lazio, sezione di Latina, ha ritenuto che la mancanza di uniformità nella modalità impiegata per la sottoscrizione correlata all'autenticazione (la fattispecie era del tutto identica, in quanto l'ufficiale autenticante in alcuni casi aveva sottoscritto a stampatello, con caratteri peraltro non riconducibili *ictu oculi* alla stessa grafia, in altri aveva accompagnato lo stampatello con segni grafici) delle firme dei sottoscrittori della lista dei candidati alle elezioni (amministrative) non garantisce la genuinità del richiesto adempimento formale ed esclude pertanto la commutabilità delle correlate sottoscrizioni ai fini del raggiungimento del numero minimo previsto dalla legge (TAR Lazio, Latina, 28 maggio 2004, n. 393).

Deve pure essere osservato che mentre non può essere ritenuto vizio invalidante l'autenticazione il fatto che il pubblico ufficiale autenticante non abbia premesso alla sua firma il proprio nome e cognome, come pur prevede l'art. 30 del DPR 28.12.2000 n. 445, cui il Collegio ritiene faccia ora dinamico rinvio l'art. 14 della L. 21.3.1990 n. 53, in luogo dell'ormai abrogato art. 20 della L. 14.1.1968 n. 15, a cui rinvia, per le modalità di autenticazione, l'art. 9, 3° comma, della L. 17.2.1968 n. 108, (cfr. TAR Friuli Venezia Giulia, 24 novembre 2004, n. 705) non altrettanto può dirsi, in base al principio del raggiungimento dello scopo, nel caso in cui, come esposto sopra, in alcuni casi risultino il nome ed il cognome dell'autenticante a stampatello non accompagnati da altri segni grafici ed in altri casi risultino invece accompagnati da segni grafici, denominati sigla o altro e ciò in quanto le norme appunto prescrivono l'esistenza di entrambi i due elementi il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita, nonché la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio. (art. 30 del D.P.R. n. 445 del 2000).

Sotto tale profilo appare incomprensibile la ragione per la quale alcuni dei fogli dei sottoscrittori siano poi stati “siglati” dal . . . oltre al nome ed al cognome apposti a stampatello ed altri fogli non lo siano stati, mentre il “consiglio” offertogli dal dipendente dell'Ufficio elettorale comunale in data 30 aprile 2006 “di siglare i fogli contenenti le firme dei sottoscrittori, già autenticate con la firma a stampatello”, appare un tentativo postumo di ricondurre a legittimità l'operazione, rimasta tuttavia incompiuta, come si evince dagli atti sottoposti all'esame della Sezione nel ricorso n. 504/2006. già deciso con la più volte ricordata sentenza n. 493/06.

Per le considerazioni di cui sopra anche il verbale della 2^a sottocommissione circondariale di . . . presso il Comune di . . . adottato in data 30 aprile 2006 in realtà non appare inficiato dei vizi dedotti col presente ricorso, a prescindere da ogni questione di litispendenza o meno del gravame precedentemente esaminato e deciso con la sentenza ora citata da questa stessa Sezione. D'altra parte già nella menzionata sentenza è stato rilevato che gli adempimenti formali per la presentazione delle liste, tra cui rientrano le modalità di autenticazione delle firme dei sottoscrittori delle medesime, si profilano come forme sostanziali o vincolate, non surrogabili attraverso il preteso raggiungimento dello scopo imposto dalla norma, né sanabili *ex post* mediante dichiarazioni integrative (cfr. Consiglio di Stato, sezione V, 3 marzo 2005, n. 835).”

Nessuno dei proposti argomenti risulta persuasivo.

Secondo l'articolo 1, comma 1, lettera i), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, l'autenticazione di sottoscrizione, è “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”.

Secondo la normativa generale, poi, “l'autenticazione è redatta di seguito alla sottoscrizione e il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio”.

Secondo l'articolo 21 del testo unico, rubricato “Autenticazione delle sottoscrizioni”, “l'autenticità della sottoscrizione di qualsiasi istanza o dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà da produrre agli organi della

pubblica amministrazione, nonché ai gestori di servizi pubblici è garantita con le modalità di cui all'art. 38, comma 2 e comma 3".

Nessuna norma generale definisce in modo più preciso i caratteri della "firma" o della sottoscrizione rilevante nella redazione di atti pubblici o di documenti privati.

La sottoscrizione, in senso tradizionale, è considerata l'insieme dei segni grafici ed autografi idonei a riferire un determinato documento ad un distinto soggetto, il quale, mediante l'apposizione di tali segni grafici, se ne assume la paternità.

In analogia prospettiva dottrinarie, la firma deve evidenziare un proprio significato obiettivo, qualificandosi come segno autografo mediante il quale il soggetto fa proprio il contenuto di un testo.

Secondo la dottrina, quindi, la sottoscrizione svolge tre funzioni essenziali: indicativa (mira a individuare l'autore del documento), dichiarativa (comporta l'assunzione di paternità dell'atto) e probatoria (definisce l'autenticità del documento).

Per assolvere a queste tre funzioni, alla sottoscrizione sono spesso associate tre caratteristiche essenziali: l'autografia, la nominatività e la leggibilità.

Secondo la prevalente dottrina, poi, il carattere dell'autografia importa che debbano essere usati mezzi i quali rivelino il movimento grafico della mano (anche a caratteri stampatelli), con la sola esclusione di mezzi meccanici di qualsiasi tipo.

La presunta inidoneità dello stampatello ad assolvere alle funzioni proprie della firma autografa, peraltro, pur in mancanza di apposite prescrizioni normative, è talvolta collegata alle particolarità tipiche di tale grafia che, secondo la definizione comune, è un tipo di scrittura a caratteri distanziati, per lo più maiuscoli, che imita il carattere della stampa. Invece, il carattere corsivo sembra riflettere maggiormente quello che è l'ideale della sottoscrizione autografa, ovvero la scritturazione "senza soluzione di continuità". Tale dato sarebbe maggiormente idoneo, per sue caratteristiche, a riflettere la "personalità del sottoscrittore", garantendo, al tempo stesso, la verifica dell'autenticità del segno grafico e la sua effettiva paternità.

In questa prospettiva, si afferma che il carattere stampatello risulterebbe, per sua natura, impersonale e asettico e pertanto, in ultima istanza, meno atto a comportare l'assunzione della paternità di un documento.

In tal modo, però, si passa da una considerazione strettamente normativa dei requisiti della sottoscrizione ad una valutazione sviluppata secondo le scienze della grafologia, dirette, prevalentemente, a stabilire le relazioni tra la scrittura e la personalità dell'autore.

Senza dire, inoltre, che pure il carattere stampatello, in concreto, potrebbe rilevarsi molto più personale e caratterizzato di numerose grafie effettuate con lo stile corsivo.

In mancanza di apposite norme che definiscano i requisiti stilistici della sottoscrizione, allora, si deve svolgere la seguente considerazione sistematica. L'unico dato certo è che, a parte i peculiari caratteri assunti ora dalla "firma elettronica", in apposito contesto normativo, la firma si caratterizza per l'autografia della sua formazione e dalla sua attitudine ad evidenziare un qualche elemento di identificazione, anche allo scopo di prevenire possibili abusi o vere e proprie falsificazioni.

In tale quadro, però, non è possibile affermare, a priori e in modo generalizzato, che la firma debba essere necessariamente redatta in carattere corsivo (o prevalentemente corsivo), come sottolineato dalla dottrina civilistica più autorevole.

Si può affermare, forse, che, in linea tendenziale, esista una preferenza per tale tipo di redazione della firma, particolarmente evidente quando sono previsti appositi meccanismi di verifica della sottoscrizione, rapportata a modelli predeterminati (i campioni o "specimen" della firma degli assegni, delle carte di credito; la firma depositata del notaio e di altri pubblici ufficiali). Ma, anche in tali casi, la necessità della firma in carattere corsivo deriva, essenzialmente, dalla corrispondenza con il modello predeterminato e non dalla inidoneità, in sé, del carattere stampatello.

La riscontrata preferenza, poi, potrebbe essere collegata alla prassi (soprattutto notarile, ma anche di altri pubblici ufficiali), di invitare gli interessati a firmare nel modo abituale, purché leggibile, sconsigliando di utilizzare il tipo dello stampatello.

È significativo, poi, che la giurisprudenza del giudice ordinario abbia ammesso l'idoneità della sottoscrizione in stampatello, sia pure in una fattispecie di atto sottoscritto da cittadino straniero di lingua madre non occidentale. In tal caso, peraltro, il principio di diritto affermato ha assunto portata generale, non circoscritta alla particolare difficoltà dell'interessato di utilizzare la lingua e i caratteri italiani.

Secondo tale autorevole precedente, "la sottoscrizione di un atto, sia essa finalizzata ad individuare l'autore del documento (del quale il sottoscrittore, artefice o meno che sia del testo, ne assume la paternità), sia essa tesa ad

attestare l'intervento all'atto sottoscritto, deve essere autografa, per tanto intendendosi che deve essere redatta di pugno da colui che risulta sottoscrittore. Ne consegue che l'autografia non viene meno qualora l'autore della firma scriva il proprio nome e cognome in lettere maiuscole, o, anche, "a stampatello"; né rileva che il sottoscrittore sia in grado di scrivere in corsivo, come usualmente la sottoscrizione viene vergata". (Cass. Pen, sez. VI, 5 luglio 1989).

Da ultimo, non si può trascurare che, nel procedimento, elettorale, la disciplina speciale si caratterizza, costantemente, per una netta prevalenza del principio di strumentalità delle forme. Esse vanno rigorosamente seguite, in funzione della tutela degli interessi sostanziali perseguiti. Detto principio rappresenta un criterio interpretativo essenziale per ricostruire il significato delle norme sulle forme espresse in modo ambiguo o non facilmente comprensibile.

Nel caso in esame, le norme sull'autenticazione mirano ad assicurare che le firme dei sostenitori di una determinata lista siano state effettivamente apposte alla presenza di uno dei soggetti abilitati ad attestarne l'autenticità.

In concreto, nella presente vicenda, non risulta seriamente contestato che il consigliere ... abbia effettivamente svolto le operazioni di autenticazione delle firme dei sottoscrittori della lista e che abbia apposto la propria firma, nella forma grafica dello "stampatello".

Senza dire, poi, che ogni questione riguardante la falsità di un atto pubblico (nella cui categoria rientra, senz'altro, l'autentica di firma) dovrebbe essere prospettata utilizzando il mezzo tipico della querela di falso.

Da ultimo, va puntualizzato che, una volta accertata l'idoneità della sottoscrizione apposta con i caratteri stampatelli, non assume particolare importanza la questione riguardante l'irrelevanza della sigla (o firma) in corsivo, aggiunta, successivamente, alla sottoscrizione in stampatello. Infatti, non è necessario stabilire se la firma postuma abbia, o meno, l'attitudine a sanare una pretesa originaria lacuna.

Né risulta particolarmente rilevante la circostanza che la sigla in corsivo sia presente in alcune pagine soltanto. Al riguardo, è del resto plausibile l'affermazione svolta dalla parte appellante, secondo cui si tratterebbe di un'aggiunta determinata esclusivamente dal "suggerimento" di un funzionario comunale presente al compimento di alcune delle operazioni di autentica, preoccupato della possibile insufficienza della firma a stampatello.

In ogni caso, la presenza, in alcune pagine, di una doppia sottoscrizione non sembra indicare una "discontinuità" così rilevante tra le firme apposte dal consigliere ..., tale da determinare l'inutilizzabilità delle sottoscrizioni compiute solo in carattere stampatello.

In definitiva, quindi, deve essere annullato il provvedimento di esclusione della lista avente come contrassegno "...". La riscontrata illegittimità si riverbera, in via derivata, su tutte le conseguenti operazioni elettorali per il rinnovo del sindaco e del consiglio comunale di ..., svoltesi il 28 e il 29 maggio 2006.

Pertanto, va disposto l'annullamento della proclamazione degli eletti e il conseguente rinnovo delle operazioni elettorali.

In sede di rinnovo, dovranno essere seguiti i principi espressi dalla Sezione, secondo cui "in caso di rinnovazione delle operazioni elettorali, per effetto dell'annullamento giurisdizionale della consultazione precedente a causa dell'illegittima presentazione di una lista di candidati, non è configurabile una "crystallizzazione" della situazione partecipativa come definita in sede giurisdizionale in relazione alle precedenti consultazioni annullate. Vanno quindi ammesse alla nuova consultazione, sia le liste in precedenza illegittimamente ammesse sia eventuali nuove e diverse liste. In caso contrario, in violazione dei principi di democrazia, escludendosi dalla rinnovazione liste rappresentative di quote di elettorato, si determinerebbe nella sostanza un distacco tra corpo elettorale e organi rappresentativi e il condizionamento dello stesso elettorato attivo, che non si concreta solo nella possibilità di esprimere un voto, ma postula soprattutto la facoltà di scelta fra candidati e liste (cfr Consiglio Stato sez. V, 19 maggio 1998, n. 636; 18 giugno 2001, n. 3212).

Omissis.