

CONSIGLIO DI STATO

Sezione V - Sentenza del 15 maggio 2015, n. 2490.

Le invalidità nelle autenticazioni delle sottoscrizioni non hanno un rilievo meramente formale perché il rispetto delle regole cui soggiacciono garantisce la genuinità delle sottoscrizioni impedendo abusi e contraffazioni. Esistono alcuni elementi essenziali costitutivi della procedura di autenticazione che devono comunque essere presenti.

Omissis

- 3 La Sezione deve subito ricordare il proprio uniforme indirizzo nel senso che la disciplina delle modalità di autenticazione delle sottoscrizioni in materia elettorale deve essere rinvenuta essenzialmente nel comma 2, e non già nel comma 1, dell'articolo 21 del d.P.R. n. 445 del 2000.

Il testo letterale dei due commi non fornisce elementi univoci ai fini dell'individuazione della normativa applicabile alla materia di cui si tratta. La soluzione dell'applicazione del comma 2 riposa tuttavia sulla delicatezza della funzione che la formalità dell'autenticazione riveste nel procedimento elettorale (data la speciale esigenza di certezza che lo caratterizza, quale principale strumento di attuazione e garanzia del principio democratico), funzione la quale impone che l'autentica in questo settore sia sottoposta, a salvaguardia della sua funzione, alle modalità di maggiore rigore fra quelle previste dall'articolo 21 d.P.R. cit. (l'applicabilità del comma 2 dell'articolo si desume, tra le altre, dalle decisioni della Sezione 3/03/2005, n. 835; 28/01/2005, n. 187; 24/08/2010 n. 5924; 23/7/2010, n. 4846; 1/03/2011, n. 1272; 16/04/2012 n. 2126; 11/2/2013, n. 779; 31/3/2014, n. 1542).

Per completezza si può peraltro aggiungere, come ha già fatto il Giudice di prime cure, che la reiezione del motivo di ricorso di parte si imporrebbe, in ogni caso, anche nell'eventualità che alla fattispecie venisse applicato il comma 1, dell'articolo 21 cit.. Questo fa infatti rinvio all'articolo 38, comma 3, dello stesso d.P.R., le cui previsioni nel caso concreto non sono state soddisfatte, non essendovi stata sottoscrizione effettuata dall'interessato "in presenza del dipendente addetto", né presentazione di "copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore".

- 4 La Sezione, inoltre, di recente, con la sentenza 22 gennaio 2014, n. 282, ha fatto le seguenti, più articolate puntualizzazioni, che meritano senz'altro di essere qui confermate a tutti gli effetti ai fini della corretta impostazione della controversia:

"a) le invalidità che inficiano il procedimento di autenticazione delle firme dei cittadini che accettano la candidatura o che presentano come delegati le liste, non assumono un rilievo meramente formale poiché le minute regole da esse presidiate mirano a garantire la genuinità delle sottoscrizioni, impedendo abusi e contraffazioni, con la conseguenza che l'autenticazione, seppur distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione, rappresenta un elemento essenziale - non integrabile aliunde - della presentazione della lista o delle candidature e non un semplice elemento di prova volto ad evitare che le sottoscrizioni siano raccolte antecedentemente al 180° giorno fissato per la presentazione delle candidature;

b) le firme sui modelli di accettazione della candidatura a cariche elettive e di presentazione delle liste, devono essere autenticate nel rispetto, previsto a pena di nullità, di tutte le formalità stabilite dall'articolo 21, T.U. n. 445 del 2000, sicché la mancata indicazione di tali modalità rende invalida la sottoscrizione;

c) sono elementi essenziali costitutivi della procedura di autenticazione: l'apposizione del timbro, l'indicazione del luogo e della data della sottoscrizione del pubblico ufficiale procedente, le modalità di identificazione del sottoscrittore, l'accertamento della sua identità e dell'apposizione della sottoscrizione in sua presenza, il nome, il cognome e la qualifica rivestita dal pubblico ufficiale che procede all'autenticazione, la legittimazione di quest'ultimo (da rinvenirsi anche aliunde e non necessariamente all'interno della autenticazione), infine, la redazione della autenticazione di seguito alla sottoscrizione;

d) le modalità di identificazione sono le seguenti:

l) "per esibizione di valido documento di identità con indicazione degli estremi del documento stesso";

ll) "per conoscenza personale"; quest'ultima modalità è da ritenersi assolta ed integrata attraverso l'uso della dicitura "della cui identità sono certo" (non a caso inserita nella pertinente modulistica ministeriale), avente come unico possibile significato quello del riscontro, da parte del pubblico ufficiale, dell'identità del sottoscrittore mercé la conoscenza personale e diretta del medesimo;

e) l'articolo 14, comma 3, legge n. 53 del 1990, non prevede, come unica causa di nullità, l'antiorità dell'accettazione della candidatura e della relativa autenticazione al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature, in quanto quella in esame è, con tutta evidenza, una

nullità aggiuntiva a quelle ordinarie per inosservanza della forma dell'atto e non già sostitutiva; dunque, ogni argomento circa la prova della non anteriorità di sottoscrizioni e autenticazioni al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature è inconferente.”

- 5 Dopo queste prime considerazioni deve essere subito rimarcato che, poiché il comma 2, dell'articolo 21 cit., stabilisce che debbano essere indicate caso per caso “le modalità di identificazione” del sottoscrittore seguite in concreto, ne consegue che l'indicazione delle dette modalità costituisce una parte essenziale dell'autenticazione. Quest'ultima, pertanto, per poter produrre i suoi speciali effetti probatori deve essere corredata della precisazione del modo in cui l'identificazione del sottoscrittore sia avvenuta: se, cioè, attraverso l'esibizione di uno specifico documento di riconoscimento, o invece per conoscenza personale (Sezione V, n. 282/2014 cit.; 24 agosto 2010, n. 5924).

Si rivela perciò infondato anche l'assunto di parte circa la pretesa sufficienza, ai fini del rispetto della norma di riferimento, del dato di fatto per cui un documento di riconoscimento individuale sia stato, in concreto, rispettivamente richiesto ed esibito (senza dire che non è dato comprendere, in assenza di un riscontro formale in proposito, da quale fonte un simile dato potrebbe essere desunto con la necessaria certezza).

- 6 Parte appellante asserisce inoltre (e non senza incorrere in contraddizione) che le autenticazioni su cui verte la controversia (che assommano a 981) sarebbero state sorrette da identificazioni basate sulla conoscenza diretta e personale dei sottoscrittori da parte dell'ufficiale autenticatore, piuttosto che sull'esibizione di documenti di riconoscimento dei primi al secondo.

Il Giudice di prime cure ha già osservato, peraltro, che non risulta che nel caso di specie sia stata osservata, in relazione alle firme ritenute non computabili dall'Organo elettorale, alcuna delle due possibili modalità alternative di autenticazione. E con il presente appello non sono state fornite risultanze a sostegno delle pur asserite condizioni di “conoscenza diretta”, non essendo stato offerto alcun elemento idoneo a corroborare la mera illazione che nelle fattispecie esistesse una conoscenza personale tra l'autenticante e i sottoscrittori, la quale non emerge dagli atti del procedimento (le cui lacune non possono essere colmate nemmeno dalla dichiarazione postuma presentata all'odierna udienza).

- 7a Alla luce delle considerazioni introduttive di questa motivazione è poi evidente, passando ad altro profilo dell'appello, che la violazione delle prescrizioni dettate dall'articolo 21, comma 2, d.P.R. n. 445 del 2000 comporti, in base ai principi illustrati, la nullità delle sottoscrizioni inficiate dalle attestazioni viziate: e questo indipendentemente dalla circostanza che la modulistica impiegata potesse eventualmente non richiamare l'attenzione sull'adempimento in concreto omesso.

- 7b Non vale nemmeno opporre che non esisterebbe una specifica comminatoria legislativa a presidio della violazione accertata.

Come questa Sezione ha già osservato - da ultimo - in occasione della già citata sentenza n. 282/2014, le firme sui modelli di accettazione della candidatura a cariche elettive e di presentazione delle liste devono essere autenticate nel rispetto, da intendersi previsto a pena di nullità, di tutte le formalità stabilite dall'articolo 21, T.U. n. 445 del 2000, sicché la mancata indicazione delle dette modalità rende invalida la sottoscrizione dell'interessato.

La nullità contemplata dall'articolo 14, comma 3, legge n. 53 del 1990, d'altra parte, costituisce solo una nullità aggiuntiva a quelle ordinarie per inosservanza della forma dell'atto, e non già sostitutiva di quelle.

- 7c Né l'esistenza della nullità oggetto di causa potrebbe essere esclusa mediante il richiamo fatto dagli appellanti alle regole di interpretazione autentica dettate dall'articolo 1, comma 2, del D.L. n. 29 del 2010, dal momento che quest'ultimo decreto non risulta essere stato convertito in legge.

- 8 Parte appellante richiama, infine, il primo motivo del proprio originario ricorso, recante la doglianza della mancata indicazione, da parte dell'Amministrazione, dei termini e delle autorità cui sarebbe stato possibile ricorrere. Poiché, però, l'appello sotto questo profilo non contiene alcuna critica specifica alla puntuale motivazione con l'ausilio della quale il Giudice di prime cure ha disatteso la censura, il relativo motivo di appello è inammissibile.

Omissis