

CONSIGLIO DI STATO

Sezione III – Sentenza n. 5261 del 27 agosto 2020.

È legittima l'esclusione dei candidati le cui dichiarazioni di accettazione della candidatura sono prive dell'attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, come prevede l'articolo 1, comma 1, lett. i), del d.P.R. n. 445/2000.

Omissis

9. Nel merito, la lettura del contenuto del provvedimento dell'Ufficio Elettorale impugnato in prime cure rende chiaro che la *ratio excludendi* ha trovato fondamento nel fatto che i modelli di dichiarazione di accettazione della candidatura recavano " ... *esclusivamente la sottoscrizione del consigliere comunale C.C.*", risultando per il resto del tutto privi di qualunque altra attestazione, quali quelle, esemplificativamente richiamate nella motivazione dell'atto di esclusione, concernenti l'autenticità della sottoscrizione del candidato o l'avvenuta apposizione della firma in presenza del soggetto autenticatore.

I moduli sono quindi risultati mancanti, in apice, della indicazione delle modalità di identificazione dei candidati, profilo questo dirimente e posto in chiara e centrale evidenza nella sentenza impugnata, ove si legge che "*..le dichiarazioni di accettazione della candidatura di tutti i candidati della citata lista, ad eccezione della candidata C.C., non riportano la formula di attestazione di autenticità della sottoscrizione dei candidati da parte della consigliera comunale C.C., né gli estremi del documento di identità per l'identificazione del dichiarante, né specificano se la stessa sia avvenuta per "conoscenza personale"*".

10. Gli appellanti rammentano la giurisprudenza di questo Consiglio, inaugurata dalla sentenza n. 1987/2016, che ha riconosciuto la possibilità di ricorrere, nella materia elettorale, a forme di autenticazione semplificate ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000, e ricavano dalla pronuncia n. 2244/2016 l'ulteriore e più stringente indicazione di principio secondo cui, al fine di ritenere integrata l'attività di attestazione della sottoscrizione del candidato alla presenza del Pubblico Ufficiale, sarebbe sufficiente che la medesima sia sottoscritta dal soggetto autenticatore, senza necessità di ulteriori attestazioni.

(..)

La fattispecie lì esaminata (affatto diversa da quella qui in esame) riguardava una autenticazione mancante dell'elemento cruciale della sottoscrizione del soggetto autenticatore e la decisione ha inteso evidenziare l'indefettibile essenzialità di tale requisito, senza tuttavia riconoscere la sufficienza della sola sottoscrizione del soggetto autenticatore ovvero la sua idoneità ad assolvere, in quanto tale, alla finalità certificativa (vi si legge infatti che l'autenticatore "*con la firma si assume il compito, e la responsabilità, di attestare che la firma è stata in sua presenza apposta, conferendo assoluta certezza alla formalità dell'autenticazione, certificando, sino a querela di falso, che la firma è stata apposta in sua presenza*").

11.1. Questo Consiglio di Stato è peraltro ulteriormente intervenuto (v. Cons. Stato, sez. III, n. 2470/2017 e 2471/2017) a precisare la portata dell'indirizzo inaugurato da detta sentenza (Cons. Stato, sez. III, n. 2244/2016) e, pur riconoscendo che le modalità di autenticazione, in materia elettorale, possono essere quelle semplificate dell'articolo 38, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000 (così da non richiedere a pena di nullità, ad esempio, l'indicazione della data e del luogo in cui il pubblico ufficiale appone la propria dichiarazione autenticante - Cons. Stato, sez. III, nn. 1985 e 1987/2016), ha oltremodo ribadito come l'autenticazione non possa venire meno alla sua funzione essenziale e precipua, che è quella, appunto, di "*attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza*", come prevede l'articolo 1, comma 1, lett. i), del d.P.R. n. 445 del 2000, ricalcando la definizione dell'articolo 2703, comma secondo, c.c. (la quale recita: "*l'autenticazione consiste nell'attestazione da parte del pubblico ufficiale che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza. Il pubblico ufficiale deve previamente accertare l'identità della persona che sottoscrive*").

11.2. In questa medesima prospettiva, si è di recente ribadito che l'identificazione del sottoscrittore, anche mediante la procedura semplificata dell'articolo 38, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000, costituisce un elemento essenziale dell'autenticazione, senza il quale essa non può assolvere la sua funzione certificativa. Al contempo, la mancata

indicazione della modalità attraverso la quale si è proceduto all'identificazione del sottoscrittore inficia irrimediabilmente la validità dell'autenticazione per il difetto di una forma c.d. sostanziale, che è costitutiva della fattispecie quale delineata dal legislatore (Cons. Stato, sez. III, n. 2941/2019 e n. 3019/2019).

- 11.3. Non possono quindi condividersi le contrarie argomentazioni degli appellanti le quali, nel tentativo di incrinare la solida ragione escludente posta a base del provvedimento gravato, tendono a depotenziare l'elemento centrale della mancata indicazione delle modalità di identificazione di sottoscrittori nell'accettazione della candidatura.
- 11.4. Detto che questa costituisce un elemento essenziale, senza la quale non si può avere legale certezza circa l'identità del sottoscrittore, risulta conseguente l'infondatezza di tutte le ulteriori deduzioni contenute nei due atti di appello, in quanto:
- è irrilevante la dichiarazione postuma rilasciata dalla consigliera C.C. nella quale questa dà atto di conoscere personalmente i candidati dichiaranti, trattandosi di atto successivo e irrituale, non idoneo a surrogare la carenza riscontrata nella fattispecie (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 2354/2017, n. 2471/2017 e 2474/2017). Come si è innanzi chiarito, l'identificazione da parte del pubblico ufficiale "*è forma ad substantiam ed elemento essenziale dell'autenticazione e la sua assenza, qualsiasi ne sia la causa (dimenticanza, erronea valutazione del pubblico ufficiale o altre ipotesi), fa sì che la firma oggetto dell'autenticazione invalida giuridicamente non esista, tamquam si non essent, e che la presentazione della candidatura, nel caso di specie, non sia ammissibile*" (Cons. Stato, sez. III, n. 2470/2017 e n. 2354/2017);
 - neppure giova agli appellanti invocare il principio del legittimo affidamento ingenerato dai contenuti dei moduli di presentazione delle candidature o dall'accettazione, da parte del Segretario della Commissione Elettorale Circondariale d'Aosta, della "*candidatura firmata e autenticata*". Al di là del fatto che la formula da ultimo menzionata non dà conto di un controllo intrinseco della documentazione (della quale nel verbale non viene attestata alcuna "*regolarità*" o "*completezza*" contenutistica e) che comunque sarebbe risultato improprio esigere nella fase di mera accettazione dei moduli un tale controllo da parte del Segretario della Commissione Elettorale Circondariale d'Aosta, della cui specifica competenza al riguardo nulla si deduce da parte appellante (v. Cons. Stato, sez. III, n. 3093/2018) - sta di fatto che, come pure questa Sezione ha già chiarito (v. sempre le citate sentenze di Cons. Stato, sez. III, n. 2244/2016 e 3019/2019), la mancanza di un elemento essenziale dell'autenticazione costituisce difformità che la parte non può colpevolmente ignorare, stante la sua primaria essenzialità e trattandosi di uno dei pochi, semplici elementi *ictu oculi* rilevabili, con un minimo di diligenza, da un candidato che chieda l'autenticazione della propria sottoscrizione;
 - né può ritenersi dirimente l'asserita imputabilità dell'inadempienza al funzionario autenticante, atteso che le norme si presumono conosciute anche dai sottoscrittori, i quali ben possono, a mezzo dell'utilizzo dell'ordinaria diligenza, verificarne il rispetto, viepiù quando, come nel caso di specie, dalle stesse dipende la sorte della lista elettorale (Cons. Stato, sez. III, n. 2354/2017); né pare possibile ritenere che un legittimo affidamento valga a completare la fattispecie di un elemento costitutivo e ad essa essenziale, ove mancante, potendo al più giustificare l'attivazione degli strumenti di tutela risarcitoria;
 - sempre sul tema della lesione dell'affidamento, appare improprio il richiamo alla sentenza n. 1979 del 16 maggio 2016, in quanto riguardante vicenda, non sovrapponibile alla presente, in cui il segretario competente a ricevere la documentazione ne aveva attestato la completezza pur in difetto di una sua parte sostanziale, formalmente distinta e autonomamente individuabile dalla rimanente. Dunque, diversamente dal caso qui in esame, l'omesso controllo aveva riguardato un dato estrinseco, suscettibile di immediata verifica formale (analogo è il caso esaminato da Cons. Stato, sez. III, n. 3093/2018);
 - aggiungasi che, per principio generale dell'ordinamento, non può ritenersi affidante una condotta o attività giuridica posta in essere in violazione di norme imperative che si presumono conosciute dalla generalità dei cittadini. Inoltre, per quanto consta dagli atti del giudizio, in assenza di una valida formula di autenticazione, deve reputarsi dubbia la stessa identità personale dei soggetti firmatari del cui affidamento, asseritamente legittimo, viene lamentata la lesione;

- la stessa carenza contestata agli appellanti non può essere sanata e colmata neppure mediante il soccorso istruttorio di cui all'articolo 33, ultimo comma, del d.P.R. n. 570 del 1960 e all'articolo 35, comma 3, della L.R. n. 4 del 1995. A questo riguardo il Collegio non può che convenire con quanto rilevato dal primo giudice in ordine al fatto che nella specie non viene in rilievo una mera irregolarità per imperfezione della formula di autentica (quale potrebbe essere l'omessa indicazione delle modalità di identificazione del sottoscrittore), bensì la totale mancanza degli elementi essenziali costitutivi della procedura di autenticazione; e che nel procedimento elettorale la facoltà d'integrazione prevista dalle disposizioni citate è riferibile alle sole ipotesi di mere imperfezioni formali relative a documenti presentati in termini, mentre non è estensibile alla mancata produzione di documenti richiesti, a pena di esclusione, in sede di presentazione delle liste, giacché altrimenti si verificherebbe una sostanziale elusione dei termini perentori stabiliti dalla legge e una altrettanto sostanziale violazione della par condicio dei partecipanti alla competizione elettorale (in tal senso cfr., Cons. Stato, sez. III, n. 2354/2017 e n. 3019/2019);
- neppure è secondario osservare quanto già rilevato dal primo giudice e non confutato da parte appellante, ovvero che in sede di reclamo non sono stati prodotti nuovi moduli di accettazione delle candidature recanti la dichiarazione di autenticazione delle sottoscrizioni della consigliera C., bensì un documento (proveniente da quest'ultima ma estraneo al procedimento elettorale) recante semplicemente la descrizione delle modalità con cui la stessa ha apposto la propria firma sui moduli originali. Dunque, non vi è stata alcuna integrazione degli atti mancanti, interpretabile nei sensi di una "*sanatoria*";
- da ultimo, stante l'essenzialità della formalità omessa, non integrabile aliunde, deve ritenersi insussistente la denunciata violazione dei principi costituzionali e convenzionali in materia di libertà di voto, tanto più che l'onere di effettuare un'autentica amministrativa, in sé niente affatto sproporzionato, costituisce garanzia di genuinità delle sottoscrizioni dei candidati, rappresentando uno strumento di contrasto ad abusi e contraffazioni e, quindi, un importante presidio della libertà di espressione elettorale (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 2471/2017).

Come già chiarito, il minor aggravamento delle forme in questa materia, pur dovendo evitare che, in presenza di tutti gli elementi sostanziali, il rispetto delle forme divenga fine a se stesso, non può attenuare le esigenze minime di certezza e di fede pubblica che devono contraddistinguere la competizione elettorale (Cons. Stato, Sezione III, n. 2370/2017).

Omissis