

Pubblicato il 24/05/2024

N. 04648/2024REG.PROV.COLL.
N. 04095/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4095 del 2024, proposto dai signori Tomas Nardini e Elisabetta Granati, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonella Triassi, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore* e la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Terni (Commissione elettorale circondariale di Terni), in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

il Comune di Arrone, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

nei confronti

il signor Fabio Di Gioia, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, Sez. I, 20 maggio 2024, n. 376, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Terni (Commissione elettorale circondariale di Terni);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica speciale elettorale del giorno 24 maggio 2024 il Cons. Antonella Manzione e udito per gli appellanti l'avvocato Riccardo Roselli, su delega dell'avvocato Antonella Triassi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I signori Tomas Nardini e Elisabetta Granati, rispettivamente candidato Sindaco e delegata presentatrice della Lista elettorale "Alternativa per Arrone Nardini Sindaco", hanno proposto appello avverso la sentenza segnata in epigrafe con cui è stato respinto il loro ricorso (n.r.g. 234/2024) contro il provvedimento della Commissione elettorale circondariale di Terni (verbale n. 25/CEC/2024 dell'11 maggio 2024) recante la ricusazione della predetta lista dalle elezioni amministrative del Comune di Arrone, ricusazione fondata sul rilievo che il procedimento di autenticazione delle firme, effettuato dal signor Riccardo Fortunati, consigliere comunale di Terni, recava indicato a penna, quale luogo di effettuazione, il Comune di Arrone, con conseguente nullità dell'autenticazione in quanto avvenuta in violazione dell'art. 14, comma 3, della l. n. 53 del 1990, che stabilisce la competenza territoriale limitata dei consiglieri comunali quali pubblici ufficiali certificanti.

Il gravame è stato affidato a un unico motivo, di sostanziale sintesi dei tre proposti in primo grado, compendiatosi in « *Error in iudicando, erroneità della sentenza appellata per intrinseca illogicità della motivazione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 21, comma 1 e 38 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 della Legge n. 53/1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 septies della Legge n. 241/1990. Evidente irragionevolezza della ricusazione. Violazione della strumentalità delle forme e del principio del favor participationis. Violazione dei principi della Corte Costituzionale e della Corte Europea sui diritti dell'uomo in tema di applicazione del principio di favor participationis*».

2. Si sono costituiti in resistenza il Ministero dell'interno e la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Terni (Commissione elettorale circondariale di Terni).

3. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 24 maggio 2024.

4. L'appello è infondato.

5. Punto essenziale della vicenda è la rivendicata circostanza, che a detta degli appellanti renderebbe il caso di specie non assimilabile a quelli di cui alla giurisprudenza richiamata dal primo giudice, che l'autenticazione sarebbe avvenuta a Terni, e non ad Arrone, come erroneamente indicato. A conferma di ciò, invocano l'avvenuto inoltro in data 12 maggio 2024 da parte del medesimo signor Fortunati di una PEC di rettifica ad entrambi gli enti coinvolti (Comune di Terni e di Arrone). Invocano altresì le dichiarazioni sostitutive di atto notorio rese in data 15 maggio 2024 dagli originari firmatari della lista che confermerebbero in Terni il luogo di avvenuta effettuazione dell'autentica: l'indicazione di Arrone sarebbe frutto di un mero refuso – un *lapsus calami* – che non avrebbe dovuto essere valorizzato, non rendendo

incerto il contenuto dell'autenticazione, e comunque essendo stato corretto (“rettificato”), con efficacia *ex tunc*.

6. La doglianza è infondata.

7. Al riguardo si osserva che del tutto correttamente il T.a.r. ha reputato, in linea con il richiamato indirizzo giurisprudenziale, che 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, giacché le minute regole da esse presidiate mirano a garantire la genuinità delle sottoscrizioni, impedendo abusi e contraffazioni. Ne consegue che l'autenticazione, seppure distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione, rappresenta un elemento essenziale non integrabile della presentazione della lista o delle candidature (per una fattispecie sovrapponibile finanche in punto di fatto v. Cons. Stato, sez. II, 13 settembre 2021, n. 6280).

8. Va altresì rilevato che i pubblici ufficiali menzionati nell'art. 14 l. 21 marzo 1990, n. 53 (tra cui figurano i consiglieri comunali) sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni esclusivamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio al quale appartengono. Pertanto, il signor Riccardo Fortunati era sfornito di potere di certazione fuori dell'area dell'ente da egli rappresentato (Comune di Terni), in guisa che l'autenticazione in Arrone, ovvero l'indicazione di quella città come luogo di effettuazione della stessa, la rende radicalmente nulla e insanabile, poiché *«l'indicazione del luogo di attestazione della sottoscrizione, nella relazione di autentica, costituisce non già elemento estrinseco, bensì parte essenziale dell'atto pubblico»* (Cons. Stato, A.P., 9 ottobre 2013, n. 22, richiamata anche nel verbale impugnato).

9. Sono infatti elementi essenziali costitutivi della procedura di autenticazione, l'apposizione del timbro – nel caso di specie peraltro mancante, anche in

riferimento al c.d. timbro datario -, l'indicazione del luogo, appunto, e della data della sottoscrizione del pubblico ufficiale precedente, 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, nonché, infine, la redazione della autenticazione di seguito alla sottoscrizione (Cons. Stato, sez. V, 15 maggio 2015, n. 2490; sez. III, 9 maggio 2019, n. 3022).

A fronte, quindi, della rilevata indicazione di un luogo estraneo a quello di esercizio del potere certificante, le dichiarazioni sostitutive sopravvenute rese dalle parti non possono in alcun modo sanare tale vizio radicale originario. Quanto detto a prescindere dalla assoluta genericità del loro contenuto, che nulla dice, ad esempio, circa il luogo, pubblico o privato, ove sarebbe avvenuta l'operazione di autentica, non identificabile neppure attraverso un qualche timbro d'ufficio, come detto, sicché lo stesso andrebbe collocato in una qualche imprecisata località nell'ambito dell'intera estensione territoriale del comune di Terni. Esse dunque, al pari del resto della comunicazione PEC del signor Fortunati, non possono assumere la pretesa portata di "rettifica" della precedente certificazione in senso formale, non essendo neppure state prodotte agli organismi preposti nei termini fissati dalla legge a presidio della tempestività e puntualità della procedura elettorale. Tale valore non può del resto essere tratto, come pure preteso dagli appellanti, dal richiamo al combinato disposto degli artt. 21, comma 1, e 38 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che si limita a dettare le regole di redazione e trasmissione alle Amministrazioni delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, senza con ciò avallarne la portata correttiva, per giunta in forma retroattiva, di precedenti diverse attestazioni fidefacenti.

10. Nessun rilievo, infine, può essere attribuito al mancato esercizio del soccorso istruttorio da parte del Segretario Comunale, cui le Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature a Sindaco e consigliere comunale redatte dal Ministero dell'Interno "raccomandano" di "*far rilevare quelle palesi irregolarità che gli sia eventualmente dato di conoscere*". Ciò in quanto trattasi, appunto, di una raccomandazione, che non può onerare ridotto funzionario comunale di intervenire a supporto di qualsivoglia inadempienza o irregolarità di parte, configurando addirittura, in caso negativo, una sorta di scriminante del mancato rispetto di regole cui devono attenersi i protagonisti del procedimento elettorale, ovvero i candidati, alla cui competizione gli uffici pubblici devono garantire trasparenza e legalità, proprio attraverso la vigilanza sulle stesse, per quanto in apparenza minimali.

11. Con riferimento a tale doglianza, si osserva inoltre che in generale non è predicabile la sussistenza di un obbligo di soccorso istruttorio in relazione a formalità indefettibili, pena la violazione della *par condicio* tra i candidati e del principio di autoresponsabilità. Ciò anche in ragione della particolare natura del procedimento pre-elettorale, caratterizzato da una stringente esigenza di celerità e di tempestiva definizione, secondo scansioni cronologiche normativamente definite, a prescindere peraltro dalle dimensioni dell'ente chiamato alle elezioni (cfr., *ex aliis*, Cons. Stato, sez. II, 15 settembre 2021, n. 6312; sez. III, 7 maggio 2019, n. 2940).

12. Quanto detto è sufficiente a respingere l'appello, giusta la genericità del richiamo, posto a chiusura della sua prospettazione, ai motivi di ricorso già avanzati in primo grado, comunque sussumibili alle considerazioni sopra sviluppate.

13. La ribadita portata non formale dei vizi di autenticazione della firma, inerendo all'esistenza stessa della candidatura, non può in alcun modo essere

sanata, diversamente da quanto gli appellanti hanno cercato di sostenere. Ciò neppure in applicazione di un generale principio ispiratore della legislazione elettorale, quale quello del *favor participationis*, tra l'altro non esattamente perimetrato e di contenuto non puntuale. Le deduzioni circa il bilanciamento degli interessi in gioco e l'asserito pericolo di *vulnus* alla partecipazione democratica, giusta l'estromissione dell'unica lista alternativa a quella ammessa alla competizione elettorale, pertanto, non possono che costituire « *fattori – in ogni caso, fisiologicamente correlati alle competizioni elettorali e alle esclusioni di candidati – esterni al procedimento di verifica delle candidature e non in grado di consentire un sovvertimento delle stringente disciplina in tema di autenticazione delle firme dei candidati*» (v. ancora Cons. Stato, sez. II, 13 settembre 2021, n. 6280).

L'adempimento richiesto, cioè, trasmoda da mera forma e procedura in sostanza, garantendo la tutela di un diritto fondamentale dei cittadini, quale quello elettorale, espressamente tutelato dalla Costituzione, in quanto strettamente funzionale non soltanto alla garanzia dell'intervenuta formazione della lista dei candidati in epoca antecedente all'inizio della raccolta delle firme di presentazione della lista stessa, ma anche e soprattutto ad assicurare la certa direzione delle manifestazioni di volontà espresse dagli elettori sottoscrittori e il controllo estrinseco delle medesime da parte della commissione (cfr. Cons. St., sez. II, sent. 13 settembre 2021, n. 6273)

14. In conclusione l'appello va respinto.

15. La peculiarità della materia trattata giustifica la compensazione delle spese processuali del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Giancarlo Carmelo Pezzuto, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO