

Publicato il 13/09/2021

N. 06280/2021REG.PROV.COLL.

N. 07825/2021 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 7825 del 2021, proposto dal signor Domenico Vulcano, rappresentato e difeso dagli avvocati Achille Morcavallo e Oreste Morcavallo, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Arno, n. 6, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Crotona, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliata *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- la Sottocommissione elettorale circondariale di Crotona, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

signori Roberto Aiello, Samuele Albanese, Carmine Amantea, Domenico Barberi, Nicodemo Bruno, Antonella Cantelmo, Aurora Ciccopiedi, Adriana De Marco

Vincenzo, Naomi Fiore, Francesca Prantera, Carmine Basile e Saverio Berardi, rappresentati e difesi dagli avvocati Gennaro Terracciano e Leonardo Rocco Filareti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, sezione prima, n. 1605/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Crotone;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica speciale elettorale del giorno 13 settembre 2021, il consigliere Francesco Frigida e uditi, per le parti, l'avvocato Achille Morcavallo, anche su delega dell'avvocato Oreste Morcavallo, e l'avvocato Gennaro Terracciano anche su delega dell'avvocato Leonardo Rocco Filaretti;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il signor Domenico Vulcano, candidato alla carica di sindaco per la lista "*Insieme si può*" alle elezioni per il rinnovo degli organi del Comune di Crucoli, ha proposto il ricorso di primo grado n. 1445 del 2021 dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, avverso la decisione n. 118 del 5 settembre 2021, con cui la Sottocommissione elettorale circondariale di Crotone ha ricusato la suddetta lista, impedendo, per tal via, la sua partecipazione alle elezioni del 3 e 4 ottobre 2021.

1.1. L'esclusione è stata motivata dal fatto che le sottoscrizioni e tutte le dichiarazioni di accettazione della candidatura risultano autenticate dal Sindaco del Comune di Cirò al di fuori dell'ambito territoriale di sua competenza (coincidente con il territorio comunale di Cirò) e, in particolare, nel territorio del Comune Crucoli,

come risultante dall'indicazione del luogo di autenticazione, indicato a penna nei moduli presentati.

1.2. La Sottocommissione elettorale circondariale di Crotona e la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Crotona non si sono costituite nel giudizio di primo grado.

2. Con l'impugnata sentenza n. 1605 del 9 settembre 2021, il T.a.r. per la Calabria, sede di Catanzaro, sezione prima, ha respinto il ricorso.

3. Con ricorso ritualmente notificato e depositato in data 10 settembre 2021, il signor Domenico Vulcano ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando svariate censure, con cui ha contestato il rigetto da parte de T.a.r. dei motivi recati dal ricorso di primo grado.

4. In data 11 settembre 2021 la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Crotona si è costituita in giudizio e, in data 12 settembre 2021, ha depositato documentazione, mentre la Sottocommissione elettorale circondariale di Crotona non si è costituita.

5. In data 11 settembre 2021, i signori Roberto Aiello, Samuele Albanese, Carmine Amantea, Domenico Barberi, Nicodemo Bruno, Antonella Cantelmo, Aurora Ciccopiedi, Adriana De Marco Vincenzo, Naomi Fiore, Francesca Pranterà, Carmine Basile e Saverio Berardi, i qualità di candidati alla carica di consigliere comunale della lista "*Insieme si può*", hanno proposto rituale atto d'intervento *ad adiuvandum*, chiedendo l'accoglimento dell'impugnazione.

6. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica speciale elettorale del 13 settembre 2021.

7. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni in fatto e diritto.

8. L'appellante ha rappresentato che l'autenticazione sarebbe avvenuta all'interno del Comune di Cirò, così come emerge dall'uso del timbro comunale e del timbro

datario, e come risulta dalle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà del medesimo Sindaco di Cirò, del Comandante della polizia municipale di tale comune e di altri due dipendenti del predetto ente locale, sicché l'indicazione di Crucoli come luogo di autenticazione sarebbe frutto di un mero refuso – un *lapsus calami* – che non potrebbe essere valorizzato, non rendendo incerto il contenuto dell'autenticazione. L'interessato ha dunque sostenuto che erroneamente il T.a.r. avrebbe dato prevalenza al dato formale.

Siffatta doglianza è infondata.

Al riguardo si osserva che del tutto correttamente il T.a.r. ha reputato 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, con la conseguenza che l'autenticazione, seppure distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione, rappresenta un elemento essenziale non integrabile della presentazione della lista o delle candidature.

In proposito si rileva che «*i pubblici ufficiali menzionati nell'art. 14 l. 21 marzo 1990, n. 53 (...) [tra cui figura il sindaco] sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni esclusivamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari o ai quali appartengono*» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 ottobre 2013, n. 22) e, pertanto, il Sindaco del Comune di Cirò era sfornito di potere di certazione fuori dell'area dell'ente da egli rappresentato, in guisa che l'autenticazione in Crucoli è 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*» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 ottobre 2013, n. 22).

Ne discende che l'indicazione di Crucoli quale luogo di autenticazione delle sottoscrizioni, essendo elemento essenziale dell'atto pubblico, non può essere superata, neanche in sede giurisdizionale dai dati estrinseci allegati e documentati dall'appellante, ovverosia l'apposizione del timbro del Comune di Cirò, l'uso del timbro datario, le pur concordi dichiarazioni del medesimo Sindaco di Cirò, del Comandante della polizia municipale e di altri dipendenti comunali.

Ed invero, il giudice amministrativo non può disattendere i fatti attestati in un atto pubblico, poiché il legislatore, con scelta rientrante nell'ambito della sua discrezionalità (cfr. sentenza della Corte costituzionale 11 novembre 2011, n. 304), non ha riconosciuto al giudice amministrativo la cognizione, anche incidentale, delle eventuali questioni di falso relative al procedimento elettorale, ma ha riservato al tribunale ordinario in composizione collegiale la cognizione sulla querela di falso.

Inoltre la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del Sindaco del Comune di Cirò, prodotta in sede giurisdizionale, non ha valore di rettifica, non essendo stata formata e prodotta nei termini fissati dalla legge a presidio della tempestività e puntualità della procedura elettorale.

8.1. Il signor Domenico Vulcano ha dedotto che comunque il Sindaco del Comune di Cirò è un avvocato regolarmente iscritto all'albo, per di più nel medesimo circondario in cui ricade il Comune di Crucoli e, quindi, in virtù di quanto disposto dall'art. 14 della legge n. 53/1990, così come modificato dall'art. 16-*bis* del decreto-legge n. 76/2020 convertito in legge n. 76/2020, il predetto professionista poteva autenticare le firme, siccome avvocato, anche nel Comune di Crucoli.

Ad avviso dell'appellante, dunque, erroneamente il T.a.r. avrebbe escluso tale possibilità, reputando che il potere certificativo degli avvocati in materia di candidature elettorali sarebbe ricollegato alla manifestata disponibilità del professionista, debitamente comunicata all'ordine di appartenenza e pubblicizzata, laddove, per contro, nella prospettazione dell'interessato, tale comunicazione non

sarebbe indispensabile e, come sostenuto dagli intervenienti, essa avrebbe soltanto valore «di pubblicità-notizia», sicché non impingerebbe minimamente sul potere certificatorio che deriverebbe dalla mera iscrizione all'ordine professionale.

Questa contestazione è infondata, poiché il tenore letterale della norma (art. 14, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 53/1990) depone chiaramente nel senso dell'indispensabilità della suddetta comunicazione, ponendo sullo stesso piano i due requisiti dell'iscrizione all'albo e della comunicazione di disponibilità («Sono altresì competenti ad eseguire le autenticazioni di cui al presente comma gli avvocati iscritti all'albo che hanno comunicato la propria disponibilità all'ordine di appartenenza, i cui nominativi sono tempestivamente pubblicati nel sito internet istituzionale dell'ordine»). Si evidenzia peraltro che, trattandosi un potere *extra ordinem* attribuito all'avvocato, la norma che lo conferisce va interpretata in senso restrittivo.

8.2. L'appellante ha dedotto che la lista è stata presentata con largo anticipo rispetto al termine finale di scadenza (segnatamente il 3 settembre 2021 a fronte del termine ultimo fissato alle ore 12 del 4 settembre 2021), dimodoché, a suo avviso, la Sottocommissione elettorale circondariale di Crotone avrebbe irragionevolmente atteso la scadenza del termine di presentazione per disporre la ricusazione della lista, mentre attraverso una decisione più celere, anche previa richiesta di chiarimenti, avrebbe consentito agli interessati di sanare la rilevata illegittimità.

Conseguentemente il signor Domenico Vulcano lamenta l'erronea esclusione nel caso di specie del principio del soccorso istruttorio da parte del T.a.r..

Tale censura è infondata.

Il Collegio, infatti, condivide quanto specificato dal T.a.r. circa la non applicabilità del principio del soccorso istruttorio nel procedimento elettorale, atteso che «la particolare celerità del sub procedimento di presentazione delle candidature e di esame delle stesse non consente lo svolgimento di supplementi istruttori da parte delle Commissioni elettorali, come pure esclude una sorta di sanatoria basata su ricostruzioni postume (...), che determinerebbero una

inammissibile violazione del procedimento elettorale, predeterminato dalla legge anche quanto a tempi, modi e forme (...) non potendosi consentire nel procedimento elettorale una sorta di sanatoria postuma della documentazione presentata alla Commissione elettorale» (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 7 maggio 2019, n. 2940).

Si precisa altresì che la presentazione della lista non è avvenuta, come affermato dell'appellante, «*con largo anticipo*», bensì con l'anticipo di un giorno, con la conseguenza che in concreto non vi sarebbe stato un margine molto ampio per un ipotetico (e comunque escluso) soccorso istruttorio.

Ad ogni modo, si sottolinea che la delibazione sulla validità della presentazione della lista è avvenuta nei termini statuiti dal legislatore, cosicché nessun illegittimità può predicarsi sotto tale profilo.

8.3. Con ulteriore doglianza, l'appellante ha dedotto che il *favor parteciationis*, che le ultime modifiche legislative in materia elettorale avrebbero viepiù valorizzato, dovrebbe condurre al superamento dei vizi formali.

Questa censura è infondata, in quanto l'autenticazione della firma non può essere degradata a vizio meramente formale, inerendo all'esistenza stessa della candidatura, e di conseguenza non può in alcun modo essere sanata mediante l'applicazione di un generale principio ispiratore della legislazione elettorale, tra l'altro non esattamente perimetrato e di contenuto non puntuale. Quanto ora chiarito determina anche il rigetto delle connesse deduzioni circa il bilanciamento degli interessi in gioco e l'asserito pericolo di *vulnus* alla partecipazione democratica, che rappresentato 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.

9. In conclusione l'appello va respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

10. In applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna dell'appellante al pagamento, in favore dell'amministrazione appellata costituita, delle spese di lite del presente grado di giudizio, che, tenuto conto dei parametri stabiliti dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 e dall'art. 26, comma 1, c.p.a., si liquidano in euro 3.000 (tremila), oltre al 15 % a titolo di rimborso delle spese generali e agli accessori di legge; la particolarità della posizione degli intervenienti in appello, che non hanno instaurato il presente giudizio e hanno svolto un ruolo soltanto ausiliario, giustifica la compensazione delle spese di lite del presente grado di giudizio tra essi e l'amministrazione appellata costituita.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 7825 del 2021, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata; condanna l'appellante, al pagamento, in favore della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Crotona, delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate in euro 3.000 (tremila), oltre al 15 % a titolo di rimborso delle spese generali e agli accessori di legge; compensa le spese di lite del presente grado di giudizio tra gli intervenienti e l'amministrazione appellata costituita.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 13 settembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Frigida

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO