

CONSIGLIO DI STATO

Sezione I, 13 dicembre 2000, n. 1232

Ministero dell'interno. Quesito in ordine all'applicabilità al procedimento elettorale delle norme sull'autocertificazione.

Omissis.

I quesiti che l'Amministrazione sottopone al Consiglio di Stato riguardano, in generale, la applicabilità al procedimento preparatorio per le elezioni politiche i principi di semplificazione in materia di documentazione amministrativa introdotti dagli artt. 2 e segg., L. 15/5/1997, n. 127.

In tale contesto, il primo problema da risolvere è se i certificati attestanti l'iscrizione nelle liste elettorali dei candidati e dei sottoscrittori possano essere sostituiti da autodichiarazioni o da dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà sottoscritte ai sensi degli artt. 2 e 4 della L. n. 15 del 1968 come modificati dagli artt. 2 e 3 della legge n. 127 del 1997.

Come esattamente ritenuto dall'Amministrazione, sulla base delle norme vigenti il quesito non può essere sciolto in senso positivo, militando in tal senso, in primo luogo, esaurienti argomenti di carattere testuale. Al riguardo, deve partirsi preliminarmente dal rilevare che il comma terzo dell'art. 20 TU, n. 361 nel testo vigente è stato introdotto dall'art. 1 D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 534, con il quale il Legislatore, pur nella consapevolezza di tendenze normative (leggi n. 15 del 1968 e n. 241 del 1990) chiaramente ispirate a principi di semplificazione documentale e procedimentale, ha ritenuto di ribadire l'esplicito riferimento alla necessità di produzione dei certificati: e di tale significativa opzione, ovviamente, l'interprete non può non tenere conto.

Ciò detto, e procedendo all'esame della normativa di riferimento, deve ricordarsi come in tema di semplificazione documentale l'istituto che viene in rilievo, ai fini in rassegna, è innanzi tutto quello della dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Prevede al riguardo l'art. 2 L. n. 15 del 1968 che "La data ed il luogo di nascita, la residenza, la cittadinanza, il godimento dei diritti politici, lo stato di celibe, coniugato o vedovo, lo stato di famiglia, l'esistenza in vita, la nascita del figlio, il decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente, la posizione agli effetti degli obblighi militari e l'iscrizione in albi o elenchi tenuti dalla p.a. sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali alla istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni".

Per pacifica interpretazione la norma trascritta - incisa dall'art. 3 L. n. 127 del 1997 solo per quanto riguarda l'autenticazione delle sottoscrizioni - non contempla fra gli stati autocertificabili quello relativo all'iscrizione nelle liste elettorali, la quale consegue, come è noto, al complesso procedimento disciplinato dal D.P.R. 20 marzo 1967 n. 223 (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali).

Conformemente, il D.P. R. 20 ottobre 1998 n. 403 (Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3, della L. 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative) pur, nel contesto di una radicale "Estensione dei casi di utilizzo delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni" (art. 1, comma 1, lettere da a) a i), e comma 2) omette ogni riferimento alla predetta iscrizione, circostanza questa di cui - ulteriormente - non può non tenersi conto.

L'altro strumento di semplificazione documentale è, come è noto, la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, il cui utilizzo, originariamente disciplinato dall'art. 4 L. n. 15 del 1968, è stato in effetti esteso dall'art. 2 DPR n. 403 del 1998 citato (per quanto qui rileva) a tutti gli stati, fatti e qualità personali non compresi negli elenchi di cui all'articolo 1, comma 1, del Regolamento e all'articolo 2 della legge, n. 15.

In linea positiva, tuttavia, tale strumento pur tendenzialmente onnivale non può soccorrere nel caso in esame, in quanto inutilizzabile ove ricorrano "eccezioni espressamente previste per legge" (art. 2, comma 1) come indubbiamente nel caso in esame.

Conclusivamente, già sul piano di stretta interpretazione sussistono probanti argomenti che inducono, come anticipato, a risolvere in senso negativo il quesito proposto.

In disparte quanto sin qui rilevato, peraltro, ancor più significative riflessioni di tenore sostanziale concorrono ad evidenziare la tendenziale incompatibilità delle norme generali sulla semplificazione con la assoluta specialità del procedimento elettorale.

Tale procedimento, come è noto, si caratterizza per la specificità delle regole che lo presidiano, a garanzia dell'interesse pubblico e della libera espressione della volontà del corpo elettorale, nonché per la rigorosa e celere

scansione dei diversi adempimenti, in un contesto in cui l'interesse del singolo a sostituire la gravosa acquisizione dei documenti fidefacienti con una propria dichiarazione non può che reputarsi recessivo rispetto agli inconvenienti invalidanti che si determinerebbero in caso di accertamento a posteriori della falsità della dichiarazione (Cass. Ufficio elettorale centrale 26/2/1994.)

La ragione del "rigido formalismo" (cfr., Ad. plen., 17 dicembre 1996, n. 24) che governa il procedimento elettorale si correla dunque ai requisiti di tempestività e di sicurezza che, per legge, devono caratterizzarlo, garantendolo da quei rischi di invalidazione che contraddirebbero ai principi fondamentali del sistema e tenendo sempre presente che in materia elettorale "la certezza del diritto è d'importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico" (Corte cost., 12 settembre 1995, n. 422).

I criteri interpretativi ora richiamati sono del resto pacificamente acquisiti nella giurisprudenza di questo Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, la quale è ferma nel ritenere che l'onere di presentazione dei certificati elettorali dei sottoscrittori delle liste è prescritto a pena di decadenza per le elezioni politiche (art. 19, comma 3, DPR n. 361 del 1957) e per quelle regionali (art. 9, L. n. 108 del 1968) e non ammette equipollenti, poiché l'organo che riceve le liste non ha la possibilità di effettuare alcuna verifica sulla base degli atti in suo possesso (Sez. V, 3/10/1994, n. 1091).

Anche con riferimento alle elezioni comunali (governate dagli artt. 28 e 32 TU n. 570 del 1960 i quali non comminano formalmente la decadenza per l'omessa presentazione dei certificati) si precisa che la dimostrazione dell'iscrizione nelle liste elettorali, essa si espressamente richiesta dalla legge, non sembra poter essere fornita in altro modo se non tramite la produzione dello specifico certificato di iscrizione dei predetti nelle corrispondenti liste (Sez. V, 24/2/1999, n. 209).

Sempre con riferimento alla specifica fattispecie delle elezioni comunali, anche quella giurisprudenza che ammette, entro stretti margini, la successiva integrazione della documentazione di corredo delle liste, tiene fermo il principio secondo il quale "è onere del presentatore depositare i certificati elettorali" dei sottoscrittori (Ap., 30/11/1999, n. 23).

Resta così chiarito, per quanto qui rileva, che la peculiarità del procedimento preparatorio per le elezioni politiche e la natura degli interessi pubblici ivi coinvolti non consente di utilizzare quegli strumenti di semplificazione documentale - autodichiarazioni ed accertamenti d'ufficio - che l'ordinamento appresta in generale ai fini dello snellimento dei rapporti fra cittadini e Pubblica amministrazione.

Quanto all'ipotizzato utilizzo di certificati scaduti, si osserva che la possibilità - ex art. 2, comma 4, L. n. 127 - per l'interessato di prorogare la validità dell'atto ai fini documentali mediante autodichiarazione in calce è concessa solo per i certificati anagrafici e dello stato civile e non dunque per quelli di iscrizione nelle liste.

Infine, data la puntuale e speciale scansione dei tempi di presentazione delle candidature e delle sottoscrizioni, non si ritiene applicabile al procedimento elettorale la normativa generale (cfr., art. 7, comma 3, DPR n. 403) che consente la presentazione di documenti alla P.A. mediante fax o per posta elettronica: solo nel caso del documento informatico infatti (cfr., art. 12, comma 2, DPR 10/11/1997, n. 513) l'ordinamento considera provata la data e l'ora di ricezione dell'atto informatico, redatto in conformità a peculiari regole tecniche.

In conclusione, nel confermare che l'ordinamento vigente non permette di utilizzare nel procedimento elettorale gli strumenti generali di semplificazione documentale ex art. 2 e segg. L. n. 127, la Sezione ritiene però utile evidenziare che è in corso di avanzata predisposizione il nuovo Testo Unico di riordino delle norme legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa con il quale il Governo, nell'ambito della delega conferitagli dall'art. 7, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50, potrebbe apportare alla normativa di riferimento modificazioni delle quali sarà necessario in futuro tenere debito conto.