

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 15 luglio 2005, n. 3804

Conferma T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 17-24 novembre 2004, n. 705.

La nullità dell'autentica, per difetto del nome e cognome del pubblico ufficiale, si ha solo allorché il nominativo del soggetto autenticante, oltre ad essere indeterminato, risulti indeterminabile.

L'accertamento dell'identità personale del dichiarante può avvenire per conoscenza diretta. L'eventuale falsità di tale dichiarazione attiene al piano ideologico del contenuto dell'atto pubblico. La dichiarazione può essere pertanto invalidata solo attraverso l'esperimento vittorioso della querela di falso. (Sentenza riferita ad elezioni regionali).

Omissis.

6. La prima doglianza poggia sul rilievo che, secondo quanto risultato in esito alla disposta verifica, ben 1.769 sottoscrizioni a corredo della lista “...” recano autenticazioni di pubblici ufficiali i quali, pur avendo apposto le proprie firme in calce alla formula di autentica, hanno tuttavia ommesso di indicare distintamente il loro nome e cognome; quest'invalidità, sostengono i deducenti, sarebbe da sola sufficiente a far scendere il numero delle firme al di sotto del minimo previsto (giacché $4.753 - 1.769 = 2.984$ e $2.984 < 3.500$).

Omissis.

6.1. Il motivo non coglie nel segno.

In effetti i ricorrenti, pur muovendo da una premessa argomentativa pienamente condivisibile, nondimeno approdano a conclusioni fallaci.

Se, difatti, è incontestabile che l'identità dell'autenticatore assuma preminente importanza, in quanto solamente la certezza in ordine alla provenienza soggettiva di un atto dotato di fede privilegiata consente di verificare, in presenza di contestazioni, la reale titolarità in capo al pubblico ufficiale dei poteri di certificazione nel luogo ed al tempo di apposizione delle firme dei presentatori, non può tuttavia condividersi l'assunto secondo cui l'omessa indicazione del nome e del cognome in corrispondenza della sottoscrizione dell'autenticante rappresenterebbe sempre ed ex se una carenza strutturale, giammai emendabile, della fattispecie legale disciplinata dal combinato disposto degli artt. 14 della L. 21.3.1990, n. 53 e 20 della L. n. 4.1.1968, n. 15.

Nemmeno convincono le argomentazioni che portano gli appellanti a negare la possibilità, logica e giuridica, di sopperire all'eventuale mancanza del nome completo del pubblico ufficiale valorizzando all'uopo la circostanza della piena identificabilità dell'autore dell'autenticazione.

6.2. Ad avviso del Collegio, l'esegesi patrocinata dai ricorrenti si rivela eccessivamente formalistica e non coerente con la *ratio* delle prescrizioni normative richiamate.

6.3. Al riguardo deve osservarsi, per i fini di un corretto approccio giuridico alle questioni sottoposte all'esame del Collegio, che la norma su cui i deducenti radicano l'interpretazione posta a base delle loro difese deve tuttora rinvenirsi, più che nell'art. 21 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, nell'art. 20 della L. 4.1.1968, n. 15, recante norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme (il T.a.r. erroneamente ha fatto riferimento anche all'art. 30 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, disposizione in cui, invece, è rifluito il contenuto precettivo dell'abrogato art. 15 della L. n. 15/1968 in tema di legalizzazione di firme, che è cosa ben diversa dall'autenticazione).

Occorre, infatti, premettere alla successiva esposizione che la previsione, quantunque abrogata dall'art. 77 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, è da ritenersi tuttora applicabile al procedimento elettorale, in forza del perdurante rinvio recettizio ad essa operato dall'art. 14, comma 2, della L. 21.3.1990, n. 53 (in tema, si veda la recente ordinanza della Sezione n. 1419 del 22.3.2005).

Le precedenti considerazioni - nonostante la pressoché coincidente versione, almeno nella parte d'interesse, dell'art. 21 del D.P.R. n. 445/2000 (*rectius*, dell'art. 21 del D.P.R. 28.12.2000, n. 444, denominato “testo C”, delle disposizioni regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'art. 20 della L. n. 15/1968 (salvo il riferimento, contenuto solo in questa seconda disposizione, alla necessità che la firma del pubblico ufficiale sia apposta «per esteso») - rilevano ai fini del decidere, perché esonerano il Collegio dall'effettuare un'altrimenti complessa indagine ricognitiva, diretta a scandagliare, con riguardo alla specifica vicenda contenziosa, le conseguenze scaturite - sul piano dell'articolazione del sistema delle fonti del diritto - dalla riforma costituzionale attuata con la L. cost. n. 3/2001: l'art. 21 del D.P.R. n. 444/2000, a differenza dell'art. 20 della L. n. 15/1968, è infatti la disposizione regolamentare statale a cui deve farsi risalire l'intervenuta “delegificazione” della disciplina

delle autenticazioni amministrative (e l'esposizione delle ragioni in ordine alla perdurante riconducibilità del ridetto plesso normativo alla competenza materiale esclusiva dello Stato, anche alla luce del novellato art. 117 Cost., richiederebbe infatti un diffuso approfondimento di talune problematiche connesse).

Sotto altro aspetto l'art. 14, comma 2, della L. n. 53/1990 deve considerarsi tuttora alla stregua di una norma speciale del procedimento elettorale, dal momento che le modalità di autenticazione disciplinate dall'art. 21, comma 2, del D.P.R. n. 445/2000 riguardano esclusivamente le ipotesi in cui l'istanza, recante la sottoscrizione da autenticare, sia presentata a soggetti diversi dagli organi della pubblica amministrazione o a tali organi, ma unicamente «al fine della riscossione da parte di terzi di benefici economici» e l'autenticazione spetti («in tale ultimo caso») al «dipendente addetto a ricevere la documentazione o altro dipendente incaricato dal Sindaco».

In tutti gli altri casi, di converso, l'autenticità delle firme di qualsiasi istanza da produrre agli organi della pubblica amministrazione è invece «garantita con le modalità di cui all'art. 38, comma 2 e comma 3» (così recita il primo comma del medesimo art. 21).

Ora l'art. 38 ha sì rango primario (della norma, nella fattispecie, rileva unicamente il comma 3, giacché quello immediatamente precedente attiene alle istanze «inviolate per via telematica»), però non contempla espressamente alcuna modalità di autenticazione (si dispone infatti che «Le istanze ... da produrre agli organi della amministrazione pubblica ... sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente alla copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore»).

Dalle precedenti considerazioni si desume, in conclusione, che, laddove la norma in base alla quale risolvere la questione proposta con il primo motivo d'appello fosse realmente l'art. 21 del succitato testo unico delle disposizioni in materia di documentazione amministrativa, il Collegio potrebbe direttamente dichiarare l'infondatezza della censura senza ulteriori approfondimenti.

6.4. Orbene, premesso tutto quanto finora osservato, va detto che il terzo comma dell'art. 20 della sunnominata L. n. 15/1968 descrive esattamente (con previsione destinata a prevalere – lo si osserva incidentalmente – sui moduli predisposti dall'amministrazione, qualora eventualmente difformi *in parte qua*) gli adempimenti da porre in essere per l'autenticazione di una sottoscrizione: «Il pubblico ufficiale che autentica deve indicare le modalità di identificazione, la data e il luogo della autenticazione, il proprio nome e cognome, la qualifica rivestita, nonché apporre la propria firma per esteso ed il timbro dell'ufficio» (la sottolineatura è stata aggiunta).

6.5. Tanto premesso, è a dirsi che il primo giudice ha ritenuto di poter superare il motivo di ricorso calando nella fattispecie il principio di strumentalità delle forme: il Tribunale triestino ha, invero, osservato che non ogni irregolarità delle operazioni inserite dell'unitario procedimento elettorale si converte automaticamente in altrettante illegittimità dei relativi provvedimenti finali; in particolare, ciò non si verifica ogniqualevolta l'atto affetto dalla violazione, ancorché non conforme al corrispondente modello normativo, si rammostri tuttavia idoneo a raggiungere la finalità tipica assegnatagli dall'ordinamento.

6.6. Alla stregua di tali premesse, il T.a.r. è pervenuto alla conclusione che l'omissione segnalata dai ricorrenti non configurasse un difetto radicalmente invalidante l'autenticazione, giacché l'obiettivo avuto di mira dal legislatore, ossia la sicura identificazione del pubblico ufficiale autenticante, nella fattispecie era stato ugualmente raggiunto mercé la chiara leggibilità di molte (1.265) delle sottoscrizioni ritenute viziate (1.769).

6.7. All'argomentare del primo giudice gli appellanti – i quali, è bene chiarirlo, non hanno dedotto la contraffazione delle sottoscrizioni apposte dai pubblici autenticatori – oppongono che il principio di strumentalità non può mai prevalere sulle regole stabilite in materia di nullità poiché, diversamente opinando, si consentirebbe un arbitrario e surrettizio aggiramento da parte dell'interprete dell'intera disciplina di questa patologia (la cui cifra caratteristica è appunto il divieto di convalida).

Censurano altresì il ricorso al criterio soggettivo e discrezionale della "leggibilità della firma" sotto il profilo nell'idoneità di esso a fornire la certezza identificativa cui la disposizione mira.

7. La sentenza appellata, pur resistendo nella sua parte dispositiva all'urto dialettico delle difese spiegate degli appellanti, necessita effettivamente di qualche lieve correzione sul piano motivazionale.

7.1. Condivisibilmente, infatti, i ricorrenti rilevano che il principio di strumentalità delle forme non può mai prevalere sul regime della nullità, qualora quest'ultima derivi dalla carenza strutturale dell'atto per difetto di uno dei suoi elementi essenziali (v. l'art. 156, 2° co., c.p.c.).

7.2. L'apparente fallacia dimostrativa in cui è incorso il T.a.r. discende, ad avviso del Collegio, dall'insufficienza esplicativa dell'approccio euristico prescelto e, soprattutto, dall'impropria selezione dell'apparato concettuale e dei formanti utili alla decisione delle questioni poste con il ricorso.

7.3. S'intende alludere alla circostanza che il principio di strumentalità delle forme mal si attaglia alla specifica vicenda dedotta in contenzioso, il cui corretto inquadramento giuridico impone piuttosto di far riferimento, non all'aspetto dinamico del canone fondamentale della conservazione degli atti giuridici (di cui, appunto, il principio di strumentalità esprime la valenza procedimentale e processuale), ma a quello propriamente sostanziale della medesima direttiva.

7.4. Da questa differente prospettiva l'argomentare deve prendere l'abbrivo dalla considerazione – evidente e tuttavia mai emersa nitidamente dagli atti di causa – che l'unica patologia invalidante che può affliggere un atto di autenticazione, in disparte la teorica dell'inqualificazione rappresentata dall'inesistenza, è la nullità e non anche l'annullabilità (osservazione quest'ultima che preclude in radice l'insorgere ogni futura tentazione "sostanzialistica", ipoteticamente rivolta a trapiantare nella specifica materia i principi ora ricavabili dal secondo comma dell'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990, siccome introdotto dalla L. n. 15/2005).

7.5. In effetti, tralasciando l'esame dei distinti ed in questa sede irrilevanti profili della falsità ideologica (unicamente aggredibile attraverso i rimedi della querela di falso o con gli altri strumenti offerti dal diritto processuale penale), va detto che l'autentica notoriamente consiste nella dichiarazione di un notaio (con riguardo alla specie delle "autentiche notarili"), o di altro pubblico ufficiale (con riferimento alla specie delle "autentiche amministrative"), attestante l'avvenuta apposizione in sua presenza di una firma proveniente da una persona previamente identificata.

7.6. Essa è, dunque, un atto pubblico (propriamente una certificazione di autenticità), di natura dichiarativa ed assistito da un'efficacia del tutto peculiare, nota come "certezza legale privilegiata" (v. l'art. 2700 c.c.).

7.7. L'efficacia dell'autenticazione non ha però una dimensione ed un'utilità unicamente processuali (sebbene questo, e segnatamente il campo probatorio, sia il settore in cui meglio si apprezza il suo peculiare valore giuridico di documento costituente "prova legale", vincolante per il giudice nei limiti del surrichiamato art. 2700 c.c.) o procedimentale; la "certezza" che da essa promana si mantiene, difatti, inalterata anche nei rapporti interpretati.

7.8. Non è dunque un caso se l'ordinamento ha, da sempre, precluso al giudice amministrativo di pronunciarsi in via principale su ogni controversia avente ad oggetto tale certezza (al pari di quelle di stato; v. l'art. 8 della L. 6.12.1971, n. 1034).

7.9. Inoltre mette conto soffermarsi sulla circostanza che l'effetto di certezza, al quale si è testé accennato, non presuppone mai un'intermediazione di tipo amministrativo-discrezionale, producendosi soltanto a seguito del perfezionamento di una determinata fattispecie normativa (ed il rilievo concorre nel senso della naturale attribuzione al giudice ordinario della materia).

7.10. Le considerazioni fin qui svolte portano, quindi, a ribadire le conclusioni sopra rassegnate, ossia che l'autenticazione di firma invalida non può essere mai illegittima, ma al più inefficace per nullità (invero anche il caso scolastico di un dimostrato difetto intellettuale transitorio dell'autenticante, astrattamente idoneo a configurare un'ipotesi di incapacità naturale, rileverebbe sul piano della concreta mancanza dell'efficacia prevista dall'art. 2700 c.c., per difetto assoluto del nesso d'imputabilità soggettiva dell'atto in capo ad un pubblico ufficiale dotato del necessario *munus*, più che su quello dell'annullabilità civilistica).

7.11. Sul versante dell'efficacia s'innesta, d'altronde, l'unico circoscritto ambito di cognizione attribuita, in materia, anche al giudice amministrativo; questi, difatti, se nemmeno incidentalmente può interessarsi della "verità" (*rectius*, della veridicità) di quanto attestato dal pubblico ufficiale autenticante, di converso può (e poteva ancor prima della L. 11.2.2005, n. 15, con cui è stato introdotto, nel corpo della L. n. 241/1990, l'art. 21-*septies*, dedicato però alla nullità del solo provvedimento) accertare *per incidens* (in sede di giurisdizione generale di legittimità) o finanche dichiarare (in sede di giurisdizione esclusiva) la nullità e l'improduttività di effetti di un qualunque atto pubblico (o, semplicemente, riconoscerne l'efficacia di mera scrittura privata, ricorrendo le condizioni per la conversione disciplinata dall'art. 2701 c.c.).

7.12. In coerenza con il quadro teorico appena delineato, deve allora verificarsi se effettivamente il difetto strutturale delle autentiche denunciato dai ricorrenti ne determinasse la nullità.

7.13. Soccorre al riguardo l'art. 1418 c.c..

Dalla norma, quantunque dettata espressamente per le nullità del contratto, devono infatti trarsi *ratione temporis* (in luogo cioè del sopravvenuto art. 21-*septies* l. proc. amm.) le regole generali della peculiare figura patologica.

La disposizione, al pari dell'art. 156 c.p.c. sulla strumentalità delle forme, si ispira al medesimo valore della conservazione degli atti giuridici, di cui costituisce una speciale declinazione, sebbene in chiave "statica" e "sostanziale".

7.14. Secondo i principi ricavabili dalla norma codicistica può quindi dichiararsi la nullità di un atto, lasciando in disparte l'ipotesi della violazione di norme imperative (concetto non agevolmente trapiantabile al caso delle autenticazioni amministrative), soltanto quando essa sia prevista dalla legge (cc.dd. "nullità speciali o testuali") od allorché dell'atto manchi uno degli elementi strutturali essenziali (c.d. "nullità virtuale"; artt. 1325 e 1418 c.c.).

Anche in tema di operazioni elettorali, pertanto, i principi specifici della materia, proprio perché ispirati a un accentuato formalismo, richiedono che le sanzioni idonee a determinare l'esclusione di liste dalla competizione elettorale o ad infirmare i relativi risultati per vizi delle operazioni elettorali siano chiaramente individuate, direttamente od indirettamente, nella legge (in tal senso, Cons. St., ad. plen., 17.12.1996, n. 24).

7.15. La parabola argomentativa fin qui tracciata delinea dunque un differente (rispetto a quanto opinato dal T.a.r.) oggetto della verifica della validità delle autentiche contestate dai ricorrenti: occorre, infatti, interrogarsi sulla effettiva essenzialità, siccome allegato dai ricorrenti, dell'elemento del nome e del cognome del pubblico ufficiale autenticante richiesto dall'art. 20 della L. n. 15/1968.

7.16. Seppure all'esito del diverso percorso decisorio seguito, il Collegio ritiene di dover condividere sul punto la decisione del T.a.r. triestino.

7.17. Invero, di tutti gli adempimenti indicati dalla disposizione quelli sicuramente essenziali – ossia in difetto dei quali non si produce l'effetto di certezza legale privilegiata – sono unicamente: l'indicazione delle modalità di identificazione del dichiarante (in tema, v., più diffusamente, *infra*, i successivi §§. 8 e ss.), della data e del luogo dell'autenticazione, della qualifica rivestita dal pubblico ufficiale e, soprattutto, della firma di questi (per esteso).

7.18. Di converso, la carente apposizione del nome e del cognome ("a stampatello" o "a stampigliatura") e del timbro non configurano altrettanti vizi inemendabili, ma al più – laddove, si noti bene, disgiuntamente mancanti - delle mere irregolarità.

In particolare, la menzione del nome e del cognome dell'autenticatore ha l'unica finalità di renderne più agevole l'identificazione, consentendo a chiunque di intuire facilmente la paternità dell'autenticazione anche nei casi in cui la firma del pubblico ufficiale risulti illeggibile; siffatta individuazione, peraltro, in presenza di tutti gli altri elementi sunnominati, è comunque sempre possibile.

Invero, molti dei soggetti menzionati dall'art. 20 della L. n. 15/1968 sono preposti ad organi od uffici o a cariche tipicamente monocratiche (come i notai, i giudici di pace, i cancellieri delle Corti di appello, dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali) e, dunque, la loro identificazione, in presenza dell'indicazione della qualifica, del luogo dell'autenticazione e del timbro dell'ufficio di appartenenza non pone problemi di sorta; per tutti gli altri (quali i collaboratori degli uffici di cancelleria sunnominati, i consiglieri, gli assessori ed i funzionari provinciali e comunali) l'identificabilità è comunque possibile in base agli stessi elementi, anche se a tal risultato si perviene, stante il numero potenzialmente elevato (almeno negli enti e negli uffici giudiziari di grosse dimensioni), attraverso la mediazione di altri atti: ad esempio, il ruolo dei collaboratori di cancelleria (figura normalmente addetta a compiti di documentazione e munita di limitati poteri di certificazione), l'atto di nomina della giunta per gli assessori, i singoli provvedimenti d'incarico dei funzionari degli enti locali, la presentazione della dichiarazione di disponibilità all'effettuazione delle autenticazioni di cui all'art. 14 della L. n. 53/1990 da parte dei consiglieri comunali e provinciali.

In tutti questi casi non si tratta di nessi giuridici privi d'importanza perché soltanto in virtù dell'esistenza di tali collegamenti scaturisce l'effetto di autorizzazione legale all'uso dei timbri dei rispettivi uffici (cc.dd. "timbri tondi"), recanti lo stemma dell'amministrazione di appartenenza (che, per i comuni e le province, è approvato insieme con lo statuto; v. art. 6 del D.Lgs. n. 267/2000), utilizzo che, oltre ad esser protetto da presidi di natura penale (artt. 468, 469 e 471 c.p.), costituisce il segno più evidente del *munus* pubblico esercitato.

Differente si presenta invece l'ipotesi in cui, oltre all'indicazione del nome e del cognome, difetti anche il timbro dell'ufficio di appartenenza, giacché in tal caso la duplice carenza in effetti potrebbe talora condurre (ma non necessariamente sempre conduce) alla reale impossibilità di identificare l'autenticatore, con le perniciose conseguenze evidenziate dagli appellanti.

In altre parole, il legislatore, menzionando i vari elementi dell'autentica, non ha voluto assegnare a ciascuno di essi un identico valore costitutivo, ma semplicemente ha inteso assicurare in tal modo che, al ricorrere delle combinazioni sopra segnalate, gli uffici elettorali possano comunque riposare sulla certezza dell'identificabilità dell'autenticatore mediante un rapido riscontro di natura formale, basato sulla mera apparenza grafica dell'atto.

7.19. In definitiva, volendo sintetizzare in poche parole tutto quanto fin qui considerato, può ritenersi che la nullità dell'autentica per difetto del nome e del cognome del pubblico ufficiale si abbia unicamente nelle ipotesi sopra

descritte, in cui il nominativo del soggetto autenticante, oltre ad essere indeterminato, risulti pure assolutamente indeterminabile.

7.20. I suddetti principi, una volta calati nella fattispecie che occupa il Collegio, portano allora ad escludere la ravvisabilità del vizio denunciato dagli appellanti, non avendo i ricorrenti contestato la presenza, in tutti gli elenchi oggetto di contestazione, del timbro dell'ente di appartenenza e della qualifica del pubblico ufficiale autenticatore (in tal senso è, d'altronde, esplicita la Relazione di verifica disposta dal T.a.r., a pag. 3). Orbene, siffatti elementi, insieme agli altri indicati dall'art. 20 citato, sono ampiamente sufficienti a garantire l'identificabilità del pubblico ufficiale e, quindi, non venendo in rilievo un essenziale difetto strutturale dell'atto nemmeno può predicarsene la nullità insanabile.

Tanto anche a prescindere logicamente dal criterio della leggibilità utilizzato dal Tribunale.

7.21. Sostengono infatti i ricorrenti, a quest'ultimo proposito, che il T.a.r. sarebbe stato indotto a considerare leggibili alcune firme, non perché queste fossero obiettivamente tali, ma soltanto perché il Collegio sarebbe stato inconsciamente condizionato dalla preventiva lettura dei nominativi degli autenticatori.

7.22. Sul medesimo punto la Regione controdeduce che, in realtà, l'individuazione dei nominativi in sede di verifica è stata fatta sulla base dell'elenco depositato presso l'Anagrafe degli amministratori locali, prevista dall'art. 20-bis della L.R. FVG 11.11.1996, n. 46 (disposizione che, nel testo modificato dalla L.R. n. 13/2000, recita: «1. È istituita presso la Direzione regionale per le autonomie locali l'anagrafe degli amministratori locali, curata dal Servizio elettorale.

2. L'anagrafe è costituita dalle notizie relative ai componenti degli organi dei comuni e delle province concernenti i dati anagrafici, la lista o il gruppo di appartenenza o di collegamento, il titolo di studio, la professione esercitata e le altre cariche pubbliche eventualmente ricoperte.

3. I comuni e le province in occasione del rinnovo degli organi e in ogni caso di modificazione della composizione degli stessi trasmettono i dati di cui al comma 2 al Servizio elettorale, anche attraverso i sistemi di comunicazione telematica.

4. Al fine di assicurare la massima trasparenza è riconosciuto a chiunque il diritto di prendere visione ed estrarre copia anche su supporto informatico dei dati contenuti nell'anagrafe degli amministratori.»).

7.23. Entrambe le parti, in tal modo, seppur con argomentazioni apparentemente antitetiche, confermano la correttezza di quanto testé divisato, ossia che laddove l'autore della firma (del pubblico ufficiale) sia comunque determinabile (*rectius*, identificabile), non potrà mai dichiararsi la nullità e la conseguente inefficacia della relativa autentica; sotto altro aspetto, può ancora rilevarsi che il criterio della leggibilità, adottato dal T.a.r., altro non sia che una specificazione di quello, più generale, di determinabilità a cui invece ritiene di dover far riferimento la Sezione.

7.24. I precedenti rilievi, oltre a condurre alla reiezione del primo mezzo di gravame, consentono altresì di superare il motivo articolato nel ricorso incidentale: con esso il Presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia ed i consiglieri regionali eletti hanno impugnato la medesima sentenza nella parte in cui non reca il riconoscimento della valenza asseritamente dimostrativa di trentaquattro dichiarazioni sostitutive di atto notorio, depositate nel corso del giudizio di primo grado, sottoscritte dagli autenticatori la cui firma non era risultata perfettamente leggibile in sede di verifica, ciascuna recante l'espressa rivendicazione di paternità di dette autenticazioni.

I ricorrenti incidentali, a ben vedere, stante quanto sopra ritenuto in ordine all'infondatezza del primo mezzo di gravame, non conservano alcun interesse a coltivare l'impugnazione, in questa parte, della sentenza appellata: in effetti, la loro posizione di vantaggio è comunque garantita dalla c.d. "prova di resistenza".

In ogni caso, valga considerare che le suddette dichiarazioni sostitutive avevano un oggetto giuridicamente impossibile (il T.a.r., invero, non avrebbe potuto comunque prenderle in considerazione dal momento che – anche a voler prescindere dalle incerte ricadute di ordine giuspenalistico implicate dalla soluzione patrocinata dai ricorrenti incidentali – non è comunque ammissibile la dichiarazione sostitutiva della paternità di un'autenticazione; la provenienza soggettiva di un atto pubblico non è invero uno stato, una qualità personale o un fatto suscettibile di dichiarazione sostitutiva, consistendo piuttosto in un elemento inscindibile dall'atto pubblico cui affinisce e che da esso, pertanto, deve direttamente o indirettamente risultare, senza alcuno spazio per inammissibili equipollenze con distinte e successive autodichiarazioni) e, per di più, cozzavano altresì con il divieto delle prova testimoniale in controversie rientranti nella giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

8. Con il secondo motivo di appello i ricorrenti criticano la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto valide le autentiche delle sottoscrizioni dei presentatori di lista il cui autore risultava esser stato identificato «per conoscenza personale», senza però il corredo di alcuna indicazione degli estremi di un documento d'identità.

8.1. La censura è destituita di ogni fondamento giuridico.

8.2. Va premesso che l'identificazione è il risultato dell'attività conoscitiva mediante la quale il pubblico ufficiale, chiamato ad autenticare una sottoscrizione, verifica la corrispondenza soggettiva tra l'autore della firma, materialmente apposta in sua presenza, ed il titolare del nome (prenome e cognome) in essa indicato.

Nell'ipotetica assenza di qualunque atto di identificazione, dunque, l'autenticazione non potrebbe ritenersi validamente perfezionata, giacché difetterebbe il riscontro in ordine alla coincidenza tra il sottoscrittore e la persona avente diritto al nome riportato nella firma.

8.3. La considerazione, checché autoevidente, non è tuttavia un'inutile ovvietà, perché contribuisce a mettere in luce un dato rilevante, ossia che l'esclusivo oggetto della certificazione scaturente dall'autenticazione è, appunto, la sottoscrizione, intesa quale principale segno dell'identità del firmatario ed univoca (ancorché non unica; v., ora, la firma digitale) prova della paternità dei relativi atti giuridici posti in essere, ma non anche le generalità del suo autore. L'accertamento di queste ultime costituisce soltanto una delle «modalità di identificazione» del sottoscrittore.

8.4. Giova infatti rilevare che l'art. 20 della L. n. 15/1968 non impone che l'identificazione avvenga esclusivamente attraverso la visione e la trascrizione delle generalità riportate su un documento di identità esibito, nell'occasione, dall'autore della firma.

8.5. Nulla esclude, pertanto, che l'accertamento dell'identità del sottoscrittore possa avvenire in maniera differente e che, a tale scopo, il pubblico ufficiale possa finanche avvalersi della propria scienza.

8.6. Siffatta modalità d'identificazione, del resto, si è sempre ritenuta congruente rispetto al raggiungimento delle finalità cui l'autenticazione è preordinata, né essa confligge con la *ratio* del dettato normativo.

8.7. In chiave diacronica è utile, in tal senso, far riferimento alla prima circolare interpretativa della L. n. 15/1968 (la c.d. "circolare Tessitori"), diramata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio Riforma dell'Amministrazione, del 21.10.1968, prot. n. 778/8/8/1 (pubblicata una seconda volta sulla G.U.R.I. n. 7 del 10.1.1989, come allegato alla circolare del Ministro per la Funzione Pubblica n. 26779 del 20.12.1988 - c.d. "circolare Pomicino" -, intitolata «Istruzioni per l'applicazione della legge 4 gennaio 1968, n. 15, recante "Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione delle firme"»).

Ebbene, la circolare in parola chiariva, traendo evidente spunto dalla normativa notarile (cfr. l'art. 49 della L. 16.2.1913, n. 89), che: «L'autenticazione deve essere redatta di seguito alla sottoscrizione. Essa consiste nell'attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la firma in calce alle dichiarazioni è stata apposta in sua presenza dell'interessato, previa sua identificazione. L'accertamento dell'identità personale del dichiarante può avvenire in uno dei seguenti modi: conoscenza diretta da parte del pubblico ufficiale; testimonianza di due idonei fidefacienti dallo stesso conosciuti; esibizione di valido documento di identità personale, munito di fotografia, rilasciato da una pubblica autorità» (la sottolineatura è stata aggiunta).

È noto che a queste istruzioni si sono attenute per decenni tutte le amministrazioni italiane e non vi è motivo per discostarsi dal riferito indirizzo esegetico. Invero, l'obiettivo avuto di mira dal legislatore del 1968 era quello di fugare ogni incertezza in ordine all'effettiva paternità della firma e non anche quello di vincolare le modalità dell'identificazione del sottoscrittore; aderendo a tale prospettiva ermeneutica, possono dunque ritenersi valide e tra loro equipollenti tutte le modalità in grado di assicurare siffatta corrispondenza.

8.8. A ben vedere tuttavia i ricorrenti, nell'ambito dello stesso motivo, formulano anche una seconda critica. In particolare, essi mostrano di nutrire dei sospetti in ordine alla veridicità delle autenticazioni effettuate «per conoscenza personale» in ragione del gran numero di esse, dovendosi pretesamente escludere, sulla base della comune esperienza, che un soggetto, nella specie l'autenticatore, possa tenere a mente tutte le generalità dei firmatari.

8.9. Al cospetto di questa obiezione torna utile quanto osservato, *supra*, *sub* 8.2.. È manifesto, invero, l'errore di prospettiva nel quale sono incorsi gli appellanti: l'identificazione non serve infatti ad accertare le generalità del sottoscrittore, piuttosto la declinazione di queste ultime, qualora corrispondenti al sembiante effigiato su un documento legittimamente in possesso ed esibito dal firmatario, sono strumentali al riscontro dell'identità di costui. In altre parole, laddove il pubblico ufficiale autenticante abbia avuto in precedenti occasioni la possibilità di compiere un controllo sulla reale identità dell'autore della firma, non vi è alcun bisogno di ricorrere ad altre modalità di identificazione, bastando all'uopo l'attestazione della conoscenza diretta.

8.10. La circostanza - peraltro in sé priva di rilievo giuridico - dell'elevato numero delle autenticazioni effettuate in questa forma è poi agevolmente spiegabile (di qui la fallacia della massima d'esperienza selezionata dai ricorrenti) nei casi in cui i sottoscrittori e il pubblico ufficiale autenticante appartengano ad un medesimo, circoscritto, ambiente sociale o professionale: non è affatto infrequente, ad esempio, che il segretario comunale

di un piccolo comune possa conoscere tutti i cittadini elettori o che un consigliere comunale sappia chi sono gli aderenti alla sua stessa formazione politica.

8.11. La considerazione che tuttavia inficia in radice le obiezioni degli appellanti è che della veridicità della dichiarazione di personale conoscenza l'autenticatore assume la piena e personale responsabilità: ne consegue che l'eventuale "falsità" di essa, attingendo il piano "ideologico" del contenuto dell'atto pubblico, può essere invalidata soltanto attraverso l'esperimento vittorioso della querela di falso.

Nella fattispecie il rimedio non è mai stato richiesto e, quindi, per le superiori premesse, è preclusa al giudice amministrativo ogni indagine sul punto.

Di qui il rigetto anche del secondo motivo d'appello.

9. Con la terza doglianza i ricorrenti lamentano il malgoverno dei principi in tema di ammissibilità dei motivi d'impugnativa in materia elettorale; in dettaglio, la sentenza appellata è criticata nella parte in cui il primo giudice ha ritenuto, accogliendo un'eccezione sollevata nelle difese della Regione e dei controinteressati, la carente specificità delle doglianze dedotte sotto i nn. 3), 4) e 5) del primitivo ricorso; con tali motivi si era contestata la validità dell'autenticazione delle sottoscrizioni degli elettori necessarie per la valida presentazione delle liste elettorali circoscrizionali di Udine, Tolmezzo e Pordenone.

9.1. A tal riguardo va detto che sul punto il T.a.r. del Friuli-Venezia Giulia, dopo aver analiticamente esaminato il contenuto dei mezzi di gravame, ha sviluppato un'ampia ed articolata serie di argomentazioni che merita piena condivisione.

9.2. Se, invero, nella materia elettorale il principio della specificità dei motivi si presenta sensibilmente attenuato, stante le note difficoltà di accesso agli atti del relativo procedimento, nondimeno la precisione delle lagnanze non può scendere al di sotto di una soglia minimale che consenta di filtrare i ricorsi meramente "esplorativi", ossia quelli "proposti al buio" ed unicamente miranti a sollecitare l'effettuazione da parte del giudicante di accertamenti istruttori (verificazioni o consulenze tecniche) diretti ad una rinnovata ed indiscriminata ripetizione, in sede contenziosa, di tutte o di gran parte delle complesse operazioni del procedimento elettorale, confidando nella possibilità di un'emersione *ex post* di taluna delle irregolarità denunciate.

9.3. Coerenti con l'obiettivo di scongiurare questo esito sono, d'altronde, gli speculari ed assai rigorosi principi di matrice pretoria in ordine alla limitata possibilità, nel rito elettorale, di formulare motivi aggiunti (consentiti soltanto qualora essi costituiscano il mero sviluppo e l'integrazione logica di una censura tempestivamente e ritualmente proposta) ed al rigoroso divieto di iniziative istruttorie del giudicante tendenti a supplire all'inerzia probatoria delle parti, nonché di sindacati giudiziari implicanti una qualunque forma di larvata sostituzione dell'autorità giurisdizionale a quella amministrativa (nonostante, si badi bene, i poteri decisori – non anche quelli cognitori – che la legge assegna in materia al giudice amministrativo sotto taluni aspetti si rivelino affini *quoad effectum* a quelli tipici della giurisdizione di merito; si pensi, a tal riguardo, alla potestà di correggere il risultato delle elezioni e di riformare, quindi, l'atto di proclamazione degli eletti).

9.4. Tanto premesso, il Collegio, con riferimento alla genericità ed alla natura esplorativa delle ultime tre censure introdotte col ricorso di primo grado (circa i pretesi vizi delle liste circoscrizionali), ritiene di dover aderire alle puntuali ed esaustive motivazioni sviluppate dal T.a.r., di seguito sinteticamente riferite.

Omissis.