

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Sezione Autonoma di Bolzano – Sentenza del 10 settembre 2018, n. 269.

La mera omissione nell'atto di autenticazione dell'indicazione delle modalità di identificazione di chi sottoscrive non può essere la ragione di esclusione dalla competizione elettorale del soggetto.

Omissis

Si premette che l'esclusione della ricorrente dalla lista dei candidati - *Omissis* - riposa unicamente sul mancato rispetto della formalità prescritta dall'articolo 21, comma 2, del D.P.R. 455/2000, laddove richiede l'indicazione da parte del soggetto autenticante delle modalità con cui ha identificato il soggetto sottoscrittore. Non v'è invece questione attorno all'identificazione della ricorrente, ricavabile, secondo l'assunto non contestato della ricorrente stessa, dall'avvenuto deposito, in uno con la documentazione necessaria per la candidatura, della copia della carta d'identità nonché dall'indicazione nell'atto di autenticazione dei dati anagrafici della candidata.

8.1. Il quesito che il Collegio è chiamato a risolvere consiste dunque nell'individuare la norma che disciplina l'autenticazione della sottoscrizione apposta alla dichiarazione d'accettazione della candidatura da parte del candidato nell'ambito di una competizione elettorale.

Sul tema il Collegio ritiene, pur consapevole del contrasto rinvenibile nella giurisprudenza, di aderire alla ricostruzione del quadro giuridico di rilievo nel caso di specie, operata dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2244/2016, che si richiama all'orientamento già espresso nelle sue precedenti pronunce nn. 1985 e 1987, ed è a sua volta invocata dalla più recente sentenza n. 2551/2017.

Afferma dunque il Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 2244/2016, dopo avere ritenuto di non poter condividere le pur suggestive argomentazioni del giudice di prime cure che aveva propeso per l'applicabilità, in materia di autenticazione delle sottoscrizioni nel procedimento elettorale, del rigoroso regime dettato dall'articolo 21, comma 2, del D.P.R. n. 445/2000:

"8. Nessuna di tali ragioni, ad un più attento esame, appare tuttavia stringente e, ancor meno, convincente, né si tratta, qui, di preferire un orientamento sostanzialistico ad uno formalistico, secondo una dicotomia del tutto fuorviante e superficiale, ma di ricostruire il quadro normativo della materia secondo canoni di coerenza e di ragionevolezza, che muovano da disposizioni lacunose, oscure, per garantire le esigenze fondamentali sottese al procedimento elettorale.

8.1. Il minor aggravamento delle forme in questa materia non attenua le esigenze di certezza e di fede pubblica, che devono contraddistinguere la competizione elettorale, ma consente la partecipazione democratica secondo un criterio di proporzionalità dei mezzi e delle procedure rispetto alla finalità perseguita, evitando che il rispetto delle forme divenga fine a se stesso, laddove i requisiti sostanziali comunque sussistano.

8.2. L'articolo 1, comma 1, lettera i), del D.P.R. n. 445 del 2000 definisce l'autenticazione della sottoscrizione come "*l'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità della persona che sottoscrive*", ma non esclude che tale attestazione possa essere svolta, in base al combinato disposto dell'articolo 21, comma 1, e dell'articolo 38, comma 3, del D.P.R. n. 445 del 2000, mediante la forma semplificata prevista da tali disposizioni.

8.3. L'articolo 38, comma 3, del D.P.R. n. 445 del 2000 prevede che "*le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore*" e dunque, quanto alla prima modalità (sottoscrizione da parte dell'interessato in presenza del dipendente, ovviamente previa identificazione "*dell'interessato*"), è del tutto compatibile con la definizione di autenticazione contenuta nell'articolo 1, comma 1, del D.P.R. n. 445 del 2000.

- 8.4. Non è corretto – o quantomeno è limitativo – perciò affermare, come fa il primo giudice, che solo la più rigorosa modalità prevista dall'articolo 21, comma 2, del D.P.R. n. 445 del 2000 si concili con tale nozione per la necessaria presenza del funzionario autenticatore in funzione accertativa.
 - 8.5. La modalità di presentazione agli organi delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del D.P.R. n. 445 del 2000, è connotata da una minore rigidità formale e da una maggiore speditezza, *“che consente vi sia, senza ulteriori formalità, la sottoscrizione dell'interessato in presenza del soggetto addetto”* (Consiglio di Stato, Sezione III, 16 maggio 2016, n. 1987), ma non riduce affatto le garanzie di certezza sottese allo svolgimento della procedura elettorale, contemplando anch'essa la presenza del soggetto addetto avanti al quale è apposta la firma.
 - 8.6. La contraria affermazione, secondo cui l'autentica in ambito elettorale sarebbe sottoposta, a salvaguardia della sua funzione, alle modalità di maggiore rigore fra quelle previste dall'articolo 21, comma 2, del D.P.R. n. 445 del 2000, è dunque una mera petizione di principio, poiché pone quale premessa la conclusione che intende dimostrare e, cioè, che alla procedura elettorale debba necessariamente applicarsi la modalità di autenticazione prevista dall'articolo 21, comma 2, del D.P.R. n. 445 del 2000.
 - 8.7. Il che, alla luce di un'analisi del quadro normativo, certo disorganico e scarsamente coordinato, non solo non è una conclusione certa, tutta da dimostrare, ma largamente opinabile e seriamente contestabile, ove si consideri che l'articolo 14, comma 2, della legge n. 53 del 1990 rinvia ad una disposizione – quella dell'articolo 20 della legge n. 15 del 1968 – che è stata abrogata e sostituita dall'articolo 21, del D.P.R. n. 445 del 2000, senza affatto chiarire se si debba ora applicare il comma 1 o il comma 2 di tale ultima disposizione.
 - 8.8. Né certo la delicata questione di tale lacuna normativa, in assenza di un riferimento espresso e inequivocabile al comma 1 o al comma 2 dell'articolo 21, del D.P.R. n. 445 del 2000, può essere risolta dalla mera constatazione che il contenuto dell'abrogato articolo 20, comma secondo, della legge n. 15 del 1968 è pedissequamente riportato nel comma 2, dell'articolo 21, del D.P.R. n. 445/2000.
 - 8.9. Basta infatti il solo dato testuale dell'articolo 21 a smentire l'apparente solidità di questa constatazione, che si vuole a torto risolutiva, se è vero che il comma 1, dell'articolo 21, si riferisce alla presentazione dell'istanza o della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà da produrre agli organi della pubblica amministrazione, come nel caso di specie, mentre il comma 2 si riferisce, invece, alla presentazione di tali atti a soggetti diversi dagli organi della pubblica amministrazione, ovvero ad organi della pubblica amministrazione, quando si tratti della riscossione da parte di terzi di benefici economici, ipotesi che qui, pacificamente, non ricorrono (Consiglio di Stato, Sezione III, 16 maggio 2016, n. 1987).
 - 8.10. Non si può dunque escludere, ma anzi pare più corretto ammettere che la modalità più corretta di autenticazione, allo stato della legislazione vigente (pur poco chiara e lacunosa), sia quella prevista dal combinato disposto dell'articolo 21, comma 1, e dall'articolo 38, comma 3, del D.P.R. n. 445 del 2000, come questa Sezione ha affermato nella sentenza n. 1987 del 16 maggio 2016 più volte richiamata, non essendo comunque precluso al funzionario autenticatore seguire la modalità, più rigorosa, prevista dall'articolo 21, comma 2, del D.P.R. n. 445 del 2000”.
9. Ciò premesso tuttavia, anche riconoscendo – come pare a questo Collegio più logico e più coerente rispetto al quadro ordinamentale della materia – che la modalità di autenticazione, in materia elettorale, possa essere quella semplificata dell'articolo 38, comma 3, del D.P.R. n. 445 del 2000, non per questo l'autenticazione può venire meno alla sua funzione essenziale e precipua, che è quella, appunto, di essere *“l'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza”*, come prevede l'articolo 1, comma 1, lettera i), del D.P.R. n. 445 del 2000, che ricalca la definizione dell'articolo 2703, comma secondo, c.c.
 - 9.1. Perché sia tale e, cioè, consista indubitatamente nell'attestazione che la sottoscrizione sia stata apposta in presenza del pubblico ufficiale, l'autenticazione deve essere sottoscritta dal pubblico ufficiale stesso, che appunto 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.

9.2. Ove la sottoscrizione del pubblico ufficiale manchi, pertanto, difetta il nucleo essenziale e indefettibile dell'autenticazione e, cioè, in primo luogo e soprattutto l'attestazione di cui si è detto e la sua inoppugnabile riconducibilità al funzionario addetto all'autenticazione.

9.3. La sottoscrizione del pubblico ufficiale è, dunque, una forma sostanziale, indefettibile, insostituibile dell'autenticazione, che non ammette e non può ammettere equipollenti, pena lo snaturamento dell'essenza stessa dell'autenticazione, secondo quanto si è detto”.

8.3. Alla luce della ricostruzione del quadro normativo operata dal Consiglio di Stato nella richiamata pronuncia, cui il Collegio, per la sua persuasività, intende aderire, non pare possa dubitarsi che le modalità di autenticazione da applicarsi alla materia elettorale siano quelle di cui al combinato disposto dell'articolo 21, comma 1, e 38, comma 4, del D.P.R. n. 445/2000, che non richiede, quale elemento formale essenziale per la validità dell'autenticazione, l'indicazione delle modalità d'identificazione.

Non può dubitarsi del resto, alla luce degli elementi emersi nel corso del giudizio, che nel caso all'esame l'autenticazione in discussione abbia assolto pienamente alla sua funzione essenziale e precipua, che è – così il Consiglio di Stato – *“quella, appunto, di essere l'attestazione, da parte di un pubblico ufficiale, che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, come prevede l'articolo 1, comma 1, lettera i), del D.P.R. n. 445 del 2000, che ricalca la definizione dell'articolo 2703, comma secondo, c.c”*.

In conclusione la mera omissione nell'atto di autenticazione dell'indicazione delle modalità d'identificazione non può assurgere a ragione di esclusione dalla competizione elettorale. Il ricorso contro il provvedimento di cancellazione della ricorrente dalle liste elettorali, che su quest'unico assunto fonda la propria ragione giustificatrice, va dunque dichiarato illegittimo ed il ricorso accolto.