

Pubblicato il 17/05/2024

N. 09952/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 05435/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5435 del 2024,  
proposto da

Barbara Buttarazzi, rappresentata e difesa dall'avvocato Livio Proietti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Prefettura di Roma - Ufficio territoriale del Governo,  
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato,  
domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Commissione Elettorale Circondariale di Tivoli, non costituita in  
giudizio;

***per l'annullamento***

dell'atto di esclusione della ricorrente dalla lista avente  
contrassegno: *“Cerchio con bordo blu e fondo bianco,*

*contenente nella parte superiore disegno di colore giallo raffigurante il tempio di vesta, al centro la scritta INNOCENZI e nella parte inferiore SINDACO entrambi di colore blu ed in caratteri maiuscoli, la seconda di minori dimensioni.”* per le elezioni del Sindaco e del Consiglio Comunale di Tivoli dell'8 e 9 giugno 2024, disposta dalla Commissione Elettorale Circondariale di Tivoli con il verbale n. 258 del 13-5-2024.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Prefettura di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella up speciale elettorale del giorno 17 maggio 2024 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con ricorso proposto nei sensi e secondo le modalità di cui all'art. 129 c.p.a., l'odierna ricorrente impugnava il verbale n. 258 della Commissione elettorale circondariale di Tivoli del 13.5.2024 con cui quell'organo, impegnato nelle attività di ammissione delle liste e delle candidature alla carica di sindaco e consigliere comunale del comune capoluogo circondariale in occasione delle competizioni elettorali previste per l'8 e 9 giugno pp.vv., escludeva la candidatura della medesima nella lista recante il contrassegno di seguito descritto: *“Cerchio con bordo blu e fondo bianco, contenente nella parte superiore disegno di colore giallo raffigurante il tempio di vesta, al centro la scritta INNOCENZI e nella parte inferiore SINDACO entrambi di*

*colore blu ed in caratteri maiuscoli, la seconda di minori dimensioni” (c.d. ‘lista Innocenzi’).*

In particolare, l’anzidetto organo elettorale riteneva che la dichiarazione di accettazione della candidatura della ricorrente alla carica di consigliere comunale, non risultasse autenticata nelle forme prescritte dall’art. 21, comma 2, d.P.R. n. 445/2000 e, in particolare, che nella parte riservata all’autenticazione della dichiarazione fossero sì presenti il timbro e la firma del soggetto autenticante, ma non gli elementi necessari all’identificazione della candidata né gli estremi del documento di riconoscimento della medesima, nonché la data ed il luogo ove sarebbe avvenuta l’autenticazione della sottoscrizione della predetta dichiarazione di accettazione della candidatura.

Ritenuto, pertanto, che l’atto autenticatorio fosse privo degli elementi indispensabili per l’accertamento dell’identità della sottoscrittrice, la Commissione elettorale non ammetteva la candidatura della ricorrente la quale, con il presente gravame, esponeva quanto segue.

In via di fatto, ella premetteva che, già nel pomeriggio del 12.5.2024 le delegate della lista Innocenzi erano state convocate presso la Commissione e che, in quella sede, una delle due delegate (l’avv. Pizzicaroli), esponendo di essere anche l’autrice dell’autenticazione controversa, aveva rappresentato di avere una personale conoscenza dell’identità della ricorrente e chiedeva, così, venisse fatta menzione di tale circostanza nel verbale della seduta della Commissione in corso di svolgimento, richiesta alla quale il presidente dell’organo

collegiale opponeva la non integrabilità dell'autenticazione in quanto scaduto il termine di presentazione delle liste.

Resasi conto della mancata indicazione della circostanza anzidetta nel verbale recante l'esclusione della candidata dalla competizione elettorale, proseguiva la ricorrente riferendo che l'avv. Pizzicaroli, con PEC del 14.5.2024, avanzava istanza di integrazione del verbale e separato atto di riesame in autotutela della determinazione pregiudizievole degli interessi della ricorrente, alla quale la Commissione non forniva riscontro.

In diritto, la ricorrente contestava la violazione di legge del procedimento avverso lamentando, innanzitutto, la mancata ammissione del pubblico ufficiale autenticante a sanare l'irregolarità (ritenuta "*meramente formale*") dell'omessa indicazione delle modalità di accertamento dell'identità della sottoscrittrice l'atto di accettazione della candidatura ritenendo, con il conforto di pronunce giurisprudenziali citate nel testo del ricorso, la dichiarazione postuma del pubblico ufficiale idonea a sanare l'irregolarità.

Inoltre, sempre a parere della ricorrente, la Commissione avrebbe errato anche nell'individuare il riferimento normativo disciplinante le formalità per l'autenticazione da applicare al caso di specie, ritenendo operanti, anche in materia elettorale, le modalità 'semplificate' di autenticazione previste dall'art. 38, comma 3, del d.P.R. n. 445/2000 le quali, a dispetto di quanto sostenuto dall'organo elettorale, individuerebbero, quale elemento indefettibile dell'autentica, solamente l'apposizione della firma del soggetto che vi procede, ritenendo così l'irregolarità riscontrata dalla Commissione elettorale avente

valore meramente formale e non sostanzialmente inficiante la legittimità dell'autenticazione apposta alla dichiarazione di accettazione della candidatura resa dall'odierna ricorrente.

L'amministrazione intimata si costituiva con atto di mera forma. All'udienza pubblica elettorale del 17.5.2024, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

Viene all'esame del Collegio la questione concernente l'individuazione delle corrette modalità con cui, nell'ambito del procedimento elettorale, deve avvenire l'autenticazione delle dichiarazioni di accettazione delle candidature alle cariche di sindaco e consigliere comunale.

A mente dell'art. 14 della l. n. 53 del 21.3.1990, l'autenticazione delle dichiarazioni in questione *“deve essere compiuta con le modalità di cui all'articolo 21, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”* e quindi, per effetto del richiamo effettuato in direzione della disposizione da ultimo richiamata, essa deve contenere le seguenti indicazioni: modalità di identificazione, data ed luogo di autenticazione, nome e cognome del pubblico ufficiale che autentica la sottoscrizione e relativa qualifica rivestita, nonché recare l'apposizione della firma del medesimo ed il timbro dell'ufficio.

In proposito, frequente ed assolutamente costante in giurisprudenza è l'affermazione secondo cui *“L'autenticazione delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali, seppur distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione,*

*rappresenta un elemento essenziale e non diversamente integrabile della presentazione della lista o delle singole candidature e non già un semplice elemento di prova volto ad evitare che le sottoscrizioni siano raccolte al di fuori dei previsti termini legali. Le firme sui moduli di accettazione delle candidature a cariche elettive devono essere pertanto autenticate secondo tutte le formalità stabilite dall'art. 21 del D.P.R. n. 445/2000, di talché il mancato rispetto di dette formalità rende insanabilmente invalida la sottoscrizione” (così Cons. St, Sez. II, n. 4210 del 26.4.2023), ed ancora “In materia di presentazione delle liste elettorali vige il principio secondo il quale l'autenticazione in parola deve essere redatta nel pieno e completo rispetto delle formalità sancite dal richiamato art. 21 del D.P.R. n. 445/2000, trattandosi di modalità dirette a garantire con il vincolo della fede privilegiata la certezza della provenienza della presentazione della lista e, nel caso di specie, dell'accettazione della candidatura. Si tratta, quindi, di requisiti prescritti ad substantiam e non altrimenti surrogabili, dal momento che le regole poste a presidio della regolarità procedurale mirano a garantire la genuinità delle sottoscrizioni impedendo possibili abusi e contraffazioni” (idem).*

Il rigore formale preteso, *in subiecta materia*, per la regolare autenticazione delle sottoscrizioni di accettazione delle candidature non è fine a sé stesso quanto, piuttosto, dettato dall'esigenza di “*garantire la genuinità delle sottoscrizioni, impedendo abusi e contraffazioni, con la conseguenza che l'autenticazione, seppur distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione, rappresenta un elemento essenziale, non*

*integrabile aliunde, della presentazione della lista o delle candidature e non un semplice elemento di prova volto ad evitare che le sottoscrizioni siano raccolte antecedentemente al termine legale”* (così Cons. St., sez. II, n. 4204 del 25.5.2022).

Ciò premesso in ordine ai criteri ermeneutici elaborati in giurisprudenza, e dai quali il Collegio non ravvisa ragioni, nel caso di specie, per discostarsi, occorre esaminare le doglianze specificamente mosse con l’odierno gravame onde verificare la “tenuta” delle stesse ai principi sopra illustrati.

Quanto all’indicazione degli elementi necessari all’identificazione della candidata (nome, cognome, luogo e data di nascita, domicilio), ad esimente della mancata indicazione degli stessi nel corpo della formula autenticatoria la ricorrente adduce la circostanza che la riproduzione degli stessi avrebbe avuto carattere ‘ridondante’, *“in quanto l’autenticazione si riferisce univocamente alla “firma apposta in mia presenza alla sopra estesa dichiarazione di accettazione della candidatura”*, mentre il luogo di autenticazione sarebbe stato chiaramente indicato in Tivoli.

Quanto, invece, alle modalità di identificazione del sottoscrittore, la ricorrente afferma che, in effetti, lo spazio all’uopo dedicato sarebbe stato lasciato in bianco, non avendo l’autenticatore indicato se avesse proceduto all’identificazione del sottoscrittore tramite documento d’identità o a mezzo di conoscenza personale ed invoca, a tale scopo, la possibilità di integrazione della suddetta dichiarazione.

Ad avviso del Collegio, la ricostruzione offerta da parte ricorrente appare, per un verso, sprovvista di prova e, per

l'altro, non pienamente aderente all'interpretazione delle norme in questione offerta dalla consolidata giurisprudenza elaborata in proposito da questo Plesso.

Infatti, quanto alla prova dei fatti affermati in ricorso, la ricorrente ha omesso di allegare copia della dichiarazione di accettazione della candidatura da essa sottoscritta e della relativa autenticazione, rimanendo quindi indimostrato (ed indimostrabile) che gli elementi la cui assenza è stata contestata con il provvedimento impugnato fossero *aliunde* reperibili nel corpo della dichiarazione.

In ogni caso, quand'anche la ricorrente avesse fornito prova che gli elementi la cui mancanza è stata contestata dalla Commissione elettorale fossero comunque ricavabili in altra parte della dichiarazione, tale circostanza si scontrerebbe con il dettato dell'art. 14 della l. n. 53/1990, secondo cui l'autenticazione deve avvenire secondo le modalità previste dall'art. 21, comma 2, del d.P.R. n. 445/2000, ossia con l'indicazione del soggetto autenticante che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio.

E se è vero, come pure è stato sostenuto in giurisprudenza (cfr. Cons. St., sez. III, n. 5261 del 27.8.2020), che l'indicazione della data e del luogo in cui il pubblico ufficiale appone la propria dichiarazione autenticante potrebbero non costituire adempimenti imposti a pena di nullità, è comunque innegabile,



come sopra rammentato, che in materia elettorale l'autentica della dichiarazione di accettazione delle candidature, è indefettibile requisito prescritto *ad substantiam* e non integrabile *aliunde*, funzionale a garantire la certezza della provenienza delle dichiarazioni, sicché la mancanza o la irritualità di detto elemento essenziale della fattispecie determina non la mera irregolarità, ma la nullità insanabile della sottoscrizione, e, quindi, dello stesso atto di presentazione della candidatura.

Nel caso di specie, quindi, l'autenticazione della sottoscrizione apposta dalla ricorrente in calce all'atto di accettazione della candidatura, non riportando gli elementi normativamente prescritti dall'art. 21, comma 2, d.P.R. n. 445/2000, è affetta da nullità radicale, che si appalesa ancor più insanabile ove si ponga attenzione alla circostanza che l'autenticazione suddetta è carente, per stessa ammissione della parte ricorrente (che, in proposito, invoca infatti la possibilità di regolarizzare tardivamente tale inadempimento) dell'indicazione delle modalità attraverso le quali sarebbe avvenuta l'identificazione del sottoscrittore.

A tal proposito, infatti, costituisce principio indiscusso che governa la presente materia (cfr. Cons. St., sez. III, n. 5261 del 27.8.2020) quello secondo il quale la mancata indicazione delle modalità di identificazione del sottoscrittore "*inficia irrimediabilmente la validità dell'autenticazione per il difetto di una forma c.d. sostanziale, che è costitutiva della fattispecie quale delineata dal legislatore*", senza che a ciò si possa supplire, come pure l'odierna ricorrente pretenderebbe di fare,

attraverso una dichiarazione postuma della delegata di lista, con cui costei abbia fatto mostra di conoscere personalmente i candidati dichiaranti, trattandosi di atto successivo e irrituale, non idoneo a surrogare la carenza riscontrata nella fattispecie (cfr. Cons. St., sez. III, n. 2354/2017, n. 2471/2017 e 2474/2017).

In definitiva, quindi, il ricorso proposto è privo di fondamento e va, pertanto, respinto.

La sostanziale assenza di attività difensiva svolta dalla parte pubblica giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa integralmente le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Licheri**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

# IL SEGRETARIO