

Pubblicato il 09/05/2019

**N. 03022/2019 REG.PROV.COLL.**  
**N. 03786/2019 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 Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3786 del 2019, proposto da Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo Bari, Sottocommissione Elettorale Circondariale - Corato, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliano ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Pasquale D'Introno, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabina Ornella Di Lecce, Francesco Paolo Sisto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sabina Ornella Di Lecce in Roma, via Barberini 36;

Avella Vincenzo, Corcelli Cataldo, Caiati Giovanni, Tarantini Giuseppe, Comune Corato, Maurizio Danushi, Domenico Diaferia, Domenico Di Bartolomeo, Gina Fabiano, Gaetano Ferrante, Nicoletta Lafiandra, Maria Lastella, Vincenzo Leo, Lorena Mangione, Nunzia Mastrapasqua, Vincenza Mezzina, Aldo Muggeo, Mauro Olivieri, Anna Petrone, Francesco Pulito,

Rosalia Rana, Giuseppe Roselli, Antonio Vangi, Filippo Vangi, Giuseppe Tarantini - non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 00612/2019, resa tra le parti, concernente l'ammissione della lista "Forza Italia", presentata per le elezioni da celebrarsi nel Comune di Corato il 26 maggio 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Pasquale D'Introno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella udienza speciale elettorale del giorno 9 maggio 2019 il Cons. Giovanni Pescatore e uditi per le parti gli avvocati Sabina Ornella Di Lecce per sé e su delega dichiarata di Francesco Paolo Sisto e l'Avvocato dello Stato Paola Zerman;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con verbale n. 22 del 27 aprile 2019 la Sottocommissione Elettorale Circondariale di Corato ha ricusato l'ammissione della lista "Forza Italia", presentata per le elezioni da celebrarsi nel Comune di Corato il 26 maggio 2019, dopo aver rilevato: a) che le firme di n. 218 sottoscrittori e di n. 8 candidati erano "*...state autenticate in Corato da Angela Antonicelli, Funzionario Giudiziario Civile e Penale del Tribunale di Bari e, pertanto, al di fuori della competenza territoriale del funzionario medesimo circoscritta al circondario del Tribunale di Bari, in contrasto con quanto disposto dall'art. 14, commi 1 e 2 della legge 53/1990*"; b) che "*le nullità dell'autenticazione delle firme dei predetti 8 candidati e la conseguente ricusazione delle candidature medesime, pur non determinando la riduzione del numero dei candidati al di sotto di quelli previsti per legge, pari a 16*" comportavano "*il mancato raggiungimento della quota minima di genere femminile e, pertanto, l'esclusione della lista*".

2. Con ricorso di primo grado gli odierni appellati - nelle rispettive qualità di candidato Sindaco, candidati al Consiglio comunale e presentatori della lista "Forza Italia" - hanno impugnato il suddetto provvedimento deducendo la violazione degli artt. 33 del d.P.R. n. 570/1960 (motivo 1) e 14, commi 1 e 2 della legge 53/1990 (motivo 2) e proponendo di quest'ultima disposizione un'interpretazione conforme alle finalità di semplificazione della procedura elettorale e di stretta tassatività delle cause di nullità.

Le amministrazioni intimare si sono costituite regolarmente in giudizio, contrastando l'avversa domanda.

3. Il Tar Bari, con sentenza n. 612/2019 oggi impugnata, ha accolto il ricorso sul rilievo che l'attestazione apposta alla sottoscrizione della lista elettorale *extra limina* non determini l'inefficacia della sottoscrizione a norma dell'art. 2701 c.c. ma solo la loro irregolarità ad effetto non invalidante, in questo modo discostandosi consapevolmente dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 22/2013 e richiamando un diverso orientamento espresso dalla terza sezione del Consiglio di Stato (con pronunce n. 1989 e 2166 del 2016).

4. Appellano in questa sede la Prefettura di Bari – UTG e la Sottocommissione Elettorale Circondariale - Corato, lamentando nuovamente la violazione dell'art. 14 della l. 53/1990, nell'interpretazione datane dalla Plenaria 22/2013, secondo cui i pubblici funzionari ivi menzionati sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni unicamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari o al quale appartengono.

Soggiungono gli appellanti che gli artt. 2699 e 2701 c.c. stabiliscono un chiaro e ineludibile nesso funzionale tra la competenza territoriale e il pubblico ufficiale, in quanto espressamente prevedono che l'atto pubblico possa essere qualificato come tale quando è redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è stato formato.

Per converso, le sentenze n. 1989 e 2166 del 2016 rese dal Consiglio di Stato e richiamate dal giudice di primo grado, vertono sulla diversa ipotesi delle certificazioni effettuate da funzionari comunali, quindi da figure sottoposte a regime normativo certamente differente rispetto a quello dei funzionari giudiziari.

5. Gli appellati si sono ritualmente costituiti in giudizio, replicando alle deduzioni avversarie e chiedendone la reiezione.

6. La causa è stata discussa e posta in decisione all'udienza del 9 maggio 2019.

7. Nel merito della controversia, è incontestato il fatto storico per cui la dott.ssa Antonicelli, Funzionario Giudiziario presso il Tribunale di Bari, ha esercitato i propri poteri di certificazione al di fuori del proprio ambito di competenza territoriale, posto che il Comune di Corato è ricompreso nel diverso circondario del Tribunale di Trani.

Si è quindi al cospetto di un potere certificativo esercitato da un pubblico ufficiale al di fuori del territorio di propria competenza – da intendersi come perimetro nel quale egli esercita le sue funzioni d'ufficio.

8. In un caso conforme, riguardante allora un giudice di pace, la richiamata Adunanza plenaria n. 22/2013, sulla scorta di numerosi precedenti, ha affermato il principio di diritto per il quale i pubblici ufficiali menzionati dall'art. 14 della l. 53/1990 sono titolari del potere di autenticare le sottoscrizioni esclusivamente all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di cui sono titolari o al quale appartengono; sicché la violazione di tale limite territoriale comporta l'inefficacia dell'atto pubblico formato dal pubblico ufficiale incompetente (v. il punto 6.1. della motivazione).

9. Da tale principio, vincolante nei limiti di cui all'art. 99 c.p.a., questo Collegio non vede ragione di discostarsi, né ritiene pertinenti i pronunciamenti di questa stessa sezione, pure richiamati dal giudice di primo grado, in quanto riferiti a fattispecie solo all'apparenza simili ma in realtà non sovrapponibili a quella qui in esame.

E' il caso di Cons. St., III, n. 1989/2016 (richiamata da numerose altre pronunce conformi), che ha affrontato il diverso tema della sussistenza, oltre che di quello territoriale, dell'ulteriore limite della «pertinenza della competizione elettorale», stando al quale l'art. 14 attribuirebbe ai pubblici ufficiali ivi menzionati il potere di autentica solo per le elezioni dell'ente al quale essi appartengano.

In quel precedente, la sezione, pur negando la sussistenza di questo secondo limite, ha invece riconosciuto la validità del principio della competenza territoriale - una volta depurato da ulteriori e più restrittivi addentellati - riconoscendo peraltro che nel caso esaminato detto criterio risultava rispettato, in quanto i titolari del potere di autenticazione avevano operato all'interno del territorio di competenza dell'ufficio di rispettiva appartenenza.

10. Rimane dunque valido il principio affermato dalla Plenaria, dalla cui coerente e univoca applicazione discende l'inefficacia dell'autenticazione della sottoscrizione delle firme e dunque, sempre nella logica della Plenaria del 2013, un vizio invalidante la presentazione della lista.

11. Non vale affermare, in senso contrario, che l'art. 14, comma 3, legge n. 53 del 1990 prevede, come unica causa di nullità, l'anteriorità dell'accettazione della candidatura e della relativa autenticazione al centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature, in quanto quella in esame è, con tutta evidenza, una causa di nullità che si aggiunge (senza sostituirla) alle invalidità ordinarie per inosservanza della forma dell'atto.

12. Neppure pare invocabile un presunto principio generale dell'ordinamento che vorrebbe, sempre e comunque, consentita la possibilità di regolarizzare gli atti viziati del procedimento elettorale.

Vale considerare, sul punto, i seguenti principi, costituenti *jus receptum* in materia (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, n. 282/2014; n. 779/2013), secondo i quali:

- 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 poiché le minute regole da esse presidiate mirano a 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;
- tra gli elementi essenziali costitutivi della procedura di autenticazione sono ricomprese anche la qualifica e la legittimazione rivestite dal pubblico ufficiale che procede all'autenticazione (pur potendo esse rinvenirsi anche *aliunde* e non necessariamente all'interno della autenticazione);
- i principi di regolarizzazione degli errori formali e del *favor participationis* sono quindi subalterni alla regola cogente della necessaria identificazione dei candidati, trattandosi di preciso e ineludibile vincolo legislativo (Cons. Stato, sez. V, n. 2177/2012; Cons. Stato, Ad. Plen. n. 22/2013).

13. Infine, nessuna delle ipotesi individuate dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sez. V, n. 2910/2015; sez. III, n. 2472/2017) come idonee all'attivazione del soccorso istruttorio nel procedimento di ammissione delle liste alla competizione elettorale (caso fortuito, forza maggiore, errore scusabile, fatto dell'Amministrazione) è stata invocata nel caso di specie o può dirsi pertinente ai fatti prospettati in causa.

14. Da tutto quanto esposto consegue, in riforma della sentenza impugnata, la reiezione del ricorso di primo grado e, per l'effetto, la conferma della mancata ammissione della lista "Forza Italia" alla procedura elettorale indetta nel Comune di Corato per il 26 maggio 2019.

15. Le spese del doppio grado possono essere compensate in considerazione della relativa peculiarità del caso.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado;

compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Pescatore**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Garofoli**

IL SEGRETARIO