



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

Circolare n. 51/2013

Roma, 2 agosto 2013

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI COMMISSARI DEL GOVERNO NELLE
PROVINCE AUTONOME DI

TRENTO E BOLZANO

AL PRESIDENTE DELLA REGIONE AUTONOMA
VALLE D'AOSTA – SERVIZI DI PREFETTURA

AOSTA

OGGETTO: Art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53. Autenticazione da parte di organi di governo
degli enti locali delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati alle
consultazioni elettorali e per il deposito di iniziative popolari legislative e referendarie.

L'art. 14, comma 1, della legge 21 marzo 1990, n. 53 ("Misure urgenti atte a garantire maggiore
efficienza al procedimento elettorale"), nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 28 aprile 1998, n. 130, e
poi modificato dall'art. 4, comma 2, della legge 30 aprile 1999, n. 120, stabilisce, com'è noto, che:

"Sono competenti ad eseguire le autenticazioni che non siano attribuite esclusivamente ai notai"
e che siano previste dalle norme di legge in materia di elezioni politiche (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361),
europee (legge 24 gennaio 1979, n. 18), regionali (legge 17 febbraio 1968, n. 108), provinciali (legge 8
marzo 1951, n. 122) e comunali (D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570) nonché in materia di referendum
abrogativi e costituzionali e di iniziativa popolare nella formazione delle leggi (legge 25 maggio 1970,
n. 352), tra gli altri, *"i notai, i giudici di pace, i cancellieri, ... i presidenti delle province, i sindaci, gli
assessori comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i
vicepresidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati
dal sindaco e dal presidente della provincia"*. Sono altresì competenti, per la medesima norma, *"i
consiglieri provinciali e i consiglieri comunali che comunichino la loro disponibilità, rispettivamente, al
presidente della provincia e al sindaco"*.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

La "ratio" della disposizione, anche alla luce delle modificazioni apportate con gli interventi normativi successivi, ha inteso evidentemente agevolare al massimo le forze politiche e i comitati promotori dei referendum e delle iniziative legislative popolari negli adempimenti preparatori dei procedimenti connessi alla raccolta delle sottoscrizioni degli elettori.

In base alla predetta norma, pertanto, in passato, oltre ai funzionari pubblici, la cui potestà autenticatoria rientra nelle proprie tipiche attribuzioni istituzionali (notai, cancellieri, segretari e dipendenti comunali, ecc.), le autenticazioni, finalizzate o alla raccolta di sottoscrizioni per la presentazione di liste di candidati alle varie elezioni o al deposito di richieste di referendum o di proposte di legge di iniziativa popolare, sono state effettuate anche dagli organi "politici" locali elencati nella disposizione citata.

Di recente, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sentenza 31 marzo 2012, n. 1889; analogamente, 16 aprile 2012, n. 2180; da ultimo, 8 maggio 2013, n. 2501), in relazione a ricorsi avverso l'ammissione o esclusione di liste di candidati ad elezioni comunali, ha ribadito il principio secondo cui la legittimazione ad autenticare le sottoscrizioni, per qualsiasi soggetto a ciò abilitato, e quindi anche per i consiglieri e assessori comunali e provinciali, "è sempre limitata ad un determinato territorio", in quanto, poiché il territorio costituisce elemento costitutivo di ogni ente territoriale, necessariamente i suoi organi esercitano le proprie funzioni nei limiti di questo; ha affermato, inoltre, l'ulteriore principio della "pertinenza" della competizione elettorale, secondo cui, cioè, oltre l'anzidetto limite territoriale, "opera il limite funzionale del diretto coinvolgimento nella competizione dell'ente locale del quale il consigliere o assessore è organo", che costituisce la condizione necessaria per radicare l'eccezionale potere di autenticazione delle firme dei presentatori delle liste elettorali a decorrere dal centottantesimo giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature".

Poiché tale orientamento giurisprudenziale sembra sostanzialmente circoscrivere la portata interpretativa e applicativa dell'art. 14 della legge n. 53/1990, questo Ministero, per offrire agli enti locali e alle stesse forze politiche un orientamento chiaro e univoco e dare quindi certezza giuridica alle operazioni preparatorie delle prossime consultazioni elettorali o referendarie, ha ritenuto di acquisire l'autorevole avviso del Consiglio di Stato al fine di verificare, in sintesi, se il "limite funzionale" del "diretto coinvolgimento nella competizione dell'ente" (comunale o provinciale) del quale il consigliere o assessore è organo debba essere individuato solo con riguardo alle consultazioni elettorali amministrative locali, cioè per l'elezione degli organi di governo di comuni e province, o se debba essere individuato anche con riferimento ai procedimenti elettorali (per le elezioni politiche, europee e regionali) o referendari e a quelli di iniziativa popolare nella formazione delle leggi che coinvolgono l'intero corpo elettorale e territorio nazionale o regionale.

Con parere n. 2671/2013 reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza della Prima Sezione del 10 luglio 2013, che si allega in copia per ogni utile documentazione, l'Alto Consesso ha formulato i principi come di seguito sinteticamente riepilogati:

- il "requisito della territorialità", che pur consente di definire i limiti spaziali di esercizio del potere di autenticazione da parte degli organi politici elencati nell'art. 14 della legge n. 53 del 1990, non è sufficiente a legittimare l'esercizio del potere di autenticazione, occorrendo altresì che sussista la "causa di legittimazione", individuata dalla giurisprudenza amministrativa innanzi richiamata "nel coinvolgimento dell'ente nella competizione elettorale", definito "requisito della pertinenza";



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

- “è da escludere”, quindi, “che il potere certificativo possa essere esercitato da un organo politico o amministrativo di un comune, nel caso di consultazioni che riguardino un altro comune, o di una provincia diversa da quella direttamente interessata al rinnovo dei propri consiglieri”, in quanto “non è riscontrabile il collegamento funzionale fra l’organo certificante e la consultazione per la quale l’attestazione di autenticità è rilasciata”;

- di contro, “nel rispetto delle finalità” dell’art. 14 della legge 53 del 1990, “è da ritenere che il collegamento funzionale sussista ogni volta le elezioni riguardino la provincia o la regione di cui il comune fa parte e, in ogni caso, quando la consultazione abbia carattere nazionale (elezioni politiche, elezioni europee, referendum, iniziative legislative popolari)”;

- analogamente, è da ritenere che il medesimo collegamento funzionale sussista “per le autenticazioni effettuate dagli organi politici provinciali, se relative a consultazioni regionali (limitatamente alla regione di cui la provincia è parte) o aventi carattere nazionale”;

- “il coinvolgimento nelle operazioni elettorali dell’ente locale, che la giurisprudenza amministrativa ha individuato quale requisito imprescindibile per l’esercizio della potestà autenticatoria da parte degli organi politici, non può che riferirsi al coinvolgimento nella consultazione dell’intero corpo elettorale di riferimento del comune o della provincia”. Non per nulla – ha aggiunto il Consiglio di Stato – “il luogo della certificazione costituisce un elemento essenziale dell’atto di autenticazione, al quale gli uffici circoscrizionali elettorali e gli organi preposti al controllo devono prestare attenzione prima di esprimersi sulla regolarità delle sottoscrizioni”;

- infine – rammenta lo stesso Consiglio di Stato – “la qualità di pubblico ufficiale, assunta sia pure temporaneamente dagli organi politici degli enti locali allorché procedono all’autenticazione delle firme, richiede il rispetto di regole e cautele, la cui inosservanza può esporre i trasgressori a conseguenze di natura penale e ripercuotersi negativamente sulla validità delle sottoscrizioni”.

Si invitano quindi le SS. LL. a favorire la massima diffusione possibile del contenuto del parere presso i sindaci, i presidenti di provincia, i segretari comunali e provinciali, i presidenti delle commissioni e sottocommissioni elettorali circondariali, nonché presso le stesse forze politiche locali, avendo cura di verificare, nella interlocuzione con le istituzioni locali, che vengano, in concreto, rispettati i criteri ermeneutici fissati dal Consiglio di Stato.

A tal fine, vorranno le SS. LL svolgere un’adeguata opera di sensibilizzazione nei confronti degli organi di governo delle amministrazioni comunali e provinciali affinché pongano in essere ogni misura organizzativa idonea a garantire un efficace servizio di autenticazione delle sottoscrizioni, anche attraverso il coinvolgimento dei consiglieri comunali e provinciali, nel rispetto di quanto stabilito dall’art. 14, primo comma, ultimo periodo, della legge n. 53 del 1990.

Al riguardo, si richiama l’attenzione delle SS. LL. sui contenuti a suo tempo fissati, in materia di autenticazione delle sottoscrizioni delle richieste di referendum popolare, con circolare n. 158 del 22 luglio 1999, che mantiene a tutt’oggi inalterata la sua applicabilità.

Considerato, peraltro, che è attualmente in pieno svolgimento la raccolta delle sottoscrizioni per le iniziative referendarie, particolare cura vorranno le SS.LL. rivolgere affinchè – come previsto dalla



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI ELETTORALI

circolare sopra richiamata – “*tutti i soggetti di cui all’art. 14 della legge n. 53/90,*”...”nell’ambito territoriale della propria attività” procedano ad “*autenticare la firma di qualsivoglia cittadino, indipendentemente dal comune di iscrizione elettorale del cittadino stesso.*”

Si ringrazia per l’attenzione.

IL VICE CAPO DIPARTIMENTO
Ubaldi