

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 16/11/2015**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37535-autenticazione-della-firma-nel-voto-per-corrispondenza-per-l-elezione-di-alcuni-ordini-professionali-ministero-della-giustizia-vs-tar>**

**Autore: Panozzo Rober**

## **Autenticazione della firma nel voto per corrispondenza per l'elezione di (alcuni) ordini professionali: Ministero della Giustizia vs Tar**

## **Autenticazione della firma nel voto per corrispondenza per l'elezione di (alcuni) ordini professionali: Ministero della Giustizia vs Tar**

### **La questione**

La problematica, affrontata – con conclusioni divergenti – dall'autorità amministrativa (rectius: Ministero della Giustizia) e dal giudice amministrativo di primo grado (rectius: Tar Lazio, Roma), si può riassumere nella seguente domanda: l'autenticazione della firma nel voto per corrispondenza **(1)** di – taluni – ordini professionali è soggetta alla disciplina ordinaria, dettata dagli artt. 21 e 38 del T.U. 445/2000, o alla disciplina speciale (in materia elettorale), ex art. 14 l. 53/1990?

### **La normativa**

**A) Decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 169 (G.U. 26 agosto 2005, n. 198), Regolamento per il riordino del sistema elettorale e della composizione degli organi di ordini professionali**

#### **Art. 1.**

##### **Ambito di applicazione**

1. Le disposizioni di cui al presente regolamento si applicano agli ordini dei dottori agronomi e dottori forestali, degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, degli assistenti sociali, degli attuari, dei biologi, dei chimici, dei geologi e degli ingegneri.

OMISSIS

#### **Art. 3.**

##### **Elezione dei consigli territoriali**

OMISSIS

7. E' ammessa la votazione mediante lettera raccomandata, ad eccezione che per l'elezione dei consigli provinciali. L'elettore richiede alla segreteria dell'ordine la scheda debitamente timbrata e, prima della chiusura della prima votazione, fa pervenire la scheda stessa, in una busta chiusa, sulla quale e' apposta la firma del votante autenticata nei modi di legge, nonché la dichiarazione che la busta contiene la scheda di votazione, all'ordine, che la conserva sotto la responsabilità del presidente. Il presidente consegna le buste al presidente del seggio centrale alla chiusura della prima votazione. Ove sia raggiunto il quorum costitutivo, il presidente del seggio, verificata e fattane constatare l'integrità, apre la busta, ne estrae la scheda, senza aprirla, e la depone nell'urna. Ove non sia raggiunto il quorum, il voto espresso per corrispondenza concorre ai fini del calcolo del quorum della seconda votazione. Di tali voti si tiene, altresì, conto nell'eventuale terza votazione. L'iscritto che ha esercitato il voto per corrispondenza può votare personalmente alla seconda e terza votazione **(2)**

OMISSIS

OMISSIS

**B) Decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 2005, n. 121 (G.U. 29 ottobre 2005, n. 253), Disposizioni in materia di procedure elettorali e di composizione del consiglio nazionale e dei consigli territoriali, nonché dei relativi organi disciplinari, dell'ordine degli psicologi, ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 14 gennaio 1999, n. 4, dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 2001, n. 328 e dell'articolo 1-septies del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 4**

**Art. 1.**

**Ambito di applicazione**

1. Le disposizioni di cui al presente regolamento si applicano all'ordine degli psicologi.

**Art. 2.**

***Composizione ed elezione dei consigli regionali e provinciali dell'ordine degli psicologi***

OMISSIS

6. E' ammessa la votazione mediante lettera raccomandata. L'elettore richiede alla segreteria dell'ordine la scheda debitamente timbrata e, prima della chiusura della prima votazione, fa pervenire la scheda stessa, chiusa in una busta sulla quale e' apposta la firma del votante autenticata nei modi di legge, nonché la dichiarazione che la busta contiene la scheda di votazione, al presidente del seggio presso la sede del seggio medesimo. Il presidente del seggio conserva la scheda nella sede del seggio sotto la propria responsabilità. Ove sia raggiunto il quorum costitutivo, il presidente del seggio, verificata e fattane constatare l'integrità, apre la busta, ne estrae la scheda, senza aprirla, e la depone nell'urna. Ove non sia raggiunto il quorum previsto per la prima votazione, il voto espresso per corrispondenza concorre ai fini del calcolo del quorum della seconda votazione. L'iscritto che ha esercitato il voto per corrispondenza può votare personalmente alla seconda votazione (3)

OMISSIS

OMISSIS

**C) Legge 21 marzo 1990, n. 53 (G.U. 22 marzo 1990, n. 68), Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale**

**Art. 14**

1. Sono competenti ad eseguire le autenticazioni che non siano attribuite esclusivamente ai notai e che siano previste dalla legge 6 febbraio 1948, n. 29, dalla legge 8 marzo 1951, n. 122, dal testo unico delle leggi recanti norme per la elezione alla Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, dal testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108, dal decreto-legge 3 maggio 1976,

n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 1976, n. 240, dalla legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni, e dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, nonché per le elezioni previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, i notai, i giudici di pace, i cancellieri e i collaboratori delle cancellerie delle corti di appello dei tribunali e delle preture, i segretari delle procure della Repubblica, i presidenti delle province, i sindaci, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti dei consigli comunali e provinciali, i presidenti e i vice presidenti dei consigli circoscrizionali, i segretari comunali e provinciali e i funzionari incaricati dal sindaco e dal presidente della provincia. Sono altresì competenti ad eseguire le autenticazioni di cui al presente comma i consiglieri provinciali e i consiglieri comunali che comunichino la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia e al sindaco.

2. L'autenticazione deve essere compiuta con le modalità di cui al secondo e al terzo comma dell'articolo 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

OMISSIS

**D) Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (G.U. 20 febbraio 2001, n. 42, S.O. n. 30), Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa**

#### **Art. 21 (R)**

##### **Autenticazione delle sottoscrizioni**

1. L'autenticità della sottoscrizione di qualsiasi istanza o dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà da produrre agli organi della pubblica amministrazione, nonché ai gestori di servizi pubblici e' garantita con le modalità di cui all'art. 38, comma 2 e comma 3 **(R)**

2. Se l'istanza o la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e' presentata a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1 o a questi ultimi al fine della riscossione da parte di terzi di benefici economici, l'autenticazione redatta da un notaio, cancelliere, segretario comunale, dal dipendente addetto a ricevere la documentazione o altro dipendente incaricato dal Sindaco; in tale ultimo caso, l'autenticazione e' redatta di seguito alla sottoscrizione e il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione e' 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 **(R)**.

#### **Art. 38 (L-R)**

##### **Modalità di invio e sottoscrizione delle istanze**

1. Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica. **(L)**

OMISSIS

3. 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. La copia fotostatica del documento e' inserita nel fascicolo. La copia dell'istanza sottoscritta dall'interessato e la copia del documento di identità possono essere inviate per via telematica; nei procedimenti di aggiudicazione di contratti pubblici, detta facoltà e' consentita nei limiti stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 15, comma 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59. (L)

OMISSIS

### **La posizione del Ministero della Giustizia**

Richiesto – dai Consigli Nazionali degli Ordini dei chimici e dei geologi – di esprimere il proprio parere sulla “possibilità di ritenere autentica, nei casi di votazione mediante lettera raccomandata ...la sottoscrizione del votante trasmessa, unitamente ad una copia fotostatica di un valido documento d'identità nella busta chiusa e sottoscritta, contenente la scheda elettorale, come sembrerebbe suggerire una “lettura applicata” alla materia elettorale degli ordini professionali dell'art. 38, 3° comma richiamato dall'art. 21, del D.P.R. n. 445 del 28 luglio 2000 in materia di documentazione e semplificazione amministrativa”, il Ministero della Giustizia risponde negativamente (4).

L'autorità amministrativa sottolinea come “correttamente” si indichi “nel D.P.R. 28 luglio 2000 n. 445 la norma attualmente regolatrice della materia”; peraltro “non altrettanto correttamente” ci si riferisce “agli articoli 21 e 38 dello stesso testo unico”, posto che tali norme “si riferiscono o ad istanze o ad atti destinati a certificare stato, qualità o fatti, categorie alle quali non è certo riconducibile la dichiarazione di voto... per sua natura segreta, personale e non delegabile ... esercitata sempre previo accertamento della identità del votante da parte dei componenti il seggio elettorale: accertamento che avviene o per riconoscimento personale o per ricognizione del documento personale esibito”.

Anche qualora il diritto di voto sia esercitato per corrispondenza – aggiunge l'autorità –, la suddetta attività (di riconoscimento ed identificazione del votante) “non può essere omessa”; in questo caso è indispensabile “una attività equipollente a quella svolta per regola generale dai componenti il seggio”, (attività) che il Ministero individua nella “legalizzazione della firma da parte di un pubblico ufficiale secondo le modalità che lo stesso D.P.R. 445 del 2000 prevede agli articoli 30 e seguenti può considerarsi attività equipollente che accerta l'effettivo esercizio della operazione di identificazione e riconoscimento del votante”.

Competenti a legalizzare (?) la firma dell'elettore sono – conclude il Ministero – le figure “previste dall'art. 14 della legge 53/1990”.

### **La posizione del Tar romano**

Diversa, come si accennava, la lettura del giudice – amministrativo – romano (5).

Adito da membri dell'Ordine dei biologi, in relazione ad alcune questioni (anche) procedurali concernenti l'elezione del Consiglio nazionale (dello stesso Ordine), il Tar si esprime – per quanto qui interessa – sulla contestazione relativa alla violazione delle norme in tema di autenticazione delle firme degli elettori che hanno esercitato il diritto di voto per corrispondenza: i ricorrenti sostengono, in proposito, la irregolarità del voto, in base alla – citata – nota ministeriale, datata 12 (rectius: 2) settembre 2005, in cui il procedimento elettorale per il rinnovo degli organi degli Ordini Professionali viene equiparato ai procedimenti elettorali politici e amministrativi, ossia a quelli incidenti sulla vita politica nazionale e degli enti locali, escludendosi, di conseguenza, l'applicabilità dell'art. 38 del d.P.R. 445/2000.

Ad avviso del Collegio, premesso che la nota de qua, “in quanto mera circolare interpretativa”, lungi dal costituire fonte del diritto, sostanzia un “mero atto amministrativo”, che il giudice può liberamente valutare e – eventualmente – disapplicare, qualora in contrasto con norme primarie, l'art. 14 della legge n. 53/1990 “limita la propria applicazione ai soli procedimenti elettorali tassativamente indicati nel primo comma”, tra cui non rientra quello regolante l'elezione degli organi rappresentativi dell'Ordine dei biologi; la peculiarità del citato art. 14, espressamente riservato ai procedimenti elettorali degli organi politici, ne impedisce “la diretta applicabilità ad un procedimento elettorale” riguardante “la composizione di organi prettamente amministrativi”.

Al voto per corrispondenza si applica, invece, “l'ordinaria disciplina sulle autenticazioni”, ex T.U. 445/2000, in particolare (il combinato disposto de)gli artt. 21 e 38. Il Collegio approda alla conclusione alla luce del diverso tenore della disciplina vigente, rispetto a quella abrogata: diversamente dall'(abrogato)art. 34, u.c., della l. 396/1967, che prescriveva l'autenticazione del sindaco o del notaio, l'art. 3, c. 7, del d.P.R. 169/2005 – innovando “con effetto derogativo e abrogatorio a livello di legislazione ordinaria” – prevede l'autenticazione “nei modi di legge” e tra questi rientra la modalità contemplata dal combinato disposto degli artt. 21 e 38 del citato T.U. 445/2000. Secondo il Tar, la norma espressa nel citato art. 21, “che si riferisce ai rapporti tra privati e pubblica amministrazione, può essere considerata applicabile anche alla vicenda in esame, in cui ogni elettore che desidera esprimere il voto per corrispondenza deve, ai sensi del menzionato art. 3, comma 7, del d.P.R. 169/2005, autenticare la firma apposta sulla busta chiusa contenente la scheda di votazione da indirizzare al Consiglio Nazionale”, posto che “l'autenticazione della sottoscrizione apposta sull'involucro contenente la scheda elettorale ... può essere considerata alla stregua di una istanza rivolta all'amministrazione, che nel caso di specie è quella destinata a ricevere l'espressione di voto”.

## Note

(1) Ricordando che, secondo il massimo organo di giustizia amministrativa, “la previsione del voto per corrispondenza non è di per sé un modo meno democratico di quello assembleare ed anzi serve ad agevolare l'esercizio del relativo diritto da parte di soci sparsi su tutto il territorio nazionale”, pur nel rilievo, in chiave associazionistica, che “tale valutazione in astratto favorevole al voto per corrispondenza deve in concreto trovare conferma attraverso modalità di svolgimento delle elezioni tali da garantire il rispetto del principio democratico”: Cons. di Stato, VI, 15 febbraio 2006, n. 611. Analogamente Tar Lazio, Roma, 29 febbraio 2012, n. 2034, secondo cui “la scelta del Legislatore di introdurre - nell'ambito settoriale delle elezioni degli organi esponenti di Ordini professionali - modalità di espressione del voto parzialmente diverse da quelle previste nella normativa elettorale generale è frutto di una valutazione di merito, ragionevolmente finalizzata ad assicurare una partecipazione alla consultazione quanto più possibile ampia e quindi un'elezione di Organi esponenti quanto più possibile rappresentativa”, nella consapevolezza che “tale scelta va però temperata con quella primaria di garantire la correttezza del procedimento elettorale, interesse quest'ultimo che assume carattere generale e che fa capo all'intera collettività di soggetti partecipanti al procedimento elettorale”.

(2) L'(abrogato) art. 34, u.c., della l. 24 maggio 1967, n. 396 (G.U. 16 giugno 1967, n. 149), Ordinamento della professione di biologo, disponeva: “E' ammessa la votazione mediante lettera. L'elettore richiede alla segreteria del Consiglio dell'Ordine la scheda all'uopo timbrata, e la fa pervenire prima della chiusura delle votazioni al presidente

del seggio in busta sigillata sulla quale sono apposte la firma del votante, autenticata dal sindaco o dal notaio, e la dichiarazione che la busta contiene la scheda di votazione; il presidente del seggio, verificata e fatta constatare l'integrità, apre la busta, ne estrae la relativa scheda senza dispiegarla e, previa apposizione su di essa della firma di uno scrutatore, la depone nell'urna". Di analogo contenuto l'art. 5, u.c., della l. 25 luglio 1966, n. 616 (G.U. 13 agosto 1966, n. 301), Norme integrative per l'applicazione della legge 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geologo.

(3)L'(abrogato) art. 20, c. 10, della l. 18 febbraio 1989, n. 56 (G.U. 24 febbraio 1989, n. 56), Ordinamento della professione di psicologo, disponeva: E' ammessa la votazione per corrispondenza. L'elettore chiede alla segreteria del consiglio dell'ordine la scheda all'uopo timbrata e la fa pervenire prima della chiusura delle votazioni al presidente del seggio in busta sigillata, sulla quale sono apposte la firma del votante, autenticata dal sindaco o dal notaio, e la dichiarazione che la busta contiene la scheda di votazione; il presidente del seggio, verificata e fatta constatare l'integrità, apre la busta, ne estrae la relativa scheda senza dispiegarla e, previa apposizione su di essa della firma di uno scrutatore, la depone nell'urna.

(4)Ministero della Giustizia 2 settembre 2005, n. D.G. D.G. 02/09/05 10265 (parere).

(5)Cfr. Tar Lazio, Roma, 20 gennaio 2015, nn. 949 e 951. A distanza di poco più di un mese, lo stesso Collegio ha riaffrontato la problematica, richiamando il precedente e riaffermandone i contenuti: cfr. Tar Lazio, Roma, 11 marzo 2015, n. 4045. Per inciso, risultano appellate le – citate – sentenze n. 949 e n. 951.

Rober PANOZZO

(30 ottobre 2015)