

Il contenzioso elettorale nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa

Vincenzo Salamone

Presidente della 2^a sezione del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte

Sommario: 1. La codificazione del processo amministrativo - 2. L'ambito della giurisdizione del Giudice amministrativo - 3. La fase preparatoria delle elezioni del Parlamento nazionale - 4. La immediata impugnazione degli atti della fase preparatoria del procedimento elettorale - 5. Il rito in materia di ammissione delle liste e dei candidati (art. 129 CPA) - 6. Il rito relativo alle operazioni elettorali di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo (artt. 130, 131, 132 C.P.A.)

1. La codificazione del processo amministrativo

Il d.l.vo n. 104 del 2 luglio 2010, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69, ha approvato il Codice del processo amministrativo, entrato in vigore il 16 settembre 2010.

Sul piano sostanziale, il Codice ha consentito di adattare il tradizionale processo amministrativo, incentrato sul modello impugnatorio, alla mutata realtà derivante dall'evoluzione normativa nazionale ed europea e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, pur nel rispetto delle necessarie differenze legate al diverso ruolo delle due giurisdizioni, hanno progressivamente riconosciuto al giudice amministrativo nuovi strumenti di tutela, analoghi a quelli di cui dispongono le altre giurisdizioni ed in particolare il giudice ordinario (si pensi alla tutela cautelare *ante causam*, alla consulenza tecnica d'ufficio, alla prova per testi, o ancora all'azione risarcitoria o all'opposizione di terzo, all'azione di accertamento e di adempimento), la cui concreta attuazione non poteva, tuttavia ancora una volta essere lasciata alla libera interpretazione e non poteva, quindi, prescindere da un quadro normativo chiaro e definito, quale il Codice indubitabilmente offre ¹.

¹ Il decreto legislativo è stato predisposto, ai sensi della legge 18 giugno 2009 n. 69, il cui articolo 44, comma 4, ultimo periodo prevede che "entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono ad essi essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con lo stesso procedimento e in base ai medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'emanazione degli originari decreti." A tale scopo, il Consiglio di Stato ha elaborato, a mezzo dell'apposita Commissione già istituita per la redazione del decreto legislativo recante il "codice del processo amministrativo" e integrata di taluni elementi con decreto del Presidente del Consiglio di Stato in data 6 ottobre 2010, una proposta di testo contenente alcune modificazioni, integrazioni e abrogazioni del d.lgs. 104/2010, alla luce

Secondo la lettura data dalla recente sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 2011, il codice del processo amministrativo, in coerenza con il criterio di delega fissato dall'art. 44, comma 2, lettera b, n. 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha superato la tradizionale limitazione della tutela dell'interesse legittimo al solo modello impugnatorio, ammettendo l'esperibilità di azioni tese al conseguimento di pronunce dichiarative, costitutive e di condanna idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa.

Da qui, la trasformazione del giudizio amministrativo, ove non vi si frapponga l'ostacolo dato dalla non sostituibilità di attività discrezionali riservate alla pubblica amministrazione, da giudizio amministrativo sull'atto, teso a vagliarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati in sede di ricorso e con salvezza del riesercizio del potere amministrativo, a giudizio sul rapporto regolato dal medesimo atto, volto a scrutinare la fondatezza della pretesa sostanziale azionata ².

delle questioni emerse nella prassi e delle sollecitazioni provenienti dalla dottrina e dagli operatori del settore dopo il primo periodo di applicazione; rimane, comunque, aperta la possibilità di adottare ulteriori perfezionamenti nel biennio prescritto dalla legge-delega, ancora ben lungi dall'essere consumato. Talune modifiche del testo in questione possono essere ricondotte nell'ambito del coordinamento testuale e del miglioramento della precisione lessicale, altre chiariscono i rapporti tra il codice del processo amministrativo e il codice di procedura civile (ad esempio, l'art. 12 in materia di rapporto tra giudizio amministrativo e l'arbitrato nonché l'art. 108 in materia di opposizione di terzo), altre ancora, infine, coordinano il testo vigente con sopravvenienze normative e pongono mano, in termini di chiarificazione, a singole questioni processuali la cui criticità è stata da subito posta in evidenza nelle prime applicazioni pratiche del nuovo codice di rito amministrativo. Il testo è stato vagliato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e concertato con le altre Amministrazioni centrali competenti per materia anche attraverso lo svolgimento di apposite riunioni, in cui è stata condivisa l'esigenza di apportare al codice del processo amministrativo, almeno in parte fin da subito, le modificazioni, integrazioni, e abrogazioni proposte dalla Commissione appositamente costituita presso il Consiglio di Stato.

2 Un importante esempio della applicazione di detta lettura evolutiva delle azioni proponibili si può ricavare dalla sentenza del Consiglio di Stato V 27 novembre 2012 n. 6002 sulla nota vicenda della Regione Lazio. Si sono affermati i seguenti principi. Le determinazioni adottate e le condotte tenute dall'Amministrazione in asserita violazione dei precetti legislativi che regolano in modo specifico l'indizione delle elezioni regionali afferiscono alla sfera dell'esercizio della potestà amministrativa, sottoposta al sindacato giurisdizionale amministrativo. Tali determinazioni e condotte, infatti, non sono sussumibili nel novero degli atti e provvedimenti adottati emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico ai sensi dell'art. 7, comma 1, del codice del processo amministrativo. L'assenza nel codice del processo amministrativo di una previsione legislativa espressa in materia, non osta all'esperibilità nel processo amministrativo di un'azione di mero accertamento tutte le volte che detta tecnica di tutela sia l'unica idonea a garantire una protezione adeguata ed immediata dell'interesse legittimo. Nell'ambito di un quadro normativo sensibile all'esigenza di una piena protezione dell'interesse legittimo come posizione sostanziale correlata ad un bene della vita, la mancata previsione, nel testo finale del codice del processo amministrativo, dell'azione generale di accertamento non preclude la praticabilità di una tecnica di tutela (come quella dell'azione di mero accertamento) che rinviene il suo fondamento nelle norme immediatamente precettive dettate dalla Carta fondamentale al fine di garantire la piena e completa tutela giurisdizionale (artt. 24, 103, 111 e 113). L'elettore, legittimato ex art. 130 del codice del processo amministrativo a dedurre l'illegittimità degli atti del procedimento elettorale, è *a fortiori* facultizzato - secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata sensibile ai principi di pienezza, effettività e tempestività della tutela giurisdizionale - a contrastare le condotte che illegittimamente impediscono o ritardano lo stesso avvio del procedimento elettorale. L'obbligo di indire le elezioni nei novanta giorni dallo scioglimento del Consiglio regionale, così come disciplinato dall'art. 5 della legge reg. Lazio n. 2 del 2005, non si applica alla sola fattispecie dell'ipotesi di dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio, ma anche all'ipotesi di scioglimento per dimissioni del Presidente della Regione.

Sul testo del Codice ed in applicazione della delega legislativa, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69, sono stati emanati due decreti legislativi "correttivi".

Il primo correttivo al Codice è stato apportato dal Decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (in vigore dal 9 dicembre 2011).

Un secondo correttivo è stato apportato dal d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160³.

Il Codice al Libro IV, Titolo VI, ha disciplinato il contenzioso sulle operazioni elettorali, articolato su due riti speciali, uno riguardante le operazioni preparatorie ed uno il procedimento elettorale successivo alla ammissione di liste e candidati.

2. L'ambito della giurisdizione del Giudice amministrativo

L'articolo 126 CPA ribadisce l'ambito della giurisdizione sul contenzioso elettorale, prevedendo che il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali riguardanti il rinnovo degli organi elettivi dei Comuni, delle Province, delle Regioni e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

In materia di contenzioso elettorale amministrativo, pertanto, sono devolute al giudice amministrativo le controversie in tema di operazioni elettorali, mentre spetta al giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti l'ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità⁴.

Va rilevato che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo a pronunciarsi sulle questioni di incandidabilità, attinenti a diritti soggettivi, quando esse palesino un nesso di pregiudizialità necessaria rispetto alla decisione della questione principale.

³ Anche questo secondo correttivo, come il primo e come lo stesso c.p.a., è il frutto di una collaborazione tra Governo e Consiglio di Stato, avendo il primo incaricato il secondo di formulare la bozza di articolato, per il tramite di una speciale commissione, di cui hanno fatto parte, oltre che consiglieri di Stato, magistrati amministrativi di T.A.R., esponenti della Corte di Cassazione e dell'Avvocatura Generale dello Stato, nonché del mondo accademico e forense. Sul testo sono stati resi i pareri delle competenti commissioni parlamentari. Il correttivo entra in vigore, secondo l'ordinaria *vacatio legis*, in data 3 ottobre 2012. Vale, per il regime transitorio, la regola generale del *tempus regit actum*, esplicitata dall'art. 2, disp. trans. c.p.a., e valevole, in termini generali, in difetto, all'interno del d.lgs. n. 160/2012, di una espressa disposizione transitoria. Pertanto il correttivo è di immediata applicazione anche ai giudizi in corso, salvo che per le fasi processuali i cui termini siano ancora in corso alla data del 3 ottobre 2012, per le quali continua ad applicarsi la disciplina anteriore. Il d.lgs. n. 160/2012 modifica 20 articoli del c.p.a. e due articoli delle disp. di attuazione e delle abrogazioni (in particolare: artt. 13, 15, 16, 26, 34, 40, 55, 62, 76, 85, 96, 98, 99, 105, 111, 119, 129, 133, 135, 136 c.p.a.; art. 9 disp. att. c.p.a.; art. 4, disp. coord. e abr. c.p.a.).

⁴ Con riguardo ai limiti della giurisdizione amministrativa le Sezioni unite della Corte di Cassazione (17 aprile 2014 n. 8993) hanno ritenuto che la decisione con cui il Consiglio di Stato - nell'ambito della propria giurisdizione sul contenzioso elettorale, a norma dell'art. 126 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 - abbia ritenuto di identificare la pronuncia definitiva in ordine alla falsità documentale dell'autenticazione delle firme di accettazione della candidatura alla carica di consigliere regionale in quella resa dal giudice penale a norma dell'art. 537, comma 1, cod. proc. pen., piuttosto che in quella adottata dal giudice civile all'esito del procedimento di querela di falso, non risulta affetta da vizio di eccesso di potere giurisdizionale, atteso che, in ipotesi, ricorrebbe, eventualmente, un errore inerente il modo di esercizio in concreto della giurisdizione, come tale non sindacabile a norma degli artt. 362, primo comma, cod. proc. civ. e 111, ottavo comma, Cost..

L'accertamento dell'eventuale incandidabilità determina, infatti, la nullità della elezione del candidato interessato, con la sua surroga con chi ne dovesse avere diritto, ma non la contestuale nullità della espressione dei voti attribuiti alla relativa lista, con conseguenze invalidanti delle operazioni elettorali ⁵.

⁵ Le cause di ineleggibilità non sono di ostacolo all'ammissione della lista, nella quale è ricompreso il soggetto ineleggibile, e non integrano una causa di invalidità che possa trasmettersi alle operazioni successive, ma il solo effetto della decadenza di chi è ineleggibile (Consiglio di Stato, Sez. V, 13.9.1999, n. 1052, Consiglio di Stato, Sez. V, 15.2.2002, n. 908, Consiglio di Stato sez. V 21 giugno 2012 n. 3673, Consiglio di Stato, Sez. V, 23.8.2006, n. 948; *contra* TAR Sicilia Catania Sez. 1[^] - 24 febbraio 2012 n. 483).

La corretta composizione degli organi elettivi è affidata, invero, a controlli ulteriori e successivi, in occasione dell'insediamento degli organi stessi, "i quali (controlli) presuppongono la validità delle elezioni e dell'insediamento". Orbene, in tema di elezioni negli enti locali, è nulla - a norma dell'art. 58, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 - "l'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovano nelle condizioni" di incandidabilità enunciate nel comma 1 dello stesso articolo. Si tratta di cause ostative alla candidatura - come recita la rubrica della norma - tutte collegate a condanne per reati specificamente definiti od a pene superiori ad un certo limite od a misure di prevenzione per appartenenza a determinate associazioni per delinquere. Nessuna nullità dei voti espressi verso il candidato ineleggibile è stabilita dalla legge e meno ancora con riguardo alla connesse espressioni di voto di lista o per il candidato sindaco. In conseguenza di ciò, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha escluso che, in caso di ineleggibilità, come in caso di incandidabilità di consiglieri, si dia luogo ad annullamento delle operazioni elettorali, ma ha ritenuto invece che si debba procedere alla surrogazione della persona non eleggibile o non candidabile, in quanto la sanzione di nullità è stabilita soltanto per l'elezione del candidato, senza conseguenze invalidanti ulteriori. Gli effetti dell'illegittima elezione di un soggetto che si trova in una delle condizioni (che determina l'incandidabilità) previste dall' art. 58 del D.P.R. 267/2000 sono, infatti espressamente contemplati e definiti dall'ordinamento sicché la risoluzione della questione controversa non può prescindere dalla applicazione, con relativa esegesi, delle disposizioni specificamente dirette a regolare il caso contestato.

L'art. 58 del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce, infatti, che l'elezione di un soggetto incandidabile è nulla, aggiungendo che l'organo che ha deliberato la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla. L'anzidetta disposizione sanzionando espressamente con la nullità la sola elezione del candidato che si trova in una delle condizioni ostative contemplate dal I comma, circoscrive la portata delle conseguenze invalidanti riconducibili a tale fattispecie, alla radicale invalidità dell'elezione del solo soggetto incandidabile. Altre illegittimità riconducibili alla consultazione elettorale, quale effetto dell'indebita partecipazione di un candidato privo della relativa capacità, sono, pertanto, chiaramente, sebbene implicitamente, escluse dal legislatore con scelta certamente meditata nelle sue conseguenze limitando la sanzione della nullità alla sola elezione del soggetto incandidabile ed ha prescritto all'organo che ne ha deliberato la convalida di provvedere alla sua revoca (Consiglio di Stato sez. V 21 giugno 2012 n. 3673, Consiglio di Stato, Sez. V, 31 dicembre 1998, n. 2002, Consiglio di Stato, Sez. V, 27 settembre 1996, n. 1176, Consiglio di Stato, Sez. V., 2 maggio 1996, n. 503, Tar Sicilia Catania Sez. 4[^] - 19 marzo 2009 n. 522; *contra* Tar Sicilia Catania Sez. 2[^] - 12 marzo 2012 n. 656).

In ordine a quest'ultima parte del precetto esaminato, appare chiaro, secondo un'agevole ed univoca lettura logico-sistematica della norma, che l'attribuzione all'organo che ha convalidato l'elezione, ai sensi dell'art. 17 L. n. 108/1968, della persona incandidabile, e cioè allo stesso Consiglio comunale contestualmente eletto, del potere di provvedere alla revoca di quest'ultima, postula indefettibilmente la validità della costituzione dell'organo elettivo, in quanto titolare della competenza assegnatagli dalla norma ed esclude, al contempo, qualsivoglia dubbio circa la configurabilità della nullità di alcune espressioni di voto o delle intere elezioni, posto che, se si ammettesse questa possibilità, la disposizione risulterebbe priva di senso. La *ratio* del regime dinanzi delineato, è da ravvisare nel fatto che esso è precipuamente diretto a realizzare il preminente interesse pubblico di garantire la stabilità degli organi elettivi, di favorire il rispetto della volontà degli elettori, di assicurare la certezza dei risultati elettorali, di conservare l'efficacia degli atti del procedimento elettorale non direttamente incisi dall'elezione della persona incandidabile e di ripristinare la situazione di legalità vulnerata da quest'ultima, per mezzo dell'esclusione *ex post* del solo soggetto illegittimamente eletto e la surroga, come chiarito appresso, del seggio divenuto vacante. Quanto al rapporto tra voto di lista e voto di preferenza, viene rilevata la preminenza del primo sul secondo. (Tar Sicilia Catania Sez. 2[^] - 12 marzo 2012 n. 654).

Rimangono sottratte alla giurisdizione amministrativa le questioni riguardanti i profili di eleggibilità e incompatibilità dei candidati alle competizioni elettorali.

La giurisdizione del giudice ordinario non trova limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento del Consiglio Comunale sulla convalida degli eletti o impugnazione dell'atto di proclamazione o, in genere, impugnazione del provvedimento che si pronuncia sull'eleggibilità del candidato, perché anche in tali ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'atto amministrativo, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato attivo o passivo.

Con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 è stato approvato il "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190" ⁶.

I commi 63, 64 e 65 dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", delegavano il Governo ad adottare un decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane ⁷.

⁶ Il D.L.vo è stato pubblicato nella GU n. 3 del 4 gennaio 2013 ed è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione.

⁷ Precedentemente la disciplina in materia di incandidabilità per le cariche elettive e di governo regionali era contenuta nell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, recante: «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale» e quella in materia di incandidabilità per le cariche elettive e di governo locale recata dagli articoli 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, recante: «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

L'art. 17 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 dispone che a decorrere dalla data di entrata in vigore del testo unico sono abrogati:

- a) gli articoli 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
- b) l'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, salvo per quanto riguarda la disciplina per il personale dipendente dalle regioni;
- c) l'articolo 9, ottavo comma, n. 2), limitatamente al quarto periodo, della legge 17 febbraio 1968, n. 108;
- d) l'articolo 28, quarto comma, secondo periodo, e l'articolo 32, settimo comma, n. 2), limitatamente alle parole: «contenente la dichiarazione del candidato di non essere in alcuna delle condizioni previste dal comma 1

Le controversie inerenti non l'eleggibilità degli eletti, bensì la surrogazione dei rinuncianti con i candidati che li seguono nella graduatoria, esulano dalla giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 82, D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, e sono devolute alla giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale.

Nella materia elettorale l'articolo 128 del codice esclude la possibilità di proporre il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

La ragione è correlata all'incompatibilità del procedimento e soprattutto dei termini del procedimento paragiurisdizionale con i tempi previsti dal Legislatore per la definizione delle controversie con la introduzione di due riti speciali.

3. La fase preparatoria delle elezioni del Parlamento nazionale

Rimane fuori dal Codice la disciplina della tutela giudiziaria avverso le decisioni degli Uffici elettorali circoscrizionali e dell'Ufficio centrale nazionale riguardo la ammissione di liste e candidature alle elezioni politiche della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Sulla legittimità delle decisioni adottate dagli organi competenti ad intervenire in quello che il T.U. Camera (30 marzo 1957, n. 361, al titolo III) definisce il procedimento elettorale preparatorio, la giurisprudenza ha negato sia la giurisdizione ordinaria (Cass., SS.UU. 6 aprile 2006, nn. 8118-8119) sia quella amministrativa ⁸.

Sul tema è intervenuta anche l'ordinanza della Corte costituzionale 23 marzo 2006, n. 117, che riguarda la ammissibilità di un conflitto di attribuzioni sollevato da una lista al fine di sostenere la sussistenza della giurisdizione amministrativa avverso le contrarie decisioni del Tribunale amministrativo regionale del Lazio ed una pronuncia della Giunta per elezioni della Camera dei deputati; definita quest'ultima quale "organo avente natura giurisdizionale", il Giudice costituzionale ha affermato che non rientra nel conflitto di attribuzione tra poteri la questione dei conflitti di giurisdizione.

La giurisprudenza fa riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 66 Cost. che riserva a ciascuna Camera di giudicare sui titoli di ammissione dei propri membri.

Sulla questione vanno richiamate le ordinanze della Corte di Cassazione, SS.UU., nn. 8118-8119 del 6 aprile 2006, pronunciate in occasione della decisione su un regolamento

dell'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55», del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

I richiami agli articoli 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovunque presenti, si intendono riferiti, rispettivamente, agli articoli 10 e 11 del presente testo unico.

⁸ Cons. Stato, 21 marzo 2006, n. 1386; Id., 28 marzo 2006, n. 1463; Tar Lazio, *Il bis*, 16 marzo 2006, n. 1573; Tar Sicilia, Catania, I, 24 marzo 2006, nn. 547-548 *contra* Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629.

di giurisdizione, che hanno affermato il difetto assoluto di giurisdizione, pertanto sia amministrativa che ordinaria, sulla base del rilievo che, ai sensi dell'art. 87 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, la Camera pronuncia giudizio definitivo su tutti i reclami presentati all'Ufficio centrale elettorale durante la "sua attività o posteriormente" e che, quindi, appartiene alla cognizione della Giunta per le elezioni della Camera stessa la convalida di tutte le operazioni elettorali comprese quelle di ammissione delle liste.

La Corte di Cassazione ha recepito l'interpretazione che attribuisce un contenuto estensivo all'art. 66 della Costituzione, nel senso che la competenza delle Camere riguarda la cognizione sull'intero procedimento elettorale, compreso quello c.d. preparatorio relativo all'ammissione delle liste e delle candidature.

La posizione della Suprema Corte ha inteso garantire la prerogativa dell'art. 66 nel significato tradizionale di una convalida necessaria ed ufficiosa che si esercita su tutti i risultati elettorali, anche indipendentemente dall'esistenza di denunce; sebbene detta interpretazione non tiene conto che l'art. 66 Cost. riserva il controllo parlamentare ai soli titoli di ammissione di deputati e senatori, senza un esplicito riferimento alle operazioni elettorali e alla fase preliminare delle stesse.

L'art. 87 del D.P.R. n. 361 del 1957, poi, limita la cognizione attribuita alla Camera soltanto alle contestazioni (alle proteste ed, in generale a tutti i reclami), senza alcun riferimento anche ai ricorsi, espressamente, invece, indicati dall'art. 23 quali modalità tipiche per attivare il rimedio, altrettanto tipico, del giudizio sull'ammissione delle liste.

Da qui la ripartizione delle competenze, tra l'Ufficio centrale nazionale (al quale sarebbe riservato il giudizio sull'ammissione delle liste ex artt. 22 e 23) e la Camera, chiamata a pronunciarsi sui reclami (e non sui ricorsi) che caratterizzerebbero, anche per l'espressa terminologia utilizzata, soltanto la fase di scrutinio ⁹.

La delega legislativa per l'emanazione del codice del processo amministrativo prevedeva l'introduzione *ex novo* di una tutela specifica relativa alla fase preparatoria delle elezioni politiche, ed in sede di predisposizione dello schema di decreto legislativo una disciplina in tal senso era stata prevista dalla commissione redigente presso il Consiglio di Stato ¹⁰.

⁹ A. Cariola, L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629, in studi e contributi del sito Giustizia-amministrativa.it.

¹⁰ Come si evince dalla Relazione, i tempi serrati di tale fase preparatoria - insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei settanta giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere - hanno sconsigliato il Governo dall'intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione ipotizzata dalla commissione redigente.

Il Governo delegato all'emanazione del Codice del processo amministrativo non ha esercitato *in parte qua* la delega.

Rimane di dubbia legittimità la scelta di escludere le elezioni politiche dall'ambito applicativo di un principio che collega direttamente la genuinità della democrazia alla tutela giurisdizionale nel procedimento elettorale.

Il richiamo, con riguardo alle elezioni amministrative, al principio democratico conferma l'unicità del diritto elettorale: qualsiasi elezione di organi rappresentativi di enti pubblici territoriali costituisce una affermazione del principio supremo di cui all'art. 1 Cost. (sent. Corte cost. n. 106 del 2002, punto 3), ferma restando la distinzione tra autonomia e sovranità popolare da radicare nelle diversità di forme di esercizio di quest'ultima ¹¹.

Dopo aver individuato un diritto soggettivo nella pretesa a candidarsi, la Corte ha riconosciuto la natura giurisdizionale delle Camere per poter presentare come fungibile, rispetto alla giustiziabilità di tale situazione giuridica soggettiva, la scelta tra Giurisdizione e Camere.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 236 del 2010, che si riferisce alla non impugnabilità diretta degli atti conclusivi della fase preparatoria delle liste e dei candidati nelle elezioni amministrative, incidentalmente fa riferimento al tema delle elezioni politiche.

Nel punto 3.2 si affronta il problema del mancato esercizio della delega recata dall'art. 44 comma 2 lett. d) L. n. 69 del 2009, che prevedeva l'introduzione della tutela giurisdizionale amministrativa per il contenzioso pre-elettorale politico.

L'art. 61 Cost. come rileva la Corte, non afferma espressamente un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della P. A. ¹².

Il mancato esercizio di una delega è, però, incostituzionale quando si pone in contrasto con i principi e i fini di quest'ultima (Corte cost. sentenze nn. 218 del 1987, 41 del 1975, 149 del 2005), e ciò comporta un dubbio di legittimità del decreto legislativo n. 104 del 2010, che non ha dato attuazione alla delega, eludendo il fine della norma che delegava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sul contenzioso pre-elettorale politico al fine di rendere tutelabili con rimedio giuri-

¹¹ Corte costituzionale sent. n. 259 del 2009.

¹² Gli artt. 140-145 dello schema di codice elaborato dalla Commissione speciale, che sostituivano alla tutela amministrativa degli uffici elettorali quella del giudice amministrativo, peraltro con rito altrettanto celere, non avrebbero presentato da questo punto di vista alcun profilo di illegittimità costituzionale.

sdizionale le situazioni giuridiche soggettive coinvolte nella fase preliminare delle elezioni nazionali ¹³.

Il predetto quadro normativo è confermato dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, che disciplina l'accertamento dell'incandidabilità in occasione delle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

L'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 disciplina l'accertamento dell'incandidabilità in occasione delle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. L'accertamento della condizione di incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica comporta la cancellazione dalla lista dei candidati.

L'accertamento dell'incandidabilità è svolto, in occasione della presentazione delle liste dei candidati ed entro il termine per la loro ammissione, dall'ufficio centrale circoscrizionale per la Camera, dall'ufficio elettorale regionale per il Senato, e dall'ufficio centrale per la circoscrizione estero, sulla base delle dichiarazioni sostitutive attestanti l'insussistenza della condizione di incandidabilità, rese da ciascun candidato ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Gli stessi uffici accertano d'ufficio la condizione di incandidabilità anche sulla base di atti o documenti di cui vengano comunque in possesso comprovanti la condizione di limitazione del diritto di elettorato passivo.

13 Eva Lehner Nota a: Corte Costituzionale, 07/07/2010, n. 236, Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali in Giur. cost. 2010, 4, 2908; V., sulla situazione esistente e sul mancato esercizio della delega, Roberto Chieppa, Codice del processo amministrativo, Milano 2010, 611 ss.; v. anche P.M. Savasta, Il contenzioso elettorale, Relazione al Convegno Nazionale di Studi «La codificazione del processo amministrativo: riflessioni e proposte», Siracusa 30 e 31 ottobre 2009; A. Cariola, L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo, nota a commento di T.A.R. Catania, 22 aprile 2006, n. 629, in www.giustizia-amministrativa.it; G. Giallombardo, Inaugurazione anno giudiziario 2010, T.A.R. Sicilia, ivi, il 25 febbraio 2010. Sul punto sono rimaste inascoltate le proposte del Relatore Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati, secondo cui preso atto che «l'articolo 129 disciplina per la prima volta la tutela giurisdizionale anticipata in materia elettorale, ossia la possibilità di ricorrere immediatamente, senza attendere l'esito delle elezioni, avverso i provvedimenti del procedimento elettorale preparatorio nelle elezioni regionali ed amministrative, limitando l'impugnabilità immediata ai soli provvedimenti di esclusione di liste e candidati e riconoscendo la relativa legittimazione a ricorrere solo ad alcuni soggetti, rilevata in proposito l'opportunità che tutte le questioni relative al procedimento elettorale preparatorio trovino soluzione prima dello svolgimento delle elezioni, in modo tale da consentire il pieno esercizio del diritto di voto da parte degli elettori ed evitare che successive pronunce giurisdizionali possano travolgere il risultato delle elezioni», veniva formulato, tra l'altro, il seguente rilievo: «(16) all'articolo 129, si valuti l'opportunità di estendere la tutela anticipata a tutti gli atti del procedimento elettorale preparatorio, inclusi i provvedimenti di ammissione di liste, nonché i provvedimenti relativi ai contrassegni e ai collegamenti, garantendo al contempo che il relativo contenzioso sia definito in tempi compatibili con gli adempimenti del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni». Riccardo Chieppa, Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico) in Giur. cost. 2010, 4, 2905.

Per i ricorsi avverso le decisioni di cui sopra trova espressa applicazione l'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati), il quale prevede che le decisioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale sono comunicate, nella stessa giornata, ai delegati di lista.

Contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, i delegati di lista possono, entro 48 ore dalla comunicazione, ricorrere all'Ufficio centrale nazionale presso la Corte di Cassazione ¹⁴.

Se l'accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti, la Camera interessata, anche nelle more della conclusione di tale fase, procede immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida e nel caso in cui rimanga vacante un seggio, la Camera interessata, in sede di convalida del subentrante, verifica per quest'ultimo l'assenza delle condizioni soggettive di incandidabilità.

Si applica in quest'ultimo caso l'art. 66 della Costituzione il quale prevede che ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Purtuttavia che lo scenario rimane aperto è comprovato dagli sviluppi giurisprudenziali successivi.

Con ordinanza del 17 maggio 2013, la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, 59 e 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) ¹⁵.

La Corte rimettente premette di essere chiamata a pronunciarsi sul ricorso promosso nei confronti della sentenza della Corte d'appello di Milano, resa il 24 aprile 2012, con cui

14 Il ricorso deve essere depositato entro detto termine, a pena di decadenza, nella Cancelleria dell'Ufficio centrale circoscrizionale. Il predetto Ufficio, nella stessa giornata, trasmette all'Ufficio centrale nazionale, il ricorso con le proprie deduzioni. L'Ufficio centrale nazionale decide nei due giorni successivi e le decisioni sono comunicate nelle 24 ore ai ricorrenti ed agli Uffici centrali circoscrizionali.

Qualora, invece, la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di ammissione delle liste e prima della proclamazione degli eletti, l'ufficio centrale circoscrizionale, per la Camera, l'ufficio elettorale regionale, per il Senato, e l'ufficio centrale per la circoscrizione Estero procedono alla dichiarazione di mancata proclamazione nei confronti del soggetto incandidabile.

15 Nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), nonché degli artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo in vigore con le modificazioni apportate dalla legge n. 270 del 2005, in riferimento agli artt. 3, 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, anche alla luce dell'art. 3, protocollo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito, CEDU), ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952).

quest'ultima, confermando la sentenza di primo grado, aveva rigettato la domanda con la quale un cittadino elettore aveva chiesto che fosse accertato che il suo diritto di voto non aveva potuto e non può essere esercitato in coerenza con i principi costituzionali.

In particolare, la Corte di cassazione precisa che il suddetto cittadino elettore aveva convenuto in giudizio, dinanzi al Tribunale di Milano, la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno, deducendo che nelle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica svoltesi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 270 del 2005 e, specificamente, in occasione delle elezioni del 2006 e del 2008, egli aveva potuto esercitare il diritto di voto secondo modalità configurate dalla predetta legge in senso contrario ai principi costituzionali del voto «personale ed eguale, libero e segreto» (art. 48, secondo comma, Cost.) ed «a suffragio universale e diretto» (artt. 56, primo comma e 58, primo comma, Cost.).

La Corte Costituzionale con la notissima sentenza del 13 gennaio 2014 n. 1 ha ritenuto la questione ammissibile, implicitamente riconoscendo la giurisdizione del Giudice ordinario nelle controversie riguardanti la fase preliminare dell'elezione del Parlamento nazionale ¹⁶.

16 Secondo la Corte Costituzionale sono ammissibili le q.l.c. degli art. 4, comma 2, 59 e 83, commi 1, n. 5, e 2, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalla l. 21 dicembre 2005, n. 270 e degli art. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4, d.lg. 20 dicembre 1993, n. 533, nel testo risultante dalla l. n. 270 del 2005, relative, rispettivamente, all'attribuzione del premio di maggioranza su scala nazionale alla Camera e su scala regionale al Senato senza subordinarlo al raggiungimento di una soglia minima di voti, e alle modalità di espressione del voto come voto di lista senza consentire all'elettore di esprimere alcuna preferenza. Premesso che il controllo sull'ammissibilità delle q.l.c. ai sensi dell'art. 23 L. 11 marzo 1953, n. 87 va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un *petitum*, separato e distinto dalla q.l.c., sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere; che il riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimittente, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza dell'incidente di legittimità costituzionale, sono rimessi alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte della Corte costituzionale, qualora sorretti da una motivazione non implausibile; e che il rimettente con motivazione ampia, articolata e approfondita, ha plausibilmente argomentato in ordine sia alla pregiudizialità delle q.l.c. rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime, nel caso di specie il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate q.l.c., non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sollecitata sentenza, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto, e l'ammissibilità delle questioni si desume dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto di voto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante (sentt. n. 59/1957, 226/1976, 384/1991, 263/1994, 387/1996, 4/2000, 270/2010; 61/2012; 279/2012; 280/2012, 91/2013).

Pur accogliendo la questione di costituzionalità poi la Corte ha ritenuto che la normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (concernenti l'attribuzione dei premi di maggioranza e la limitazione della preferenza dell'elettore alla lista) è complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, delle assemblee parlamentari, poiché stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate. Si tratta

4. L'immediata impugnazione degli atti della fase preparatoria del procedimento elettorale

Nello stesso giorno in cui è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.l.vo 2 luglio 2010 n. 104, di approvazione del nuovo codice del processo amministrativo, che, tra l'altro, innova il giudizio elettorale, e, all'art. 129, ammetteva una tutela anticipata soltanto avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori, il 7 Luglio 2010 è stata pubblicata la sentenza della Corte Costituzionale n. 236 del 2010, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83-*undecies* del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni comunali, provinciali e regionali, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti ¹⁷.

di un meccanismo di natura proporzionale, depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza, nel quale è consentita l'espressione di un voto di preferenza per i candidati. Non rientra tra i compiti della Corte valutare l'opportunità e/o l'efficacia di tale meccanismo, spettando ad essa solo di verificare la conformità alla Costituzione delle specifiche norme censurate e la possibilità immediata di procedere ad elezioni con la restante normativa, condizione, quest'ultima, connessa alla natura costituzionalmente necessaria della legge elettorale. Per quanto riguarda la possibilità per l'elettore di esprimere un voto di preferenza, eventuali apparenti inconvenienti, che comunque non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti. In ogni caso, simili eventuali inconvenienti, riguardanti, tra l'altro, le modalità di redazione delle schede elettorali, potranno essere rimossi anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi della presente pronuncia, ferma la possibilità per il legislatore di correggere, modificare o integrare la disciplina residua. Infine, la decisione di annullamento delle norme censurate, avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa rimasta in vigore, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto. Infatti, il principio della cd. retroattività delle sentenze di accoglimento vale soltanto per i rapporti tuttora pendenti, con conseguente esclusione di quelli esauriti, i quali rimangono regolati dalla legge dichiarata invalida. Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso, posto che il processo di composizione delle Camere si compie con la proclamazione degli eletti. Del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali, rilevando, nella specie, il principio fondamentale della continuità dello Stato, che si realizza in concreto attraverso la continuità dei suoi organi costituzionali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare.

17 Le determinazioni adottate e le condotte tenute dall'Amministrazione in asserita violazione dei precetti legislativi che regolano in modo specifico l'indizione delle elezioni regionali afferiscono alla sfera dell'esercizio della potestà amministrativa, sottoposta al sindacato giurisdizionale amministrativo. Tali determinazioni e condotte, infatti, non sono sussumibili nel novero degli atti e provvedimenti adottati emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico ai sensi dell'art. 7, comma 1, del codice del processo amministrativo (Consiglio di Stato 27 novembre 2012 n. 6002). Cfr. Cons. Stato, Sez. V, ord. 19 aprile 2011, n. 1736, con la quale, in materia di referendum abrogativo, si è respinta l'eccezione svolta dalla difesa erariale in merito alla natura politica della scelta delle date di celebrazione della consultazione referendaria. Cons. Stato, sez. VI, 19 maggio 2000, n. 2413, che ha ritenuto sindacabili in linea di principio gli atti del procedimento referendario, segnatamente con riferimento ai profili lesivi della libertà e della segretezza delle scelte degli elettori.

L'art. 2, allegato 4, del nuovo codice amministrativo, contenente le norme di coordinamento ed abrogazioni in materia di elezioni amministrative, ha peraltro previsto l'abrogazione dell'art. 83 *undecies*, oggetto della sentenza di incostituzionalità.

La norma di coordinamento prevede che l'art. 83 del D.P.R. n. 570 del 1960 è così sostituito: "la tutela in materia di operazioni per le elezioni dei consiglieri comunali, successive all'emanazione del decreto di convocazione dei comizi, è disciplinata dalle disposizioni dettate dal codice del processo amministrativo".

La Corte costituzionale ha affermato che la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione (ma anche di ammissione) di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni viola gli artt. 24 e 113, Cost..

L'interesse del candidato, si legge in motivazione, "è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale" per cui ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse "appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio".

La Corte ha evidenziato che "lo stesso legislatore, del resto, con la disposizione dell'art. 44 della L. 69 del 2009, ha delegato il Governo ad adottare norme che consentono l'autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive".

Per completare il quadro della normativa di riferimento, che richiede una tutela piena e tempestiva contro gli atti della pubblica amministrazione, la Corte ha richiamato gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che riconoscono, tra l'altro, il diritto ad un ricorso effettivo.

Il testo originario dell'art. 129 CPA, prima delle modifiche introdotte dal D.L.vo n. 160 del 2012 (secondo correttivo) prevedeva che i provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti l'esclusione di liste o candidati possono essere immediatamente impugnati, esclusivamente da parte dei delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi.

Al di fuori dei provvedimenti di esclusione dalla procedura elettorale ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni era impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti¹⁸.

¹⁸ In tema di elezioni amministrative, la impugnazione in via immediata di un provvedimento di ammissione di una lista appare inammissibile alla luce di quanto dispone l'art. 129 CPA (d.lgs n. 104/2010), intitolato "giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali", la cui formulazione letterale rende evidente come la possibilità di impugnazione immediata riguardi esclusivamente i provvedimenti di esclusione di liste o di candidati; dall'esame del comma 2 della norma si ricava che l'impugnabilità immediata dei soli atti di esclusione del procedimento preparatorio costituisce pecu-

Era già emersa, pur tuttavia, nella giurisprudenza una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 129 CPA in tema di atti impugnabili immediatamente lesivi individuati anche negli atti di ammissione delle liste (con particolare riguardo alle doglianze relative alla confondibilità dei simboli di lista) ¹⁹.

Il d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, recante disposizioni correttive e integrative del codice del processo amministrativo ha innovato a detta limitazione in ordine agli atti impugnabili della fase preparatoria delle elezioni (si tratta del secondo intervento correttivo, dopo quello recato dal d.lgs. n. 195 del 2011, che non aveva innovato la materia).

liare disciplina derogatoria rispetto alla regola per la quale ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni amministrative, è impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti (T.A.R. Campania Salerno Sez. I, 24 aprile 2012, n. 781); in tema di elezioni amministrative, la impugnazione in via immediata di un provvedimento di ammissione di una lista appare inammissibile alla luce di quanto dispone l'art. 129 CPA (d.lgs n. 104/2010), intitolato "giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali", la cui formulazione letterale rende evidente come la possibilità di impugnazione immediata riguardi esclusivamente i provvedimenti di esclusione di liste o di candidati; dall'esame del comma 2 della norma si ricava che l'impugnabilità immediata dei soli atti di esclusione del procedimento preparatorio costituisce peculiare disciplina derogatoria rispetto alla regola per la quale ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni amministrative, è impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti (T.A.R. Campania Salerno Sez. I, 12 aprile 2012, n. 681; T.A.R. Campania Salerno Sez. I, 11 aprile 2012, n. 672).

La impugnazione in via immediata di un provvedimento di ammissione di una lista appare inammissibile alla luce di quanto dispone l'art. 129 c. proc. amm., intitolato "giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali", la cui formulazione letterale rende evidente come la possibilità di impugnazione immediata riguardi esclusivamente i provvedimenti di esclusione di liste o di candidati; dall'esame del comma 2 si ricava che l'impugnabilità immediata dei soli atti di esclusione del procedimento preparatorio costituisce peculiare disciplina derogatoria rispetto alla regola per la quale ogni provvedimento relativo al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni amministrative, è impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'atto di proclamazione degli eletti (T.A.R. Trieste Friuli Venezia Giulia, sez. I, 22 aprile 2011 n. 237).

19 Il Consiglio di Stato sez. V con la sentenza n. 2551 del 29 aprile 2011 ha ritenuto che "Se è vero, infatti, che l'articolo 129 c.p.a. ammette espressamente la impugnazione soltanto dei provvedimenti di esclusione (ricusazione) delle liste o di candidati dalla competizione elettorale, occorre ricordare che la Corte Costituzionale con la sentenza n. 236 del 7 luglio 2010 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83 *undecies* del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, proprio nella parte in cui escludeva un'autonoma immediata impugnativa degli atti endoprocedimentali, ancorché immediatamente lesivi: l'immediata impugnabilità di detti atti si riconnette, secondo il ragionamento della Corte ai principi di effettività e tempestività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive immediatamente lese, atteso che "...l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale", così che "...ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia nel frattempo prodotto pregiudizio". Quantunque le ricordate argomentazioni della Corte non possano trovare automatica ed immediata applicazione anche allorché si tratti dell'impugnazione di provvedimenti di ammissione di liste o di candidati, ipotesi nelle quali una lesione concreta ed attuale non si è ancora definitivamente verificata e può dipendere in concreto dall'esito delle elezioni rispetto alla lista o ai candidati ammessi asseritamente in modo illegittimo, pur tuttavia nel caso di specie deve ammettersi l'impugnazione dell'ammissione della Lista Lega Todaro in ragione delle peculiari prospettate ragioni di illegittimità, fondate sull'astratto pericolo di confusione nell'elettorato determinato dall'uso da parte della predetta Lista di un contrassegno asseritamente confondibile con quello utilizzato dalla lista e sul connesso interesse da evitare un possibile sviamento dell'elettorato. In tali termini il ricorso di primo grado doveva e deve essere considerato ammissibile".

Tra le innovazioni che riguardano il contenzioso elettorale in relazione alla fase del procedimento elettorale preparatorio (art. 129 c.p.a.), la modifica sostanziale che si intendeva apportare non è di lineare contenuto dispositivo (rimanendo nel titolo dell'articolo il riferimento alla impugnazione della esclusione di liste e candidati, dovuto verosimilmente ad un difetto di coordinamento delle norme novellate).

Purtuttavia, mentre in base al testo previgente erano impugnabili solo le esclusioni, e solo da parte di alcuni soggetti nominati, e solo in relazione alle elezioni amministrative, adesso sono impugnabili, più in generale, tutti "i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio", senza limiti espressi di legittimazione attiva, e con estensione al contenzioso elettorale per il Parlamento europeo.

La ragione di tale innovazione è correlata all'esigenza di dare piena applicazione ai principi enunciati nella decisione sopra richiamata della Corte cost. 7 luglio 2010 n. 236, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies*, d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

Sebbene la pronuncia sia stata resa, come sopra rilevato, con riguardo al caso di impugnazione di un provvedimento di esclusione, secondo una diffusa opinione ha una portata generale e va intesa nel senso che tutti gli atti lesivi che fanno parte del procedimento elettorale preparatorio sono immediatamente impugnabili ²⁰.

La volontà di ampliare il novero degli atti impugnabili, ricomprendendovi quelli di ammissione delle liste e dei candidati, è desumibile anche facendo applicazione del criterio ermeneutico logico sistematico.

Sul piano teorico, ha poco senso la disposizione che fa riferimento al "diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio" dal momento che il diritto tutelato è quello alla partecipare alle elezioni.

²⁰ De Nictolis, Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo, in studi e contributi del sito Giustizia-amministrativa.it.

Dalla formulazione della novella legislativa non è esplicitato che tale risultato venga raggiunto con la previsione del correttivo. L'intento perseguito era più chiaro nel testo licenziato dalla commissione speciale del Consiglio di Stato: ivi si disponeva che sono impugnabili "i provvedimenti immediatamente lesivi relativi al procedimento elettorale preparatorio". Il testo definitivo, come detto, si riferisce testualmente ai "provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio". Nello schema di decreto legislativo era, pertanto, chiaro che si intendesse estendere l'ambito oggettivo del contenzioso alle ammissioni, e la legittimazione attiva a tutti i cittadini elettori. Nel testo finale, il riferimento agli atti lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio è poco chiara.

La Corte Costituzionale ha ritenuto incostituzionale la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione e di ammissione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., in quanto l'interesse del candidato - si legge in motivazione - "è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale" per cui ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse "appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio".

Sussiste, infatti, un interesse legittimo strumentale al corretto svolgimento del procedimento elettorale preparatorio (nel corso del quale le competenti commissioni elettorali decidono sulle ammissioni ed esclusioni di liste, contrassegni, candidati).

La potenziale lesività non è tanto correlata al procedimento elettorale preparatorio in sé, ma alle decisioni che nel suo ambito vengono assunte e che si sostanziano nella esclusione o nella ammissione di liste, contrassegni, candidati.

Detti atti finali ledono l'interesse della lista o del candidato a partecipare alle elezioni, ossia al procedimento elettorale nella sua interezza con la potenziale capacità di inficiare la proclamazione degli eletti e non si limita a quello preparatorio.

E' vero che la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di contenzioso elettorale tradizionalmente è stata ascritta al novero della giurisdizione di legittimità e di merito e che il contenzioso elettorale non è menzionato tra i casi di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133 c.p.a., ma nell'art. 134 tra i casi di giurisdizione di merito.

Pur tuttavia la qualificazione del diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio, ha verosimilmente introdotto una materia di giurisdizione esclusiva.

Non assume rilievo, infatti, determinante la circostanza che l'art. 133 c.p.a. continua a non menzionare il contenzioso elettorale nella elencazione, ma questa ha un carattere non esaustivo posto che il comma 1 recita "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge"²¹.

Al di là dei dubbi teorici che solleva il novellato art. 129 c.p.a., sul piano pratico, la menzione del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale (preparatorio), induce a ritenere i provvedimenti lesivi di tale diritto sono:

²¹ Prima della disciplina che novellava l'art. 82, D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, la giurisprudenza della V sezione del Consiglio di Stato affermava il principio che anche il contenzioso sulle operazioni elettorali concerne diritti pubblici soggettivi al pari di quello relativo al diritto di elettorato attivo e passivo e negava per l'effetto la giurisdizione del giudice amministrativo Cons. St., sez. V, 22 aprile 1969 n. 334; Id., 28 novembre 1969 n. 1475; Id., 19 dicembre 1969 n. 1565. Ma le sez. un. sin dalla fine degli anni '60 affermarono che sulle operazioni elettorali (elezioni amministrative) la giurisdizione spetta al giudice amministrativo, Cass., sez. un., 30 settembre 1968 n. 3043; 14 aprile 1969 n. 1179; 26 maggio 1969 n. 1863. A tale tesi si uniformò dapprima il Cons. giust. sic. 12 dicembre 1970 n. 557, e l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la decisione 6 aprile 1971 n. 3.

- i provvedimenti di esclusione dei candidati che delle liste dalla competizione elettorale.
- i provvedimenti di ammissione rispettivamente di candidati e liste.

Questi ultimi devono ritenersi atti immediatamente lesivi del diritto del candidato, del pari ammesso, a partecipare al procedimento elettorale in un quadro di potenziali concorrenti definito ed immune da possibili contestazioni all'esito del procedimento elettorale costituito dalla proclamazione degli eletti.

L'attuale formulazione normativa ha voluto estendere, pertanto, l'ambito oggettivo del contenzioso elettorale preparatorio sino a includervi le ammissioni che determinano una potenziale perturbazione della competizione elettorale a prescindere dal risultato conseguente alla proclamazione degli eletti.

Le ammissioni o esclusioni delle liste e dei candidati non sono qualificabili atti endo-procedimentali privi di potenziale lesività immediata sin dalla adozione a prescindere dall'esito elettorale.

Gli atti ammissivi delle liste e dei candidati definiscono fasi autonome del procedimento.

Discende da tale assunto che gli atti che chiudono una fase, se immediatamente lesivi, ancorché prodromici a successivi sviluppi, sono suscettibili di autonoma e doverosa impugnazione.

Denegando la possibilità di una impugnativa tempestiva dell'atto che chiude la fase di ammissione, si realizza la potenziale violazione degli artt. 24 e 113 Cost..

Rilievo quest'ultimo che rende necessaria una esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 129 CPA.

Ciò perché - seguendo il ragionamento della Corte - l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale in un definito contesto politico e ambientale, ed altresì - occorre aggiungere - temporale.

Ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio.

In nessun altro procedimento, come quello elettorale, gli effetti dannosi di atti preparatori illegittimi si riverberano in modo irreversibile sulla rinnovazione di quegli stessi atti a seguito di una pronuncia di annullamento *ex post* per la indiscutibile non omogeneità tra due procedimenti elettorali reiterati nel tempo.

L'argomentazione è comune sia per l'ipotesi di illegittima esclusione di una lista, che per quella di illegittima ammissione di una lista concorrente.

Peraltro a confermare sul piano fattuale che un pregiudizio può derivare anche dall'ammissione illegittima di una singola candidatura o di una lista assume rilevanza la natura del sistema elettorale ormai vigente nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, anco-

rato fortemente al principio maggioritario; sicché la partecipazione alla competizione elettorale con candidature o liste formate e presentate in modo del tutto irregolare ha una influenza decisiva sul risultato elettorale, determinandolo nel suo esito finale.

Da qui la lesione immediata dell'interesse di un candidato, che è quello di partecipare ad una consultazione elettorale nella situazione politico-amministrativa esistente alla data prefissata, secondo le regole del gioco.

Va, inoltre, rilevato che una correzione o riedizione della competizione in un momento successivo, non sarebbe pienamente soddisfattiva, perché influenzata dalle modificazioni, *medio tempore* verificatesi, del contesto politico-ambientale in diretta dipendenza di quegli atti di ammissione illegittimi, che hanno condizionato il risultato elettorale ²².

Il diniego di una tempestiva tutela giurisdizionale fin dalla fase preparatoria estesa a tutti gli atti (di ammissione e di esclusione) è destinato a ledere l'interesse del candidato, anche perché la rinnovazione della consultazione elettorale potrà essere direttamente influenzata dalla funzione pubblica *medio tempore* esercitata da chi ha potuto giovare dell'esecuzione di un provvedimento illegittimo di ammissione alla competizione stessa.

In linea generale per i competitori politici, ottenere la ripetizione delle elezioni, in un tempo successivo della vicenda elettorale in caso di vizi della fase preparatoria, non è realmente soddisfattivo.

22 Gli esempi sono di estrema attualità: si pensi ai sindaci o presidenti di regione, proclamati eletti ed insediatisi in virtù di elezioni annullate per vizi degli atti preparatori, concernenti l'illegittima ammissione di liste o candidature presentate fuori termine o inficiate dall'irregolare raccolta delle firme dei presentatori.

Si pensi alla vicenda della Regione Molise decisa dal Consiglio di Stato con la sentenza della sez. V 29 ottobre 2012 n. 5504 dove si afferma che se è vero che nel caso di illegittima ammissione di liste alle elezioni regionali, l'effetto perturbante va verificato alla stregua del rapporto esistente tra i voti attribuiti alla lista/e illegittimamente ammessa/e (collegata al candidato vincitore), da un lato, e lo scarto dei voti registrato tra i due candidati alla presidenza, dall'altro, un siffatto effetto non può non essere rinvenuto, in concreto, allorché i suffragi raccolti dalla lista indebitamente ammessa superino largamente l'anzidetto scarto, sì da presentarsi in tal modo come suscettibili di alterare in maniera significativa il risultato della consultazione. Nella specie è stato ritenuto sussistente l'effetto perturbante sui risultati dell'elezione, derivante dall'illegittima ammissione di liste elettorali, tenuto conto del fatto che, da un lato, lo scarto tra i due schieramenti, nell'elezione diretta del Presidente della Regione, era di appena 948 voti, e che, dall'altro, l'ammissione illegittima di due liste due liste, collegate al vincitore, aveva fatto sì che queste ultime riportassero nel loro complesso, rispettivamente, 7.108 e 9057 voti. Secondo la sentenza di cui sopra, infatti, l'effetto perturbante va verificato alla stregua del rapporto esistente tra i voti attribuiti alla lista/e illegittimamente ammessa/e (collegata al candidato vincitore), da un lato, e lo scarto dei voti registrato tra i due candidati alla presidenza, dall'altro. Ed un siffatto effetto non può non essere rinvenuto, in concreto, allorché i suffragi raccolti dalla lista indebitamente ammessa superino largamente l'anzidetto scarto, sì da presentarsi in tal modo come suscettibili di alterare in maniera significativa il risultato della consultazione (per questa impostazione cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 31 marzo 2012, n. 1889; 20 marzo 2006, n. 1437; 18 giugno 2001, n. 3212,; 7 marzo 2001, n. 1343; 10 maggio 1999, n. 535). Per quanto, infatti, non sia accertabile *ex post* quale sarebbe stato il comportamento degli elettori che hanno espresso a suo tempo il loro voto in favore di una delle due liste illegittimamente ammesse, ciò non toglie che nella vicenda in questione, in cui i voti complessivamente raccolti da queste sono stati superiori di circa 16 volte al divario registrato tra i due candidati alla presidenza, si imponga il fondato sospetto che l'esito della consultazione in assenza delle medesime liste avrebbe potuto essere diverso.

E ciò vale per qualsiasi vizio afferente l'ammissione o l'esclusione di una lista; infatti il decorrere del tempo nella materia elettorale non è certamente un fattore neutrale.

Vi sono, peraltro, casi specifici in cui i vizi afferenti l'ammissione di una lista, non tempestivamente rilevati, hanno un effetto dirompente sulla stessa possibilità di una effettiva presenza delle altre liste di altri candidati.

Si pensi, ad esempio, alla violazione della norma che limita il numero massimo delle firme di sottoscrizione per la presentazione di una lista, allo scopo di non condizionare le possibilità degli altri elettori, e di non dar luogo ad una preconstituita campagna elettorale.

In una fattispecie di tal genere, è evidente, che l'omessa rilevazione del vizio da parte di una commissione elettorale, ed il diniego della possibilità di una impugnativa immediata del provvedimento di ammissione della lista illegittimamente ammessa, comporterebbe una lesione immediata e difficilmente recuperabile attraverso la posticipazione dei ricorsi elettorali ²³.

Si tutela così il principio della certezza delle situazioni giuridiche che nel diritto pubblico garantisce il perseguimento dell'interesse della collettività a garanzia del principio di democrazia sancito dall'art. 1 della Costituzione.

Né va sottaciuta l'esigenza di garantire il bilanciamento degli interessi dei soggetti coinvolti nel procedimento elettorale con quelli dell'Amministrazione ed in primo luogo a quello di evitare la rinnovazione della procedura elettorale che comporta costi a fronte di vizi che se rilevati tempestivamente nel corso di un rito dai tempi di definizione strettissimi, quale quello dell'art. 129 CPA, avviano il procedimento elettorale verso un percorso indenne da contestazioni.

Detti argomenti consentono di risolvere la questione della facoltatività o obbligatorietà del rito dell'art. 129 c.p.a, ovvero alla possibilità di dedurre vizi della fase preparatoria con riguardo all'atto di proclamazione degli eletti con il rito del successivo art. 130.

Nella versione originaria del c.p.a. l'impugnazione immediata dei provvedimenti di esclusione appariva non doverosa: l'art. 129, c. 1, versione originaria, c.p.a. usava la locuzione "possono essere immediatamente impugnati", e l'art. 129, c. 2, c.p.a. versione originaria lasciava intendere che se l'interessato non si avvaleva di tale facoltà, restava la possibilità di contestare l'esclusione dopo la proclamazione degli eletti, con l'altro rito elettorale ²⁴.

²³ Pietro Quinto, Il nuovo codice, il giudizio elettorale e la Corte costituzionale: una singolare coincidenza, in Foro amm. TAR 2010, 06, 2228.

²⁴ Nella vigenza della disposizione originaria si riteneva pur tuttavia che il giudicato di rigetto formatosi sul ricorso proposto contro l'esclusione della lista ai sensi dell'art. 129, d.lgs. n. 104/2010 (CPA), impedisce a qualsiasi soggetto di proporre un nuovo ricorso successivamente alla proclamazione degli eletti, mentre il giudicato di accoglimento non preclude l'impugnazione dell'ammissione per vizi diversi rispetto a quelli posti alla base dell'esclusione (Cons. Stato Sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058).

Detta conclusione sembrava esclusa dall'art. 130 CPA che al comma 1 recita "Salvo quanto disposto nel Capo II del presente Titolo (ndr il giudizio avverso gli atti della fase preparatoria), contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali è ammesso ricorso soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti...".

Con la norma novellata dal d.lgs. n. 160/2012 il rito disciplinato dall'art. 129 ormai sembra essere, anche sotto il profilo testuale, obbligatorio, dal momento che il c. 1, dispone che gli atti ivi menzionati "sono impugnabili", e l'art. 129, c. 2, come novellato, dispone che solo gli atti diversi da quelli di cui al c. 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento elettorale unitamente all'atto di proclamazione degli eletti.

Il testo normativo novellato rafforza la finalità di separare nettamente gli effetti lesivi derivanti dagli atti conclusivi della procedura di ammissione delle liste e dei candidati da quella successiva della competizione elettorale che si conclude con la proclamazione degli eletti e che è tenuta indenne dai vizi della fase preparatoria sia attraverso la inoppugnabilità degli atti che attraverso la formazione del giudicato correlato alla particolarità del rito caratterizzato dalla accelerazione dei termini per la definizione delle controversie ²⁵.

5. Il rito in materia di ammissione delle liste e dei candidati (art. 129 CPA)

L'articolo 129 introduce una specifica disciplina con riguardo alla tutela anticipata avverso gli atti dei procedimenti elettorali preparatori per le elezioni comunali, provinciali e regionali.

Il secondo correttivo dispone l'estensione del contenzioso elettorale preparatorio all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Dopo la novella del secondo correttivo sul piano della legittimazione ad agire, mentre il disegno emerso dai lavori preparatori era di introdurre l'azione popolare, il testo finale va in altra direzione.

²⁵ In termini T.A.R. Piemonte sez. 2^a 10 ottobre 2013 n. 1073.

Una lettura in parte antitetica muove dalla considerazione che l'art. 129 c.p.a., nello stabilire che i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali provinciale e regionali sono impugnabili innanzi al Tar competente nel termine di tre giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione, ovvero dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati, concerne esclusivamente gli atti del procedimento elettorale immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale e quindi, pur concernendo sia gli atti di esclusione della lista di appartenenza del ricorrente sia quelli di ammissione di liste concorrenti, si riferisce, esclusivamente, al ricorso proposto da soggetto candidato alle elezioni, il quale deduca la lesione del proprio diritto a partecipare alla competizione elettorale in conseguenza dell'esclusione della propria lista ovvero dell'effetto perturbatore derivante dall'ammissione, in ipotesi illegittima, di altre liste concorrenti (T.A.R. Piemonte sez. I 25/02/2015 n. 352).

Se è vero, infatti, che rispetto al testo previgente non si menzionano nominativamente i legittimati attivi, tuttavia è anche vero che il confine della legittimazione discende, *ex se*, dalla menzione del “diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale”.

Essendo l'azione popolare e la sostituzione processuale una eccezione che va espressamente prevista, sembra chiaro che chi potrà ricorrere è solo chi lamenta la lesione del proprio diritto a partecipare al procedimento elettorale, e dunque i soli candidati e i delegati di lista in rappresentanza della lista nel suo insieme ²⁶.

Quanto al rito applicabile il d.l.vo n. 160 del 2012 ha modificato sulle forme di pubblicità del ricorso prevedendo anche la modalità della pubblicazione sul sito internet della giustizia amministrativa.

Il ricorso avverso l'esclusione dalla competizione elettorale nel termine di tre giorni decorrenti come sopra, deve essere, a pena di decadenza notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato (e non presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato), nonchè alla Prefettura (per gli adempimenti connessi alla eventuale modifica dei manifesti e delle schede elettorali) e, ove possibile, agli eventuali controinteressati.

L'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; la notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione.

Il ricorso va depositato presso la segreteria del Tribunale amministrativo, che provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.

La ristrettezza dei termini per l'impugnazione previsti dall'art. 129, comma 8, d.lgs. n. 104 del 2010 non si presta a dubbi di costituzionalità, atteso che la previsione è il frutto di un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di assicurare il diritto a una difesa effettiva e la necessità di svolgere i due gradi del giudizio amministrativo sui provvedimenti di esclusione di liste o di candidati in tempo utile per scongiurare il rinvio delle competizioni elettorali ²⁷.

Una corretta interpretazione della disposizione contenuta nella lettera b) del secondo comma dell'art. 129 d.lgs. n. 104 del 2010 (a mente del quale il ricorso in materia elettora-

²⁶ In materia elettorale i presentatori della lista sono portatori di un interesse meramente strumentale che si concretizza solo una volta che la lista stessa consegua un risultato utile, ottenendo una rappresentanza. Una volta ottenuto tale risultato l'interesse si qualifica nelle persone dei candidati eletti, mentre non può essere riconosciuto un concreto interesse dei presentatori a difendere in giudizio l'ammissione della lista una volta che questa non abbia ottenuto il diritto alla rappresentanza. I presentatori assumono quindi una posizione qualificata quando nel corso del procedimento elettorale sia esclusa la loro lista, ed anzi in tale fase possono proporre impugnazione ai sensi dell'art. 129 CPA (d.lgs. n. 104/2010) (Cons. Stato Sez. IV, 31 marzo 2012, n. 1889).

²⁷ Cons. Giust. Amm. Sic., 16 maggio 2011, n. 357.

le deve essere notificato all'ufficio che ha emanato l'atto e alla Prefettura), è coerente con la *ratio* acceleratoria cui è ispirato il giudizio elettorale e ne determina l'incompatibilità con l'applicazione della normativa generale in tema di notifica dei ricorsi alle amministrazioni e agli uffici statali presso il competente ufficio dell'Avvocatura dello Stato.

Ciò si giustifica sia in ragione della ristrettezza dei termini imposti dal legislatore (che mal si concilierebbe con le stesse esigenze di tutela e difesa delle decisioni degli uffici statali riguardanti l'esclusione delle liste dai procedimenti elettorali), sia dagli specifici compiti cui deve adempiere, proprio secondo il citato articolo 129, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, quale, in particolare, il provvedere a rendere pubblico il ricorso mediante affissione di una copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico (nonché sul sito internet della Giustizia amministrativa).

Affissione che ha valore di notificazione per pubblici proclami per tutti i contro interessati con effetto dal giorno stesso della affissione, adempimento inconciliabile con la natura e le funzioni dell'Avvocatura dello Stato e strettamente conseguente alla ricevuta notificazione del ricorso ²⁸.

Le parti sono tenute ad indicare, rispettivamente nel ricorso e negli atti di costituzione, l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax da valere per ogni eventuale comunicazione e notificazione (sebbene non sia previsto espressamente per l'inosservanza di detta norma la sanzione di l'inammissibilità del ricorso).

Quanto allo svolgimento del processo va rilevato che l'udienza di discussione si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, nel termine di tre giorni dal deposito del ricorso, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale.

Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicarsi nello stesso giorno.

L'articolo 74 del codice prevede che nel caso in cui ravvisi la manifesta fondatezza ovvero la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il giudice decide con sentenza in forma semplificata.

La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme.

Elementi di contenuto della sentenza sono: a) l'indicazione del giudice adito e del collegio che l'ha pronunciata; b) l'indicazione delle parti e dei loro avvocati; c) le domande; d) la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione, anche con rinvio a pre-

²⁸ Cons. Stato Sez. V, 29 aprile 2011, n. 2559.

cedenti cui intende conformarsi; e) il dispositivo, ivi compresa la pronuncia sulle spese; f) l'ordine che la decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa; g) l'indicazione del giorno, mese, anno e luogo in cui la decisione è pronunciata; h) la sottoscrizione del presidente e dell'estensore ²⁹.

L'art. 26, comma 2, c. proc. amm. ("Il giudice, nel pronunciare sulle spese, può altresì condannare, anche d'ufficio, la parte soccombente al pagamento in favore dell'altra parte di una somma di denaro equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o orientamenti giurisprudenziali consolidati") non riguarda le spese di lite (quantificate con la condanna alle spese secondo la logica propria delle disposizioni sancite dagli art. 91 e 92 c.p.c.); non riguarda la responsabilità da lite temeraria (tipizzata dai commi 1 e 2 dell'art. 96 c.p.c.); non riguarda la pretesa sostanziale (sulla quale statuisce il contenuto dispositivo della sentenza); non è configurabile quale sanzione pubblica ³⁰.

La motivazione della sentenza con il rito elettorale può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie.

La sentenza non appellata è comunicata immediatamente ("senza indugio") dalla segreteria del tribunale all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato.

Il ricorso di appello va proposto, nel termine di due giorni dalla pubblicazione della sentenza, e deve essere, a pena di decadenza, notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o fax, all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati.

²⁹ Si applica l'articolo 118, comma 3, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, per cui in ogni caso deve essere omessa ogni citazione di autori giuridici. La sottoscrizione del presidente e del relatore sono elementi costitutivi della sentenza la cui assenza comporta la nullità. Se il presidente non può sottoscrivere per morte o altro impedimento, la sentenza è sottoscritta dal componente più anziano del collegio, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento. Se è, invece, l'estensore che non può sottoscrivere la sentenza per morte o altro impedimento, è sufficiente la sottoscrizione del solo presidente, purché prima della sottoscrizione sia menzionato l'impedimento. La sentenza deve essere redatta non oltre il quarantacinquesimo giorno da quello della decisione della causa e non può più essere modificata dopo la sua sottoscrizione, è immediatamente resa pubblica mediante deposito nella segreteria del giudice che l'ha pronunciata. Il segretario dà atto del deposito in calce alla sentenza, vi appone la data e la firma ed entro cinque giorni ne dà comunicazione alle parti costituite (articolo 89).

³⁰ La liquidazione della somma è affidata all'equità, qui intesa nel tradizionale significato di criterio di valutazione giudiziario correttivo o integrativo, teso al contemperamento, nella logica del caso concreto, dei contrapposti interessi rilevanti secondo la coscienza sociale (Consiglio Stato, sez. V, 23 maggio 2011, n. 3083). In materia di spese processuali riferite alle attività svolte dal difensore nel corso di un processo giudiziario, la sentenza di condanna al pagamento delle stesse comporta, a titolo di rimborso e di obblighi consequenziali e accessori, il pagamento dell'IVA e della CPA (che, sulla somma liquidata, sono dovute dal cliente al professionista), anche in mancanza di una esplicita statuizione sul relativo pagamento da parte della stessa sentenza T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. I, 26 aprile 2010, n. 947.

In ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati.

La notificazione si ha per avvenuta il giorno stesso della predetta affissione; per le parti costituite nel giudizio di primo grado la trasmissione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica certificata o il numero di fax indicato negli atti difensivi.

Il ricorso va, quindi, depositato in copia presso il tribunale amministrativo regionale che ha emesso la sentenza di primo grado, il quale provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico e depositato presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.

Nel giudizio predetto non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 52, comma 5, e 54, commi 1 e 2, per cui il giorno di sabato non è considerato festivo ai fini della decorrenza dei termini decadenziali da non calcolare a ritroso ³¹.

A norma dell'art. 129, co. 6 e 9, c.p.a. il giudizio è definito, anche in sede di appello, all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicarsi nello stesso giorno. La relativa motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie ³².

Il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 disciplina il procedimento per la rilevazione della incandidabilità nelle procedure elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia e delle cariche elettive delle Regioni e degli enti locali.

L'accertamento dell'incandidabilità è svolto, in occasione della presentazione delle liste dei candidati ed entro il termine per la loro ammissione, dall'ufficio elettorale circoscrizionale, sulla base delle dichiarazioni sostitutive attestanti l'insussistenza della condizione di incandidabilità, rese da ciascun candidato ai sensi dell'articolo 46 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Lo stesso ufficio accerta la condizione soggettiva di incandidabilità sulla base di atti o documenti di cui venga comunque in possesso comprovanti la condizione di limitazione del diritto di elettorato passivo.

31 La giurisprudenza ha affermato i seguenti principi in tema di appello.

I casi di applicazione del rito speciale previsto dall'art. 129, d.lgs. n. 104/2010 (CPA) in materia di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali, che riguardano solo il giudizio di primo grado e il giudizio d'appello, sono di stretta interpretazione; di conseguenza l'opposizione di terzo proposta contro una sentenza in materia di elezioni locali è disciplinata dal rito ordinario. Nel rito speciale previsto dall'art. 129, d.lgs. n. 104/2010 (CPA), in materia di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali, sono controinteressati litisconsorti necessari i soli candidati delle liste eventualmente ammesse. I candidati delle liste ammesse che, ritualmente evocati, non si siano costituiti nel giudizio di primo grado sono legittimati ad appellare la sentenza sfavorevole, ma non a proporre opposizione di terzo. Il cittadino elettore non è legittimato a proporre opposizione di terzo nei confronti della sentenza che abbia accolto il ricorso contro l'esclusione della lista (Cons. Stato Sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058).

32 Cons. Stato Sez. V, 1 marzo 2011, n. 1272.

Per i ricorsi avverso le decisioni di ammissione o esclusione dei candidati per motivi di incandidabilità trova applicazione l'articolo 129 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ³³.

Qualora, invece, la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di ammissione delle liste, l'ufficio elettorale circoscrizionale o l'ufficio elettorale nazionale procedono alla dichiarazione di mancata proclamazione dei candidati per i quali è stata accertata l'incandidabilità.

Qualora, invece, la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di ammissione dei candidati, la condizione stessa viene rilevata, ai fini della mancata proclamazione, dall'ufficio preposto alle operazioni di proclamazione degli eletti.

33 L'art. 5 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 disciplina il procedimento per la rilevazione della incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia.

L'accertamento della condizione di incandidabilità alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia comporta la cancellazione dalla lista dei candidati.

L'accertamento dell'incandidabilità è svolto, in occasione della presentazione delle liste dei candidati ed entro il termine per la loro ammissione, dall'ufficio elettorale circoscrizionale, sulla base delle dichiarazioni sostitutive attestanti l'insussistenza della condizione di incandidabilità, rese da ciascun candidato ai sensi dell'articolo 46 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Lo stesso ufficio accerta la condizione soggettiva di incandidabilità sulla base di atti o documenti di cui venga comunque in possesso comprovanti la condizione di limitazione del diritto di elettorato passivo.

Per i ricorsi avverso le decisioni di ammissione o esclusione dei candidati per motivi di incandidabilità trova applicazione l'articolo 129 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Qualora, invece, la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di ammissione delle liste, l'ufficio elettorale circoscrizionale o l'ufficio elettorale nazionale procedono alla dichiarazione di mancata proclamazione dei candidati per i quali è stata accertata l'incandidabilità.

Qualora la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata in epoca successiva alla data di proclamazione, la condizione stessa viene rilevata dall'ufficio elettorale nazionale, ai fini della relativa deliberazione di decadenza dalla carica e ne dà immediata comunicazione alla segreteria del Parlamento europeo.

Analoga disciplina è prevista dall'art. 9 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 per la cancellazione dalle liste per incandidabilità alle elezioni regionali.

In occasione della presentazione delle liste dei candidati per le elezioni del presidente della regione e dei consiglieri regionali, oltre alla documentazione prevista dall'articolo 9 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e dall'articolo 1, commi 3 e 8, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, o prevista dalle relative disposizioni delle leggi elettorali regionali, ciascun candidato rende, unitamente alla dichiarazione di accettazione della candidatura, una dichiarazione sostitutiva, ai sensi dell'articolo 46 del decreto del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 attestante l'insussistenza delle cause di incandidabilità.

Gli uffici preposti all'esame delle liste dei candidati, entro il termine previsto per la loro ammissione, cancellano dalle liste stesse i nomi dei candidati per i quali manca la dichiarazione sostitutiva e dei candidati per i quali venga comunque accertata, dagli atti o documenti in possesso dell'ufficio, la sussistenza di alcuna delle predette condizioni di incandidabilità.

Per i ricorsi avverso le decisioni di ammissione o esclusione dei candidati per motivi di incandidabilità trova espressa applicazione l'articolo 129 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Qualora, invece, la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di ammissione delle liste e dei candidati, la condizione stessa viene rilevata, ai fini della mancata proclamazione, dagli uffici preposti alla proclamazione degli eletti.

L'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 disciplina la cancellazione dalle liste per incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali.

6. Il rito relativo alle operazioni elettorali di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo (artt. 130, 131, 132 C.P.A.)

L'articolo 130 disciplina il rito relativo alle operazioni elettorali di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo.

Il principio cardine di detta tipologia dei giudizi è che contro tutti gli atti del procedimento elettorale successivi all'emanazione dei comizi elettorali è ammesso ricorso soltanto alla conclusione del procedimento elettorale, unitamente all'impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti:

a) quanto alle elezioni di Comuni, Province e Regioni, da parte di qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione si tratta, al Tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede il predetto ente territoriale, da depositare nella segreteria del tribunale adito entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti;

b) quanto alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, da parte di qualsiasi candidato o elettore, davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, da depositare nella relativa segreteria entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'elenco dei candidati proclamati eletti.

Spetta, infatti, agli Stati membri il compito di organizzare le elezioni del Parlamento europeo, secondo la procedura fissata dalle disposizioni nazionali, e, in tale ambito, procedere allo spoglio dei voti ed alla proclamazione ufficiale dei risultati elettorali.

Il Parlamento europeo non può rimettere in discussione la regolarità della proclamazione dell'ufficio elettorale nazionale in quanto, in base all'art. 12 dell'Atto del 1976, è tenuto a prendere atto dei risultati ³⁴.

Coloro che presentano un ricorso in materia elettorale, sia che si tratti di cittadini elettori, che di candidati non eletti, sono tenuti a dare prova della propria

Anche in questo caso in occasione della presentazione delle liste dei candidati per le elezioni del presidente della provincia, del sindaco, del presidente della circoscrizione e dei consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali, oltre alla documentazione prevista da altre disposizioni normative, ciascun candidato, unitamente alla dichiarazione di accettazione della candidatura, rende una dichiarazione sostitutiva, ai sensi dell'articolo 46 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, attestante l'insussistenza delle cause di incandidabilità.

Gli uffici preposti all'esame delle liste dei candidati, entro il termine previsto per la loro ammissione, cancellano dalle liste stesse i candidati per i quali manca la dichiarazione sostitutiva e dei candidati per i quali venga comunque accertata, dagli atti o documenti in possesso dell'ufficio, la sussistenza di alcuna delle predette condizioni di incandidabilità.

Per i ricorsi avverso le decisioni di ammissione o esclusione dei candidati per motivi di incandidabilità trova sempre espressa applicazione l'articolo 129 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Qualora, invece, la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di ammissione dei candidati, la condizione stessa viene rilevata, ai fini della mancata proclamazione, dall'ufficio preposto alle operazioni di proclamazione degli eletti.

34 Corte giustizia CE, sez. IV, 30 aprile 2009, n. 393.

legittimazione all'impugnazione nel termine perentorio di dieci giorni dalla notificazione del ricorso. La prova della legittimazione è diversa a seconda che il ricorso sia proposto da candidati non eletti o da cittadini elettori non partecipanti alla competizione.

Per i primi la legittimazione si identifica con l'interesse a ricorrere perché il *petitum* consiste nell'annullamento *in toto* o *in parte qua* della proclamazione degli eletti nella parte in cui non hanno sortito un esito favorevole a loro o alla loro lista; la legittimazione può pertanto essere attestata dalla semplice iscrizione nelle liste dei partecipanti alla competizione o in qualsivoglia atto o documento idoneo a comprovare tale requisito.

Per i secondi, che mirano alla realizzazione dell'interesse collettivo al corretto svolgimento delle operazioni elettorali, la legittimazione è soggetta alla prova di essere cittadino elettore del Comune ove si è svolta la competizione i cui risultati sarebbero inficiati da errore.

Giova ricordare che in tema di contenzioso elettorale amministrativo è consentito alla parte di stare in giudizio di persona, tuttavia ciò non esclude che, ove la parte medesima si avvalga della difesa "tecnica", trovino applicazione le comuni regole sul conferimento della rappresentanza al difensore.

Il contenzioso elettorale innanzi al giudice amministrativo, sebbene soggetto ad un rito speciale, è pur sempre inquadrato nello schema del processo d'impugnazione, onde l'oggetto del giudizio è definito dai motivi dedotti entro il termine di decadenza ed il ricorrente è tenuto a specificarli con l'atto introduttivo, ancorché sia consentita una minore precisione nella prospettazione dei vizi, mentre nelle memorie e nella discussione orale può essere illustrato soltanto quanto già dedotto.

Il giudizio viene introdotto con ricorso i cui elementi di contenuto sono i seguenti (articolo 40):

a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto;

b) l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza;

c) l'esposizione sommaria dei fatti, i motivi specifici su cui si fonda il ricorso, l'indicazione dei mezzi di prova e dei provvedimenti chiesti al giudice;

d) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.

Avendo il termine di dieci giorni, previsto dall'art. 130, c. 2, d.lgs. n. 104/2010 (CPA), per la notifica del ricorso elettorale, natura perentoria, la costituzione in giudizio delle controparti non vale a sanare la tardività della notifica ³⁵.

Un volta concluso il procedimento elettorale gli atti preparatori non possono più essere impugnati insieme alla proclamazione degli eletti (art. 130 d.lgs. n. 104/2010 - CPA) ed in tale fase assumono la veste di controinteressati solo coloro la cui posizione abbia avuto una qualificazione in relazione all'esito delle votazioni ³⁶.

Ai sensi dell'art. 83, comma 1, T.U. 16 maggio 1960, n. 570 (norma di tenore analogo al vigente art. 130 CPA) la proclamazione degli eletti costituisce il momento da cui decorre inderogabilmente il termine decadenziale per la proposizione del ricorso avverso le operazioni elettorali a prescindere dalla circostanza che la conoscenza effettiva dell'atto lesivo da parte dell'interessato sia eventualmente intervenuta in un momento successivo, rilevando detto termine e la sua decorrenza indistintamente per tutti i ricorrenti, siano essi candidati risultati non eletti, cittadini elettori, oppure candidati che reclamano una migliore collocazione nella graduatoria dei non eletti; né la sopravvenuta conoscenza degli atti interni del procedimento è idonea a spostare in avanti il termine iniziale per la proposizione del ricorso, rappresentando unicamente il presupposto per la formulazione di motivi aggiunti nell'ambito di un ricorso tempestivamente esperito dall'interessato ³⁷.

Il termine di dieci giorni, previsto dall'art. 83, comma 11, d.P.R. n. 570 del 1960 e sostanzialmente riprodotto dall'art. 130 comma 4 c. proc. amm. per il deposito del ricorso notificato, ha natura perentoria e decorre dal momento in cui il destinatario riceve la notificazione dell'atto e non già dal momento, eventualmente successivo, in cui il notificante riceve l'avviso del perfezionamento della notifica effettuata tramite il servizio postale ³⁸.

La possibilità di far mettere a verbale le contestazioni in merito all'attribuzione o meno dei voti si risolve in una mera facoltà, il cui mancato esercizio non può tradursi in alcuna preclusione per l'eventuale, successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale. In materia elettorale, del resto, vige il principio espresso dall'art. 101 del t.u. regionale, nel combinato disposto con l'art. 83, d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 (nel testo sostituito dall'art. 2 dell'allegato 4 al c.p.a.) e con l'art. 130 c.p.a., secondo il quale ogni impugnazione, fatta eccezione per gli atti della fase preparatoria di ammissione delle liste alla competizione elettorale, va rivolta contro la proclamazione degli eletti.

³⁵ Cons. Stato Sez. V, 3 maggio 2012, n. 2538.

³⁶ Cons. Stato Sez. IV, 31 marzo 2012, n. 1889

³⁷ T.A.R. Sicilia Catania Sez. II, 12 marzo 2012, n. 654.

³⁸ T.A.R. Liguria sez. II 4 febbraio 2011 n. 219.

Detto atto conclude il procedimento elettorale e dallo stesso discende, in via immediata, la lesione della posizione soggettiva sia del cittadino elettore che esercita l'azione popolare nell'interesse generale ma anche del ricorrente/candidato che fa valere l'interesse proprio a coprire l'incarico elettivo ³⁹.

Pertanto, sarebbe inammissibile il ricorso con cui, nel contestare le operazioni elettorali, si prospettino vizi generici o ipotetici, o una generica omissione nel computo di voti e preferenze, allo scopo di evitare che l'omessa indicazione dei vizi si trasformi in un mero espediente per provocare il generale riesame, in sede di giudizio delle schede elettorali.

Nel processo elettorale il principio di specificazione dei motivi di ricorso, seppure lievemente temperato, richiede sempre, ai fini dell'ammissibilità del ricorso o delle singole doglianze, che vengano indicati, con riferimento a circostanze concrete, la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate, le sezioni di riferimento, onde evitare che il ricorso si trasformi in una inammissibile richiesta di riesame generale delle operazioni di scrutinio dinanzi al giudice amministrativo.

Vige, infatti, il divieto di ricorso c.d. esplorativo tendente, cioè, ad ottenere, mediante la presentazione di censure generiche o infondate, la verifica delle operazioni elettorali in esito alla quale proporre motivi aggiunti, nonché il divieto di rinnovazione sostanziale dello scrutinio elettorale, posto che il giudizio elettorale non si configura come giurisdizione di diritto obbiettivo destinata ad accertare l'effettivo responso delle urne ⁴⁰.

Non può predicarsi un assoluto principio di inammissibilità della proposizione di motivi aggiunti nel giudizio elettorale, atteso che ciò contrasterebbe ineluttabilmente con il principio costituzionale del diritto alla tutela giurisdizionale delineato dall'art. 24 della Costituzione.

La problematica dei ricorsi cosiddetti "esplorativi" è stata affrontata di recente dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 32 del 20 novembre 2014.

L'Adunanza plenaria ribadisce che nel ricorso elettorale l'onere di specificità dei motivi deve essere valutato con rigore attenuato posto che l'interessato, non avendo la facoltà di esaminare direttamente il materiale in contestazione, deve rimettersi alle indicazioni provenienti da terzi, con la conseguenza che tale onere si intende osservato qualora l'atto introduttivo indichi la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate e le sezioni cui si riferiscono le medesime.

Aggiunge però che l'osservanza dell'onere di specificità del motivo non assorbe l'onere della prova, posto che da un lato anche una denuncia estremamente circostanziata del-

³⁹ T.A.R. Trento 4 novembre 2010 n. 210.

⁴⁰ Cons. Stato Sez. V, 8 novembre 2011, n. 5890.

l'irregolarità in cui sia incorsa la sezione elettorale deve pur sempre essere sorretta da allegazioni ulteriori rispetto alle affermazioni del ricorrente.

Per altro verso, un motivo anche strutturato in termini specifici può rendere inammissibile il ricorso allorché questo presenti caratteri tali da doversi qualificare come esplorativo.

Un ricorso recante motivi specifici può ugualmente risultare esplorativo ogniqualvolta emerga, ad una valutazione riservata al giudicante, che con esso miri a conseguire il risultato di un complessivo riesame del voto in sede contenziosa, fermo restando, peraltro, che la finalità strumentale del gravame deve essere stabilita sulla base di elementi oggettivi, quali la dimensione quantitativa delle schede contestate, il numero delle sezioni elettorali interessate in rapporto al numero degli elettori coinvolti nella tornata sottoposta al vaglio giurisdizionale, potendo darsi il caso che la contestazione, in giudizio, di alcune migliaia di schede non evidenzii finalità esplorativa di sorta (laddove, ad esempio, l'elezione abbia coinvolto un'ampia platea di elettori) e che, per contro, lo stesso ammontare di voti implichi, in altri contesti, una rinnovazione pressoché integrale di uno scrutinio (quanto il voto abbia riguardato un ente di modesta dimensione demografica).

Al fine di ampliare gli strumenti probatori la decisione dell'Ad. Plen. n. 32 del 2014 ammette che nel ricorso elettorale la dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio, prodotta a sostegno del ricorso stesso, può considerarsi principio di prova idoneo a legittimare la richiesta al giudice di disporre acquisizioni istruttorie, senza che a ciò osti l'introduzione, nel processo amministrativo, della prova testimoniale.

I ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti:

- nuove ragioni (e censure) a sostegno delle domande già proposte;
- ovvero domande nuove purché connesse a quelle già proposte (ivi compreso l'annullamento di atti sopravvenuti connessi).

Il presupposto necessario, a pena di inammissibilità, per la proposizione di motivi aggiunti ai fini della deduzione di ulteriori vizi di legittimità dell'atto impugnato, è costituito dall'ignoranza dei vizi stessi al momento della proposizione del ricorso, non imputabile al deducente e riconducibile a comportamenti delle controparti, come il deposito di nuovi atti in corso di giudizio, ovvero all'emergere, *aliunde*, di fatti e circostanze nuovi e significativi, in precedenza non conosciuti né conoscibili.

Ai motivi aggiunti si applica la disciplina prevista per il ricorso, ivi compresa quella relativa ai termini, salvo le notifiche alle controparti costituite che avvengono, ai sensi dell'articolo 170 del codice di procedura civile, al domicilio eletto dalle parti costituite.

La mancata proposizione di domande nuove con i motivi aggiunti non comporta l'inammissibilità del ricorso in quanto se la domanda nuova è stata proposta con ricorso

separato davanti allo stesso tribunale, il giudice provvede alla riunione dei ricorsi ai sensi dell'articolo 70, il quale prevede che il collegio può, su istanza di parte o d'ufficio, disporre la riunione di ricorsi connessi.

La possibilità di impugnare con motivi aggiunti i provvedimenti sopravvenuti connessi con l'oggetto del giudizio pendente rappresenta una mera facoltà e non certo un obbligo giuridico, sicché nessuna ragione di inammissibilità può essere desunta dalla scelta difensiva di proporre un autonomo e distinto ricorso anziché avvalersi dello strumento dei motivi aggiunti c.d. impugnatori.

Sono, pertanto, ammissibili i motivi aggiunti che costituiscano svolgimento di censure tempestivamente proposte, mentre non sono ammessi nuovi motivi di ricorso derivanti da ulteriori vizi emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle originarie censure, così conciliandosi i contrapposti interessi in gioco (della effettività della tutela giurisdizionale, per un verso, e della celerità e speditezza che, per altro verso, il giudizio elettorale deve in ogni caso assicurare per consentire il corretto funzionamento delle istituzioni e il contestuale rispetto del principio di democraticità delle stesse) ⁴¹.

Dette difese possono avvenire anche nella modalità del ricorso incidentale.

Funzione del ricorso incidentale è inserire nel giudizio un "*thema decidendum*" nuovo che può, non solo, essere subordinato all'accoglimento del ricorso principale, ma, anche, finalizzato a paralizzare la possibilità di accoglimento di questo introducendo una ragione ostativa all'accoglimento delle sue censure.

L'accessorietà che caratterizza lo stesso ricorso incidentale va, dunque, frazionata e distinta nei due suddetti momenti logici della decisione, in rito e in merito.

Nel senso che il condizionamento dell'accoglimento nel merito del ricorso incidentale (all'accoglimento nel merito del ricorso principale) postula l'avvenuta risoluzione, in senso reiettivo, delle questioni sollevate dal ricorrente incidentale che abbiano priorità logica su quelle sollevate dal ricorrente principale (e tali sono, certamente, le questioni che si riverberano sull'esistenza dell'interesse a ricorrere del ricorrente principale, perché, pur profilandosi come questioni di merito, producono effetti sull'esistenza di una condizione dell'azione, cioè su una questione di rito).

Se è pacifico che anche nel giudizio elettorale è ammissibile la proposizione del ricorso incidentale, è però coesenziale a tale strumento processuale che esso venga proposto da soggetti "controinteressati", ossia da soggetti titolari dell'interesse, contrario a quello dedotto in giudizio dal ricorrente principale, a conservare il risultato elettorale, e come tale

⁴¹ Cons. Stato Sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345.

destinato a sorgere solo a seguito della notifica del gravame principale, il quale mira invece a vanificare quel risultato; ed è questa la ragione per cui il termine di proposizione del ricorso incidentale viene fatto decorrere dalla data di notifica al controinteressato del ricorso principale (T.A.R. Torino sez. I 25/02/2015 n. 352).

Anche in materia elettorale i termini di trenta giorni per proporre il ricorso principale ed il ricorso incidentale decorrono dalle scadenze stabilite dalla legge, e non dalla conoscenza dei vizi delle operazioni elettorali; pertanto è stato ritenuto irricevibile il ricorso incidentale notificato solo dopo che il controinteressato aveva avuto notizia di indagini penali concernenti l'eventuale falsità delle sottoscrizioni per una lista collegata alla parte ricorrente (Consiglio di Stato sez. V 17/02/2014 n. 755).

Nel giudizio elettorale unica parte pubblica necessaria è l'ente locale interessato, che si appropria del risultato elettorale e sul quale si riverberano gli effetti di un eventuale annullamento, ovvero della conferma della proclamazione degli eletti; per cui in particolare, gli organi temporanei, abilitati a dichiarare i risultati finali del procedimento elettorale, come l'ufficio elettorale centrale, e a maggior ragione gli uffici circoscrizionali e di sezione, non sono portatori di un interesse giuridicamente apprezzabile al mantenimento dei loro atti.

Da ciò consegue che il ricorso contro le operazioni elettorali non deve essere ad essi notificato ed ove il ricorso sia stato notificato ad uno dei predetti uffici, questi ultimi devono essere estromessi dal giudizio elettorale per difetto di legittimazione passiva ⁴².

L'art. 130, comma 3, CPA (D.L.vo n. 104 del 2010) dispone che il ricorso relativo alle operazioni elettorali riguardanti le consultazioni amministrative debba essere notificato "all'ente della cui elezione si tratta", oltre che alle altre parti che vi abbiano interesse.

Con questa disposizione, individuando quale unica parte pubblica necessaria l'ente locale interessato dalle elezioni, cui vanno imputati i risultati elettorali, si è, quindi, recepita la consolidata posizione giurisprudenziale che esclude che siano annoverabili tra le parti necessarie del relativo contenzioso anche gli uffici elettorali (i quali esauriscono la loro funzione con la proclamazione degli eletti) e l'Amministrazione statale ⁴³.

Il presidente, con decreto fissa l'udienza di discussione della causa in via di urgenza, designa il relatore, ordina le notifiche, autorizzando, ove necessario, qualunque mezzo idoneo, ordina il deposito di documenti e l'acquisizione di ogni altra prova necessaria, ordina che a cura della segreteria il decreto sia immediatamente comunicato, con ogni mezzo utile, al ricorrente.

⁴² Consiglio Stato ad. plen., 23 febbraio 1979, n. 7.

⁴³ Cons. Stato Sez. V, 19 giugno 2012, n. 3557, Cons. Stato Sez. V, 23 marzo 2011, n. 1766.

Il ricorso è notificato, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, a cura di chi lo ha proposto, entro dieci giorni dalla data della comunicazione del decreto presidenziale di fissazione dell'udienza all'ente della cui elezione si tratta, in caso di elezioni di Comuni, Province, Regioni, all'Ufficio elettorale centrale nazionale, in caso di elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nonchè alle altre parti che vi hanno interesse, e comunque ad almeno un controinteressato.

Assumono la veste formale di controinteressati al ricorso elettorale soltanto i candidati eletti, non le liste elettorali, prive di soggettività giuridica.

I termini relativi all'introduzione del giudizio elettorale devono ritenersi prescritti a pena di decadenza e la natura perentoria appare logicamente riconducibile al preminente interesse pubblico, evidentemente sotteso al regime processuale in esame, ad una definizione delle controversie elettorali in tempi certi e solleciti. Tali esigenze impediscono di attribuire alcuna rilevanza, ai fini dell'individuazione del "*dies a quo*" del termine per il deposito del ricorso, alla notificazione di quest'ultimo (da ritenersi, pertanto, "*inutiliter data*") ad un soggetto privo di legittimazione passiva.

Ne consegue che il "*dies a quo*" per il computo del termine in questione va, invece, individuato nel giorno della notifica ai soggetti passivamente legittimati la cui qualità di parti necessarie realizza, di contro, le esigenze di certezza nell'instaurazione del giudizio.

Il termine di dieci giorni, fissato per il deposito del ricorso elettorale notificato, ha natura perentoria e decorre dal momento in cui il destinatario riceve la notificazione dell'atto e non già dal momento, eventualmente successivo, in cui il notificante riceve l'avviso del perfezionamento della notifica, effettuata tramite il servizio postale.

Entro dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso con in calce il decreto presidenziale, il ricorrente deposita nella segreteria del tribunale la copia del ricorso e del decreto, con la prova dell'avvenuta notificazione, insieme con gli atti e documenti del giudizio.

Il mancato deposito del ricorso nei termini di decadenza prescritti, non è sanato dalla tempestiva costituzione degli intimati, trattandosi di un'ipotesi di decadenza, impedita soltanto dal compimento dell'atto.

La notifica del ricorso elettorale privo del pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, pur comportando una violazione o, quanto meno, un'irregolarità degli oneri processuali espressamente prescritti, non rende inammissibile il ricorso nell'ipotesi in cui il ricorrente provveda a rinnovare, nei termini previsti, la notificazione e ad operare un rituale e tempestivo deposito; in sostanza il ricorrente, purché in termini, può rimediare all'iniziale errore di aver introdotto il ricorso elettorale col rito ordinario, se la prima irrituale notificazione sia seguita da una esatta e completa procedura di rito elettorale, cioè purché il deposito pres-

so la Segreteria sia effettuato entro il termine di 30 giorni dalla proclamazione degli eletti e il ricorso unitamente al decreto di fissazione di udienza sia rinotificato a tutte le parti necessarie nei successivi 10 giorni ex art. 130 comma 3, c.p.a. (Consiglio di Stato sez. V 17/07/2014 n. 3771).

L'amministrazione resistente e i controinteressati depositano nella segreteria le proprie controdeduzioni nei quindici giorni successivi a quello in cui la notificazione si è perfezionata nei loro confronti.

L'art. 73 ultimo comma, c.p.a., nella parte in cui impone al giudice che ritenga di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevata d'ufficio di indicarla alle parti in udienza, dandone atto a verbale, è del tutto compatibile con il rito speciale proprio del contenzioso elettorale, trattandosi di norma avente a fondamento generale il canone del contraddittorio; né la semplice indicazione alle parti, in udienza, di una questione rilevabile d'ufficio ha di per sé un impatto sui tempi processuali suscettibile di apparire incompatibile con il regime accelerato proprio del rito delineato dagli artt. 130 e 131 c.p.a.⁴⁴.

Al giudice amministrativo è consentito esercitare i suoi poteri istruttori, solo quando ciò occorra per verificare la sussistenza dei vizi denunciati dal ricorrente con sufficiente grado di precisione e ragionevole presunzione di attendibilità, mentre non può trovare ingresso la prospettazione di vizi generici o ipotetici, né la formulazione di censure fondate esclusivamente su di una soggettiva valutazione di scarsa verosimiglianza dell'accaduto.

L'onere di indicazione delle irregolarità procedurali lamentate può ritenersi assolto solo se i vizi siano enunciati con un'analiticità sufficiente a delimitare sia la doglianza dedotta, sia la sua incidenza, ai fini dell'accertamento dell'interesse a ricorrere, sul risultato elettorale conclusivo, onde evitare ogni uso strumentale del giudizio, conseguentemente rivelandosi inammissibile un ricorso generico per l'indeterminatezza delle censure che non superi la c.d. prova di resistenza, in presenza di elementi oggettivi che impediscano d'intravedere un concreto vantaggio giuridico per il ricorrente⁴⁵.

In tema di mezzi di prova l'articolo 63 ha in parte modificato il sistema tradizionale del processo amministrativo improntato al metodo acquisitivo, introducendo la regola che l'onere della prova incombe sulle parti attenuato dalla norma secondo la quale "fermo restando l'onere della prova a loro carico, il giudice può chiedere alle parti anche d'ufficio chiarimenti o documenti".

L'articolo 64 prevede che incombe sulle parti l'onere di fornire gli elementi di prova che siano nella loro disponibilità riguardanti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni.

⁴⁴ Consiglio di Stato sez. V 19 giugno 2012 n. 3557.

⁴⁵ Cons. Giust. Amm. Sic., 30 giugno 2011, n. 469.

Conseguentemente, salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti nonché i fatti non specificatamente contestati dalle parti costituite.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo codice approvato con d.lg. 2 luglio 2010 n. 104 (art. 64, comma 3, codice del processo amministrativo), il sistema probatorio è fondamentalmente retto dal principio dispositivo con metodo acquisitivo degli elementi di prova da parte del giudice, il quale comporta l'onere per il ricorrente di presentare almeno un indizio di prova perché il giudice possa esercitare i propri poteri istruttori e ciò, per l'appunto, è contemplato dal "sistema" proprio in quanto il ricorrente, di per sé non ha la disponibilità delle prove, essendo queste nell'esclusivo possesso dell'amministrazione ed essendo quindi sufficiente che egli fornisca un principio di prova.

Il giudice amministrativo può disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e documenti utili ai fini del decidere che siano nella disponibilità della pubblica amministrazione.

Viene formalmente esteso al processo amministrativo il principio che il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento e può desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo (principio applicato spesso nei casi di mancata esecuzione di istruttorie disposte dal giudice) ⁴⁶.

Nel giudizio elettorale assume un rilievo peculiare l'istruttoria mediante verifica.

Il giudice, sia d'ufficio sia su istanza di parte, può ordinare l'esecuzione di una verifica qualora reputi necessario l'accertamento di fatti o l'acquisizione di valutazioni che richiedono particolari competenze tecniche.

46 Il sistema probatorio nel processo amministrativo, soprattutto quando i mezzi di prova risultino nella disponibilità esclusiva dell'amministrazione intimata in giudizio, è retto, più che dallo stretto principio dispositivo, dal principio dispositivo con metodo acquisitivo degli elementi di prova da parte del giudice; ne consegue che, in detto processo, in mancanza di una prova compiuta a fondamento delle sue pretese, il ricorrente deve avanzare almeno un principio di prova, perché il giudice possa esercitare i propri poteri istruttori. Nel processo amministrativo il temperamento del principio dell'onere della prova, costituito dall'onere di fornire almeno un principio di prova, non si traduce nella possibilità, per il ricorrente, di limitarsi a esporre mere asserzioni o congetture, che affidino interamente all'attività istruttoria giudiziale l'accertamento della loro eventuale fondatezza. E' palese, infatti, che una siffatta opzione si tradurrebbe nella inversione del principio dell'onere della prova come regolato dagli artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c, dove, invece, il principio con metodo acquisitivo non può mai tradursi in una assoluta e generale inversione di tale onere; tra altro, la dilatazione dell'oggetto dell'istruttoria giudiziale renderebbe il rimedio (del metodo acquisitivo) in concreto non utilmente esercitabile, Consiglio di Stato IV 25 maggio 2011 n. 3135.

Il provvedimento impugnato e gli atti del procedimento amministrativo relativo, sono per definizione "indispensabili" al giudizio e la mancata produzione da parte dell'Amministrazione non comporta decadenza, sussistendo il potere-dovere del giudice di acquisirli d'ufficio. Pertanto la mancata acquisizione d'ufficio da parte del giudice può essere supplita con i poteri ufficiosi del giudice di appello - atteso che l'art. 46, comma 2, C.p.a. è senz'altro applicabile in grado di appello -, senza che si incontri la preclusione ai nova in appello recata dall'art. 104, comma 2, C.p.a., essendovi per definizione un'indispensabilità, sotto il profilo probatorio, del provvedimento impugnato e degli atti del relativo procedimento (Consiglio Stato, sez. VI, 09 maggio 2011, n. 2738).

Con norma di chiusura il codice prevede che il giudice possa disporre anche l'assunzione degli altri mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, esclusi l'interrogatorio formale e il giuramento (mezzi di prova non ammessi nei giudizi in cui è parte una pubblica amministrazione in quanto presuppongono il potere di disposizione del diritto controverso)⁴⁷.

Ai sensi dell'art. 66 il Giudice amministrativo, quando dispone la verifica, con ordinanza individua l'organismo pubblico che deve provvedervi, formula i quesiti e fissa un termine per il suo compimento e per il deposito della relazione conclusiva.

Il capo dell'organismo verificatore, o il suo delegato se il giudice ha autorizzato la delega, è responsabile del compimento di tutte le operazioni.

La verifica è strumento probatorio che si differenzia dalla consulenza tecnica d'ufficio in quanto, piuttosto che all'acquisizione di un giudizio tecnico, mira all'effettuazione di un mero accertamento tecnico di natura non valutativa.

Nel quadro degli strumenti cognitivi messi a disposizione del giudice amministrativo nel giudizio di legittimità, le verificazioni sono preordinate all'accertamento di un presupposto di fatto posto a fondamento del provvedimento impugnato onde consentirne il sindacato sotto il profilo dell'eccesso di potere per carenza od errore sul presupposto, in presenza di una

⁴⁷ Il TAR Lombardia - Milano sez. III con ordinanza 6 aprile 2011 n. 9041 ha ritenuto che a seguito dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, deve ritenersi che il giudice possa disporre l'interrogatorio libero delle parti costituite; va a tal fine precisato che le dichiarazioni rese in sede di interrogatorio libero delle parti rivestono un ruolo probatorio "suppletivo" e "indiziario", non potendo le risposte date nel corso del suo svolgimento avere valore di confessione, né essere apprezzate nella loro isolatedezza quali elementi di piena prova; piuttosto, la loro deduzione fornisce al giudice motivi sussidiari di convincimento per corroborare o disattendere le prove già acquisite al processo fattispecie relativa a ricorso avverso un atto di ammonimento per "stalking" ex art. 8 del D.L. n. 11/2009, conv. nella L. 38/2009. Si ritiene, infatti, che nel codice del processo amministrativo, oltre a trovare definitiva consolidazione il principio dispositivo quale fondamento della istruttoria (pur nella sua declinazione "attenuata"), è previsto che il giudice ha il potere di disporre anche l'assunzione di altri mezzi di prova contemplati dal codice civile. Si tratta di una norma di chiusura che vuole assicurare l'accesso al fatto in modo pieno, a conferma di un nuovo paradigma del giudizio incentrato sul rapporto senza il diaframma delle risultanze procedurali. L'esclusione dell'interrogatorio formale e del giuramento continua a giustificarsi in ragione della indisponibilità per le parti delle situazioni soggettive fatte valere e, stante il loro carattere di prova legale, per la inconciliabilità con la libertà di apprezzamento del giudice. Si muove, infatti, dal presupposto che il rinvio che opera il codice del processo amministrativo, in materia probatoria, al codice di procedura civile deve ritenersi indirizzato anche all'interrogatorio libero delle parti. La ammissibilità dell'interrogatorio libero, oltre a non essere preclusa dal carattere formale dell'attività amministrativa procedimentale, come si desume dall'ammissibilità della testimonianza scritta e dalla possibilità del Giudice di desumere argomenti di prova anche dal comportamento delle parti nel corso del processo (art. 64, comma 4, c.p.a.), si impone: a) sia in considerazione della pari dignità delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte che impone di evitare disparità di tutela sul terreno probatorio tra la sede giurisdizionale ordinaria e quella amministrativa; b) sia in ossequio al principio di parità delle parti (art. 2 c.p.a.), concretizzando la facoltà della parte privata di formulare chiarimenti (non a caso l'art. 63, I comma, c.p.a., riferisce il potere del giudice di chiedere chiarimenti "alle parti").

situazione di fatto (oggetto dell'accertamento) non soggetta a significative modificazioni nel tempo, ed il controllo qualora non caratterizzato da significativi margini di opinabilità.

Va rilevato che il giudice, che sulla base di un proprio personale e libero convincimento ritenga di non aver bisogno, al fine del decidere, di altri elementi di conoscenza e di giudizio oltre quelli emergenti dalla documentazione già versata in giudizio, può escludere repliche tecniche da parte degli interessati, se non ritenute necessarie.

L'ordinanza è comunicata dalla segreteria all'organismo verificatore e con la stessa il collegio può disporre che venga corrisposto all'organismo verificatore, o al suo delegato, un anticipo sul compenso e terminata la verifica, su istanza dell'organismo o del suo delegato, il presidente liquida con decreto il compenso complessivamente spettante al verificatore, ponendolo provvisoriamente a carico di una delle parti.

Si applicano le tariffe stabilite dalle disposizioni in materia di spese di giustizia, ovvero, se inferiori, quelle eventualmente stabilite per i servizi resi dall'organismo verificatore.

Con la sentenza che definisce il giudizio il Collegio regola definitivamente il relativo onere.

Con l'ordinanza che dispone i mezzi istruttori vanno stabiliti i termini da osservare e vanno determinati il luogo e il modo dell'assunzione, applicando, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile (articolo 68).

Per l'assunzione fuori udienza dei mezzi di prova può essere delegato uno dei componenti del collegio.

La certezza e la speditezza del traffico giuridico - che rappresentano il bene finale presidiato dal regime probatorio normativamente riservato a determinati atti - potrebbero risultare, infatti, non adeguatamente assicurate ove l'accertamento sulla autenticità dell'atto fosse rimesso ad un mero "incidente", risolto all'interno di un determinato procedimento giurisdizionale, senza che tale verifica avesse effetti giuridici al di là delle parti e dell'oggetto dello specifico procedimento.

Da ciò consegue che la prevista disciplina della pregiudiziale di falso nel processo amministrativo risponde ad una causa normativa del tutto in linea con la necessità di assicurare la salvaguardia di esigenze di primario rilievo: e ciò, non soltanto nel quadro di una, pur doverosa, armonia nel sistema delle giurisdizioni, ma, soprattutto, nell'ambito di una adeguata ponderazione delle varie esigenze coinvolte.

La "unitarietà" della giurisdizione in specifiche materie ben può, dunque, costituire una necessità destinata a prevalere su quella di concentrazione dei singoli e diversi giudizi, senza che a tal proposito possa in qualche modo venire in discorso la mag-

giore o minore idoneità di questo o quello tra i modelli processuali ad assicurare adeguata tutela in quelle stesse materie ⁴⁸.

All'esito dell'udienza, il collegio, sentite le parti se presenti, pronuncia la sentenza.

La sentenza è pubblicata entro il giorno successivo alla decisione della causa.

Se la complessità delle questioni non consente la pubblicazione della sentenza, nello stesso termine di cui al periodo precedente è pubblicato il dispositivo mediante deposito in segreteria. In tal caso la sentenza è pubblicata entro i dieci giorni successivi.

Non è più prevista, pertanto, la lettura del dispositivo del provvedimento giurisdizionale in pubblica udienza ⁴⁹.

La sentenza è immediatamente trasmessa in copia, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo regionale, al Sindaco, alla giunta provinciale, alla giunta regionale, al presidente dell'ufficio elettorale nazionale, a seconda dell'ente cui si riferisce l'elezione.

Il Comune, la Provincia o la Regione della cui elezione si tratta provvede, entro ventiquattro ore dal ricevimento, alla pubblicazione per quindici giorni del dispositivo della sen-

48 Con riguardo alla rilevanza che assume il valore fidefacente della documentazione dotata di valore fidefacente la Corte costituzionale con la sentenza 11 novembre 2011 n. 304 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento agli articoli 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione - degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui precludono al giudice amministrativo di accertare anche solo incidentalmente la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale. Ha osservato al riguardo la Corte che la devoluzione al giudice civile della querela di falso rappresenta una (unanimemente condivisa) opzione di sistema, non soltanto di risalente e costante tradizione - estesa poi al processo tributario (art. 39 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») ed ora trasfusa nell'art. 8, comma 2, del nuovo codice del processo amministrativo, in una linea da considerare di sostanziale e immutata continuità rispetto alla corrispondente disciplina di cui alla serie delle disposizioni previgenti -, ma anche rispondente a persistenti valori ed esigenze di primario risalto: tra questi va, anzitutto, annoverata la necessaria tutela della fede pubblica, che in determinate ipotesi - quale è quella degli atti muniti di valore fidefacente privilegiato a norma dell'art. 2700 cod. civ. - deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio.

49 La specifica previsione, da parte del d.lgs. n. 104/2010 (CPA) delle controversie per le quali la pubblicazione del dispositivo è relativamente obbligatoria (art. 119 comma quinto e 130 comma settimo) non osta alla possibilità di provvedere nello stesso senso qualora particolari esigenze connesse alla peculiare rilevanza e interesse della decisione, segnatamente nei suoi effetti e nei suoi riflessi su un ambito istituzionale di particolare rilevanza, consiglino di rendere conto immediato dell'esito del giudizio d'appello, evitando che, sia pure nel periodo relativamente breve intercorrente tra la decisione e la pubblicazione della sentenza, permanga una situazione di sospesa incertezza sull'assetto degli interessi, istituzionali e soggettivi, sui quali la decisione è destinata ad incidere. Nei giudizi relativi alle operazioni elettorali di comuni, province, regioni e Parlamento europeo, la pubblicazione del dispositivo è obbligatoria, ai sensi dell'art. 130, comma settimo, d.lgs. n. 104/2010 (CPA), soltanto se la sentenza non sia pubblicata "entro il giorno successivo alla decisione della causa" a causa della "complessità delle questioni" implicate nella decisione, nel qual caso il dispositivo è pubblicato negli stessi termini di cui al comma sesto, ossia "all'esito dell'udienza", e la sentenza è pubblicata "entro i dieci giorni successivi" (Cons. Stato Sez. IV, 1 febbraio 2012, n. 486).

tenza nell'albo o bollettino ufficiale dell'ente interessato a mezzo del segretario che ne è diretto responsabile.

In caso di elezioni relative a Comuni, Province e Regioni, la sentenza è comunicata anche al Prefetto.

Ai medesimi incumbenti si provvede dopo il passaggio in giudicato della sentenza annotando sulla copia pubblicata la sua definitività.

Il Tribunale amministrativo regionale, quando accoglie il ricorso, esercitando una giurisdizione di merito, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegittimamente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo.

In caso di ricorso avverso le operazioni elettorali inerenti il Parlamento europeo, i voti delle sezioni le cui operazioni sono state annullate non hanno effetto.

Tutti i termini processuali diversi da quelli indicati negli articoli 129, 130 e 131 sono dimezzati rispetto ai termini del processo ordinario.

L'ente comunale, provinciale o regionale, della cui elezione si tratta, comunica agli interessati la correzione del risultato elettorale.

L'Ufficio elettorale nazionale comunica la correzione del risultato elettorale agli interessati e alla segreteria del Parlamento europeo.

L'appello avverso le sentenze di cui sopra è proposto entro il termine di venti giorni dalla notifica della sentenza, per coloro nei cui confronti è obbligatoria la notifica; per gli altri candidati o elettori nel termine di venti giorni decorrenti dall'ultimo giorno della pubblicazione della sentenza medesima nell'albo pretorio del comune. Anche in questo caso il presidente fissa in via d'urgenza l'udienza di discussione.

Al giudizio si applicano le norme che regolano il processo di appello innanzi al Consiglio di Stato, e i relativi termini sono dimezzati rispetto a quelli del giudizio ordinario.

La sentenza, quando, in riforma di quella di primo grado, accoglie il ricorso originario, provvede con le stesse modalità previste per il processo di primo grado.

L'articolo 132 disciplina alcune peculiarità del procedimento in appello in relazione alle operazioni elettorali del Parlamento europeo.

Le parti del giudizio di primo grado possono proporre appello mediante dichiarazione da presentare presso la segreteria del tribunale amministrativo regionale che ha pronunciato la sentenza, entro il termine di cinque giorni decorrenti dalla pubblicazione della sentenza o, in mancanza, del dispositivo.

L'atto di appello contenente i motivi deve essere depositato entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione dell'avviso di pubblicazione della sentenza.

In materia elettorale l'appello, nel caso che sia prevista una pluralità di notifiche dell'appello per la determinazione del *dies a quo* del decorso del termine fissato per il deposito del ricorso in appello deve aversi riguardo all'ultima consegna avvenuta utilmente nel termine per appellare e il termine per il deposito di un ricorso deve essere computato dalla data in cui detta ultima notificazione si è perfezionata e non dalla precedente data in cui la parte ha consegnato l'atto all'ufficiale giudiziario.