amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2021

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La rilevanza dell'interesse pubblico nel giudizio elettorale.

di Giuliano Taglianetti

(Ricercatore di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Federico II di Napoli)

Sommario

1. Premessa generale 1.1. Il giudizio elettorale tra esigenze di interesse pubblico e garanzie di effettività della tutela giurisdizionale. 1.2. Delimitazione del campo di indagine. 2. Il giudizio «ordinario» avverso gli atti di proclamazione degli eletti. 2.1. L'interesse pubblico alla stabilità e alla certezza dei risultati elettorali. 2.2. L'interesse pubblico al ripristino della legalità violata e alla regolarità delle operazioni elettorali. 3. Il giudizio speciale avverso le operazioni elettorali preparatorie. 3.1. Profili di criticità connessi alla delimitazione dell'ambito oggettivo … 3.2. … e della legittimazione attiva. 3.3. La netta prevalenza del «fattore tempo» sulle esigenze di effettività della tutela e di «giusto processo». 4. La funzione, insieme oggettiva e soggettiva, della giustizia elettorale.

Abstract

This paper focuses on the essential lines of the litigation on elections by examining the main problematic profiles deriving from the need to bring together the different and non-converging needs of public interest and the effectiveness of judicial protection.

The ultimate aim of the research is to demonstrate that the profiles of accentuated specialty of electoral judgment are placed to protect not only, and not so much, the subjective legal situation deduced in court, but also, and above all, the multiple needs of public interest underlying such judgment.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Premessa generale.

1.1. Il giudizio elettorale tra esigenze di interesse pubblico e garanzie di effettività della tutela giurisdizionale.

La speciale disciplina processuale attualmente delineata dal Titolo VI del Libro IV del Codice del processo amministrativo (artt. 126-132) è il frutto di una complessa evoluzione normativa dettata fondamentalmente dalla ricerca di un soddisfacente punto di equilibrio tra valori ed esigenze potenzialmente configgenti: garantire la legittimità e la correttezza delle operazioni elettorali, assicurando al contempo che esse si svolgano nelle date prestabilite a livello politico; garantire un certo grado di stabilità degli organi elettivi, assicurando al contempo, ai candidati e agli stessi elettori, una tutela giurisdizionale il più possibile piena ed effettiva.

Si tratta di obiettivi di natura diversa che convivono nello speciale rito elettorale e che si pongono in necessario rapporto dialettico.

Invero, il tema della giustizia elettorale[1] non può essere affrontato esclusivamente nella prospettiva delle situazioni giuridiche soggettive dedotte in giudizio e degli strumenti di tutela giurisdizionale necessari ad assicurarne la piena ed effettiva garanzia in concreto, dovendo confrontarsi con le preminenti esigenze di interesse generale in esso immanenti.

In effetti, come è stato esattamente posto in evidenza, sarebbe assai difficile negare che proprio nei procedimenti elettorali, in cui si esprimono *maxime* il principio democratico e la sovranità popolare, emergano una molteplicità di esigenze di diritto «oggettivo» che, per quanto collegate, riferibili o comunque connesse con le posizioni soggettive sostanziali di cui agli artt. 48, 49 e 51 della Costituzione, assumono rilievo per l'appunto in termini «obiettivi» o comunque «adespoti», ossia indipendentemente e a prescindere da soggetti individuati o individuabili che ne costituiscano i titolari[2].

Tali esigenze, come si può facilmente arguire, affondano le proprie radici in alcuni dei fondamenti stessi del costituzionalismo: la «legalizzazione» del potere sovrano, da esercitarsi nelle forme e nei limiti della Costituzione; la correttezza dei processi di formazione della volontà democratica; l'autorevolezza, la solidità e forse anche la

[1] In relazione al quale si segnalano, senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni tra i contributi più significativi a carattere monografico: G. SPADACCINI, *Ineleggibilità amministrative e ricorsi elettorali*, Roma, 1960; F. BOSCIA, *L'ordinamento elettorale*, Milano, 1976; G. DE FINA, *Diritto elettorale*, Torino, 1977; C. MIGNONE, *Giustizia elettorale amministrativa*, Milano, 1979; D. BORGHESI, *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, Milano, 1979; F. LIGUORI, *Azione popolare e tutela del diritto di voto nel processo amministrativo*, Napoli, 1993; O. MORCAVALLO, *I ricorsi elettorali*, Napoli, 2002; N. SAITTA, *I giudizi elettorali*, Milano, 2010; L. DONATO, *Ricorso elettorale tra interesse pubblico concreto e «meritevolezza» della tutela*, Torino, 2018.

[2] In questo senso cfr. le lucide riflessioni di M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, p. 20.

ISSN 2036-7821

stessa «credibilità» delle istituzioni rappresentative quale risultato del legittimo esercizio della sovranità mediante i procedimenti elettorali[3].
Questi valori sono tenuti in primaria considerazione nel giudizio elettorale e assumono carattere preminente rispetto alla tutela della posizione giuridica soggettiva dell'elettore e dello stesso candidato.

1.2. Delimitazione del campo d'indagine.
Tanto premesso, la tematica impone alcune precisazioni preliminari atte a offrire una sufficiente delimitazione del campo di indagine e a consentire altresì di individuare, almeno nei suoi tratti fondamentali, la prospettiva della riflessione che qui si intende proporre.
L'analisi si concentrerà esclusivamente sul contenzioso elettorale rientrante nella giurisdizione (di merito[4]) del giudice amministrativo, i cui confini sono individuati dall'art. 126 del Codice («il giudice amministrativo ha giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province, delle regioni e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia»).
Nell'ambito del contenzioso elettorale così individuato, attraverso un metodo che procede dal generale al particolare, si esamineranno, rispettivamente, il giudizio avente a oggetto le operazioni di voto e di scrutinio che conducono all'atto di proclamazione degli eletti (cd. contenzioso elettorale «ordinario» o contenzioso amministrativo post-elettorale) e quello inerente al procedimento preparatorio per le elezioni (cd. contenzioso elettorale «speciale» o contenzioso amministrativo pre-elettorale).
Non saranno analizzate individualmente nel dettaglio le caratteristiche del rito pre-elettorale e di quello post-elettorale.
Saranno tracciate piuttosto le linee essenziali di tali giudizi, prendendo in esame i principali profili problematici sottesi alla necessità di far convivere in essi le diverse e non convergenti esigenze di pubblico interesse e di effettività della tutela giurisdizionale, di certezza e di giustizia.

[3] M. CECCHETTI, *Ibidem*.
[4] L'art. 134 c.p.a riconduce espressamente le controversie in materia elettorale nel novero della giurisdizione di merito: il giudice amministrativo, infatti, non si limita ad annullare le operazioni elettorali di cui accerti l'illegittimità, ma adotta altresì le necessarie determinazioni sostitutive. È opportuno tuttavia precisare che in subiecta materia il potere sostitutivo del giudice amministrativo ha natura vincolata, non essendo astrattamente configurabili in capo a quest'ultimo valutazioni di opportunità. Quella elettorale è infatti una materia in cui «ogni valutazione di opportunità sarebbe una aberrazione e dove di poteri discrezionali non si può scorgere neppure l'ombra: qui si tratta di registrare fedelmente la volontà del corpo elettorale, nell'ambito di un procedimento che non lascia margini valutativi ma impone l'esecuzione della legge agli uffici elettorali»: così F. LIGUORI, *Sulla sopravvivenza della giurisdizione di merito*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 2019, p. 860.

ISSN 2036-7821

Senza volere anticipare alcune conclusioni che trarremo in forma più ampia all'esito della presente analisi, si vedrà che nel giudizio post-elettorale la condizione di maggiore stabilità dell'esito della consultazione - assicurata principalmente tramite la previsione di termini decadenziali ridotti per la proposizione del ricorso introduttivo e di quello incidentale, nonché tramite le particolari limitazioni che la giurisprudenza oppone al ricorso per motivi aggiunti - è in una certa misura compensata dalla sussistenza di una più ampia legittimazione ad agire avverso tali atti e da misure tese ad agevolare l'accesso alla giustizia, a loro volta strumentali rispetto all'interesse pubblico al ripristino della legalità violata; nel giudizio pre-elettorale, invece, l'interesse ad assicurare il rapido formarsi di una certezza definitiva in relazione alle questioni concernenti gli atti preliminari alle elezioni, in funzione della tempestiva chiusura della procedura elettorale, sembra prevalere nettamente sulle *esigenze* di effettività della tutela e di «giusto processo».

2. Il giudizio «ordinario» avverso gli atti di proclamazione degli eletti.

2.1. L'interesse pubblico alla stabilità e alla certezza dei risultati elettorali.

Nell'ambito del giudizio relativo alle procedure elettorali di Comuni, Province, Regioni e Parlamento europeo uno dei principali obiettivi che il legislatore ha inteso perseguire è quello di assicurare una condizione di maggiore stabilità agli atti delle suddette procedure, al fine di evitare che permanga una situazione di incertezza sull'assetto degli interessi, soggettivi e soprattutto istituzionali, sui quali la pronuncia giurisdizionale è destinata a incidere[5].

Il Codice ha assegnato preminenza a tale obiettivo mediante la previsione del rigoroso termine di decadenza di trenta giorni entro il quale l'interessato può contestare le operazioni elettorali[6]: decorso il predetto termine perentorio, i risultati diventano inoppugnabili (art. 130 c.p.a., comma 1, lettere a e b)[7].

---

[5] In tale ambito, come argutamente rilevato in dottrina, «la contestazione della legittimità delle operazioni elettorali si misura con l'esercizio di un potere pubblico che coinvolge le posizioni e gli interessi di tutti coloro che attendono di conoscere risultati stabili e definitivi dell'intera tornata elettorale»: così F. CINTIOLI, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2008, p. 343.

[6] Come da sempre insegna la dottrina più avveduta, la *ratio* del termine di decadenza è quella «di assicurare il rapido formarsi di una certezza definitiva in relazione ai rapporti amministrativi»: cfr. A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, 1963, p. 233.

[7] Occorre avvertire che nel giudizio elettorale il termine per ricorrere deve essere inteso come il giorno ultimo non già per la notifica del ricorso, bensì per il deposito del ricorso stesso presso la segreteria del giudice amministrativo. Sull'inderogabilità e la funzione dei termini decadenziali previsti nel rito elettorale cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 febbraio 2014, n. 755, in *Foro amm.*, 2014, p. 460 ss.: «nelle controversie aventi ad oggetto la regolarità del procedimento elettorale devono essere rispettati inderogabilmente i termini decadenziali sanciti a salvaguardia della stabilità del risultato elettorale, decorrenti, indipendentemente dalla conoscenza di elementi di fatto sopravvenuti (legittimanti eventualmente la proposizione di motivi aggiunti), dalla proclamazione degli eletti (trenta giorni per il ricorso principale), ovvero dalla notificazione del ricorso principale (quindici giorni per il ricorso incidentale)»; TAR Calabria, sez. stacc. di Reggio Calabria, 10 giugno 2021, n. 515, in www.giustizia-

ISSN 2036-7821

Nella stessa prospettiva, non è ammessa la proposizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (art. 128 c.p.a.): evidentemente i tempi della decisione assai più lunghi di questo rimedio sono stati ritenuti incompatibili con l'esigenza, particolarmente avvertita nel settore in esame, di tempestività della risposta giudiziaria.

La disciplina specifica del giudizio elettorale è inoltre connotata da una marcata celerità, anch'essa funzionale alla superiore esigenza di certezza e stabilità del risultato elettorale: in base all'art. 130 c.p.a., l'udienza di discussione della causa deve essere fissata in via di urgenza, con assoluta precedenza sui processi ordinari (comma 2, lett. a); la sentenza deve essere pronunciata all'esito dell'udienza di discussione e la pubblicazione della stessa deve essere eseguita entro il giorno successivo alla decisione della causa, salvo che per la complessità della motivazione la pubblicazione slitti nel termine di dieci giorni dalla pronuncia (si vedano i successivi commi 6 e 7) [8].

Tale speditezza custodisce l'interesse della comunità territoriale allo svolgimento delle elezioni nei tempi designati e alla continuità dell'azione amministrativa preordinata alla formazione degli organi elettorali, ma dispiega decisiva incidenza anche ai fini dell'effettività e pienezza della tutela giurisdizionale[9].

Altre volte è la giurisprudenza che, pur in assenza di copertura legislativa, ovvero di una chiara e specifica indicazione normativa, attribuisce rilievo preminente all'interesse a garantire un maggiore grado di certezza e di stabilità agli atti delle

amministrativa.it: «il legislatore, anche al fine di contemperare tutti gli interessi in conflitto, ha inteso dare rilievo al principio di certezza dei rapporti di diritto pubblico (che ha uno specifico rilievo nella materia elettorale), prevedendo la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo e il rigoroso termine di decadenza di trenta giorni, entro il quale gli atti vanno posti in contestazione e decorso inutilmente il quale i risultati elettorali diventano inattaccabili (per la parte che non è stata oggetto di tempestiva contestazione)».

[8] Sugli obiettivi sottesi alla speditezza del rito elettorale cfr. G.A. PRIMERANO, *Il contenzioso elettorale davanti al giudice amministrativo nella recente evoluzione normativa e giurisprudenziale (a margine di Adunanza Plenaria n. 22 del 2013)*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 913 ss., spec. p. 921, il quale osserva come la particolare disciplina dei ricorsi elettorali sia spiegabile «alla luce del perseguimento dell'interesse pubblico primario allo svolgimento delle elezioni nei tempi prestabiliti, nonché alla stabilità ed alla certezza dei risultati elettorali».

[9] Rende bene il legame esistente tra la rapida definizione dei processi e l'effettività della tutela giurisdizionale la celebre affermazione di Montesquieu, secondo la quale «giustizia ritardata è giustizia negata». Per una compiuta analisi del rapporto di connessione esistente tra speditezza processuale ed effettività della tutela giurisdizionale cfr. M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2014, p. 41, ove si sostiene che un «processo lento [...] non è soltanto incapace di soddisfare nel migliore dei modi l'aspirazione ad ottenere un certo bene della vita, ma è anche un disincentivo agli investimenti ed ostacola l'attrazione di capitali stranieri nel nostro Paese»; R. CHIEPPA, *Il giudice amministrativo e il mercato: verso una nuova dimensione economica del processo amministrativo*?, in G. PELLEGRINO - A. STERPA (a cura di) *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?*, Roma, 2014, p. 192, secondo cui «l'effettività della tutela e la certezza del diritto vengono vanificate se la decisione del giudice arriva oltre un ragionevole tempo di attesa». Sulla rilevanza del «fattore tempo» nel giudizio amministrativo, cfr. M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2014; M. SINISI, *Il giusto processo amministrativo tra esigenze di celerità e garanzie di effettività della tutela*, Torino, 2017, *passim*; G. ROMEO, *Il tempo e il giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, p. 429 ss.

ISSN 2036-7821

procedure elettorali, attraverso statuizioni configurabili come vere e proprie «barriere»[10] all'iniziativa giudiziale che accentuano la specialità del rito.

A questo proposito, è particolarmente interessante ai fini della nostra indagine la questione relativa alla proponibilità dei motivi aggiunti.

Il linea di principio, la giurisprudenza ammette anche nel corso del giudizio elettorale la proposizione di motivi aggiunti: dato che il ricorrente raramente possiede sin dall'inizio tutti gli atti delle operazioni elettorali, è necessario che, una volta espletata l'istruttoria, possa eventualmente puntualizzare e specificare i profili di illegittimità dedotti nel ricorso introduttivo, ovvero presentarne di nuovi, nell'osservanza del termine decadenziale di trenta giorni, decorrente dalla data di completa conoscenza delle circostanze o dei documenti considerati rilevanti.

Dunque, è pacifico che nel rito elettorale possano essere formulate ulteriori argomentazioni fattuali e giuridiche rispetto a quelle prospettate nel ricorso introduttivo del giudizio che siano rivolte a sostenere e a rafforzare l'originaria domanda di correzione dei risultati della competizione.

Analogamente, nel giudizio *de quo* si ammette la possibilità di impugnare con motivi aggiunti un atto diverso da quello contestato con l'atto introduttivo: a titolo meramente esemplificativo, si pensi alla proclamazione degli eletti intervenuta successivamente all'impugnazione di un provvedimento di esclusione dalle competizioni elettorali[11], ovvero successivamente al ballottaggio tra i due candidati più votati nella prima tornata.

Viceversa, pur in assenza di un'esplicita preclusione, la giurisprudenza prevalente tende ad escludere la possibilità di proporre motivi aggiunti nell'ambito del giudizio in esame quando, ormai scaduto il termine di decadenza di trenta giorni decorrente dalla proclamazione degli eletti, il ricorrente deduce di aver conosciuto ulteriori e nuovi vizi delle operazioni elettorali per effetto delle verifiche istruttorie disposte dal giudice amministrativo.

A sostegno di tale soluzione interpretativa la giurisprudenza richiama il «principio di certezza dei rapporti pubblici concernenti la costituzione e il funzionamento delle istituzioni rappresentative» e quello, ad esso strettamente collegato, di

[10] In questi termini si esprime F. CINTIOLI, *op. cit.*, pp. 346 e 361. Quest'ultimo A. - coerentemente con quanto si sta tentando di dimostrare - osserva come il giudice amministrativo si prenda carico «accanto all'interesse di colui che faccia valere l'irregolarità delle operazioni, dell'interesse di quanti vogliono poter confidare in esiti stabili e certi della competizione elettorale» (pp. 366-367).

[11] In proposito, la giurisprudenza prevalente ritiene che l'eventuale riconoscimento dell'illegittimità di atti elettorali endoprocedimentali (quali sono quelli di ammissione o di esclusione di una lista o di un candidato) non comporti di per sé automatici effetti caducatori dei successivi atti del procedimento, ma solo la possibilità di annullamento, per illegittimità derivata, di tali atti: detto altrimenti, l'annullamento di un atto elettorale endoprocedimentale ha un efficacia non già caducante, bensì soltanto viziante, rispetto all'atto di proclamazione degli eletti. Discende da ciò che, qualora venga impugnata la ricusazione di una lista elettorale, la mancata impugnazione del successivo atto di proclamazione degli eletti comporta l'improcedibilità del ricorso originario: per tutte, cfr. TAR Cagliari, sez. II, 30 novembre 2006, n. 2573, in *Foro amm. TAR*, 2006, p. 3686.

ISSN 2036-7821

«immutabilità»[12] dei risultati elettorali non tempestivamente impugnati, a cui il legislatore avrebbe inteso dare rilievo prevedendo il rigoroso termine di decadenza di trenta giorni entro il quale l'interessato può contestare le operazioni elettorali.
I due principi testé richiamati, secondo questa corrente di pensiero, risponderebbero all'esigenza «di assicurare la corretta funzionalità degli organi elettivi delle autonomie locali, espressione del modello costituzionale della democrazia rappresentativa, tanto più significativa in relazione ad istituzioni (come quelle comunali) che presentano una stretta correlazione con la realtà territoriale autoamministrata, esprimendone tutti gli interessi (generali ancorché localizzati)»[13].
L'orientamento in parola si basa inoltre sulla esistenza di una minuziosa disciplina della contestazione immediata dei voti, incentrata sulla deduzione a verbale delle pretese irregolarità manifestatesi nel corso delle espressioni degli stessi voti e sulla formazione di appositi plichi in cui conservare le schede contestate, che mira ad assicurare una certa forma di contraddittorio nelle operazioni elettorali e ad agevolare l'individuazione del materiale istruttorio e quindi dei motivi di diritto da dedurre nel caso di impugnativa giurisdizionale.
Attraverso tale strategia argomentativa, il giudice amministrativo giunge a sostenere che «i motivi aggiunti risultano ammissibili solo se riguardano le stesse operazioni originariamente contestate, se le censure successivamente dedotte costituiscono un sostanziale sviluppo logico delle prime e se queste ultime si sono rivelate significativamente serie e fondate»[14].
In altre parole, la giurisprudenza ritiene che nel ricorso elettorale, a fronte di sopravvenienze istruttorie, sia possibile unicamente suffragare - con argomenti più approfonditi, richiami dottrinari e giurisprudenziali - i motivi già prospettati con il ricorso introduttivo, essendo preclusa la possibilità di dedurre ulteriori motivi di ricorso («nuove ragioni») rispetto a quelli proposti *ab origine*.
Tal indirizzo interpretativo trova emblematica espressione in una pronuncia della quinta sezione del Consiglio di Stato, che - con una motivazione che non si contraddistingue certo per linearità e coerenza logica - ha escluso perentoriamente che il «*thema decidendum* del giudizio elettorale [possa] essere esteso oltre le domande e i vizi posti a fondamento delle stesse, dedotti originariamente nel ricorso introduttivo», ritenendo che affinché i motivi aggiunti possano trovare ingresso nel giudizio amministrativo essi debbano «riguardare non solo le stesse Sezioni, ma anche le stesse schede, le stesse operazioni elettorali e le stesse irregolarità già

[12] Una compiuta elaborazione di tali principi è rinvenibile rispettivamente in Cons. Stato, sez. V, 17 settembre 2002, n. 4715, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 2063, e in Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 1998, n. 146, in *Foro amm*., 1998, p. 406.

[13] Cons. Stato, sez. IV, 16 ottobre 2002, n. 5608, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 2450.

[14] Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2002, n. 6811, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 3205. Per ulteriori approfondimenti cfr. F. SAITTA, *Giudizio in materia di operazioni elettorali ed onere della prova: attenuazione o ...aggravamento?*, in *Foro amm. TAR*, 2003, p. 2825 ss.

ISSN 2036-7821

oggetto di censura, e quindi essere specificazione soltanto di vizi già dedotti nel ricorso originale, e ciò al fine di non eludere la regola della immutabilità dei risultati elettorali non tempestivamente impugnati ed evitare che i motivi aggiunti possano prestarsi ad una impropria funzione di revisione oggettiva e totale delle operazioni elettorali»[15].

Tale pronuncia, pur declamando, in linea puramente astratta e teorica, l'ammissibilità dei motivi aggiunti nel giudizio elettorale anche in una fase successiva alla proclamazione degli eletti, tuttavia, di fatto, ne svuota completamente la portata.

Essa, in effetti, non circoscrive l'ambito di applicazione dei motivi aggiunti, bensì adotta un'interpretazione ad effetto parzialmente abrogativo dell'istituto[16].

Sostenere che i motivi aggiunti devono essere obbligatoriamente uno svolgimento di quelli originari equivale infatti a limitare oltremodo la presentazione dei motivi aggiunti, i quali, per definizione, sono appunto nuovi[17].

Inoltre, rappresenta un *nonsense* prospettare la proponibilità di motivi aggiunti che non comportano un ampliamento del *thema decidendum*.

Invero, com'è noto, l'art. 43 del d.lgs. n. 104/2010 disciplina due tipologie di motivi aggiunti[18]: i motivi aggiunti «propri», attraverso i quali si possono prospettare vizi, diversi e ulteriori rispetto a quelli già dedotti, avverso lo stesso provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo; i motivi aggiunti «impropri», attraverso i quali è invece possibile impugnare un atto emanato in pendenza di giudizio, diverso da

---

[15] Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2003, n. 7320, in *Foro amm. CdS*, 2003, p. 3383. Posizione ribadita più recentemente da Cons Stato, sez. V, 15 febbraio 2016, n. 623, in *Foro amm.*, 2016, p. 332; 16 marzo 2016, n. 1059, in *Foro amm.* 2016, p. 595; 13 aprile 2016, n. 1477, in *Foro amm.*, 2016, p. 810; CGARS, 3 giugno 2020, n. 380, in www.giustiziainsieme.it, 2020, con nota di G.A. PRIMERANO, *Specificità dei motivi e motivi aggiunti in materia elettorale: effettività della tutela versus celerità processuale?*.

[16] In tal senso, v. C.E. GALLO, *L'ambito del giudizio elettorale nella decisione dell'adunanza plenaria n. 10 del 2005*, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 3244 ss.

[17] Su tale aspetto, cfr. A. SAPORITO, *I motivi aggiunti nel ricorso incidentale*, in www.giustamm.it, n. 7/2016, § 2.1.

[18] Tra i lavori dedicati specificamente all'istituto cfr. C. MIGNONE, *I motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Padova, 1984; ID., *Il ricorso integrativo (ovvero i falsi motivi aggiunti) nel processo dinanzi ai Tribunali Amministrativi*, in *Foro amm. TAR*, 2002, p. 4174 ss.; C.E. GALLO, *La modificazione della domanda nel processo amministrativo*, Torino, 1985, spec. p. 30 ss. e p. 59 ss.; P.M. VIPIANA, *Motivi aggiunti e doppio grado nel processo amministrativo in una recente decisione dell'Adunanza plenaria*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, p. 91 ss.; F. FRACCHIA, *Motivi aggiunti, termine di decadenza e modifiche del* petitum, in *Dir. proc. amm.*, 1996, p. 683 ss.; F. FIGORILLI, *I motivi aggiunti*, in B. SASSANI, R. VILLATA (a cura di), *Il processo davanti al giudice amministrativo. Commento sistematico alla legge n. 205/2000*, Torino, 2001, p. 111 ss.; M. RAMAJOLI, *Impugnazione dei provvedimenti sopravvenuti nel corso del giudizio e connessi con quello già impugnato*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 567 ss.; P. DIVIZIA, *Considerazioni in tema di motivi aggiunti nel giudizio amministrativo: profili teorici e tecnica giudiziale*, in *Foro amm. TAR*, 2003, p. 1427 ss.; C. CACCIAVILLANI, *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge Tar, come modificato dalla legge n. 205/2000*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 181 ss.; M. TRIMARCHI, *I motivi aggiunti nel codice del processo amministrativo*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, p. 945 ss.; S. CASTRO, *Il ricorso per motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Milano, 2011; G. TAGLIANETTI, *Considerazioni in tema di motivi aggiunti e contributo unificato nel processo amministrativo. Come dare un senso compiuto al criterio del «considerevole ampliamento dell'oggetto della controversia già pendente»*, in www.federalismi.it, n. 6/2019.

ISSN 2036-7821

quello già contestato con il ricorso introduttivo, purché la nuova domanda sia connessa a quella già proposta.

Entrambe le tipologie di motivi aggiunti incidono sul *thema decidendum*, ampliandolo: la prima sul solo fronte della *causa petendi*; la seconda invece sul fronte della *causa petendi* e su quello del *petitum*[19].

Alla luce di tali considerazioni, il rigore giurisprudenziale, pur dettato dalla necessità di assicurare le condizioni minime di certezza e di stabilità nei delicati rapporti giuridici che si correlano agli esiti delle consultazioni elettorali, risulta essere eccessivamente limitativo del diritto del cittadino ad una tutela piena ed effettiva.

Ciò soprattutto se si considera che le disposizioni del codice debbono essere interpretate in modo da realizzare i «principi generali» del Codice (c.d. interpretazione conforme, o costituzionalmente orientata), tra i quali riveste un ruolo di assoluta preminenza quello di effettività della tutela giurisdizionale.

In una prospettiva *de iure condito*, sarebbe senz'altro auspicabile che il giudice, a fronte di una maggiore apertura verso l'effettiva ammissibilità di motivi aggiunti, valutasse con più intenso rigore la specificità delle censure dedotte con il ricorso introduttivo al fine di evitare che doglianze generiche, o di natura meramente esplorativa, conducano ad un ampliamento eccessivo dell'istruttoria[20].

La persistente inclinazione del giudice amministrativo ad ascrivere un particolare rilievo alla tutela dell'interesse pubblico allo svolgimento delle elezioni nei tempi prestabiliti e alla celere formazione dei risultati è desumibile anche dalle pronunce in tema di ricorso incidentale.

Invero, in assenza di una espressa disposizione di legge che preveda e disciplini il ricorso incidentale in materia di contenzioso elettorale, l'interpretazione giurisprudenziale prevalente ritiene che quest'ultimo debba essere proposto dai controinteressati, alla stessa stregua delle controdeduzioni, entro il termine perentorio di «quindici giorni successivi a quello in cui la notificazione si è perfezionata nei loro confronti», *ex* art. 130, comma 5., c.p.a.

---

[19] Seguendo l'insegnamento della dottrina processualcivilista, la *causa petendi* può essere considerata come «la ragione obiettiva su cui la domanda si fonda (…) il diritto sostanziale affermato in forza del quale viene chiesto il *petitum*»: così, C. MANDRIOLI, A. CARATTA, *Corso di diritto processuale civile*, I, *Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Torino, 2018, p. 99. Riferita al processo amministrativo, si ritiene che essa «sia data dai vizi di legittimità dell'atto censurati dal ricorrente»: così, A. POLICE, *Il cumulo di domande nei «riti speciali» e l'oggetto del giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 1223, dove si cita S. CASSARINO, *Le situazioni giuridiche soggettive e l'oggetto del processo amministrativo*, Milano, 1956, p. 341. Quanto al *petitum* esso «è, come dice la parola, ciò che si chiede con la domanda» (così, C. MANDRIOLI, A. CARATTA, *op. cit.*, p. 98), ovvero «ciò che si chiede al giudice per mezzo del ricorso giurisdizionale» (E. MELE, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2013, p. 343).

[20] Viceversa, in base all'orientamento invalso nella giurisprudenza prevalente si ritiene che l'inammissibilità del ricorso elettorale per genericità dei motivi sussista solo quando il giudice non sia posto in grado di comprendere quali vizi il ricorrente deduca per sostenere l'invalidità del provvedimento impugnato; così che, fuori da questi stretti limiti, si ritiene che sia dovere del giudice stesso interpretare il gravame ed esaminare le censure ancorché non organicamente articolate, ricavandole dal contesto del ricorso e della richiesta avanzata: in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

ISSN 2036-7821

È da ritenersi che nel richiamato termine di quindici giorni il ricorso incidentale debba essere prima notificato e poi depositato.
In tal senso sembra peraltro disporre il successivo comma 10, in base al quale «tutti i termini processuali diversi da quelli indicati nel presente articolo e nell'articolo 131 sono dimezzati rispetto ai termini del processo ordinario», con la conseguenza che il ricorso incidentale deve essere depositato, previa notifica dello stesso, entro il predetto termine di quindici giorni.
La determinazione in quindici giorni del termine della proposizione del ricorso incidentale è stata ritenuta giustificata dall'esigenza di «definire rapidamente l'ambito delle censure proposte avverso le operazioni elettorali»[21], nonché dall'argomentazione, di carattere sistematico, che il controinteressato «gode di termini ragionevolmente più lunghi, rispetto al ricorrente principale, per la verificazione, dopo la proclamazione degli eletti, della correttezza dei risultati elettorali, sommandosi al termine per la notificazione del ricorso fruito dal ricorrente principale quello per la proposizione del ricorso incidentale»[22].
Coerentemente con tale impostazione, la stessa giurisprudenza ha ritenuto che l'abbreviazione del termine per la presentazione del ricorso incidentale (e quindi l'estensione a questa forma di impugnazione del termine per le controdeduzioni) non presentasse profili di illegittimità costituzionale[23].
L'idea di fondo di quest'ultimo indirizzo interpretativo è che l'interesse pubblico allo svolgimento delle elezioni nei tempi prestabiliti, alla rapida formazione di certezza e stabilità dei risultati elettorali, riveste un'importanza tale da poter senz'altro incidere in senso limitativo sul diritto di difesa e sull'effettività della tutela giurisdizionale[24].

2.2. L'interesse pubblico al ripristino della legalità violata e alla regolarità delle operazioni elettorali.

[21] Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 1999, n. 908, in *Cons. Stato*, 1999, I, p. 1151.

[22] Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 1999, n. 519, in *Cons. Stato*, 1999, I, p. 857. È pur vero che l'opportunità di proporre ricorso incidentale viene valutata dal controinteressato solamente alla luce dei motivi di ricorso principale e non prima, anche perché è verosimile che, a risultati favorevoli acquisiti, il controinteressato non abbia interesse a controllare l'esattezza delle operazioni elettorali ancor prima che la stessa venga messa in discussione dal ricorrente: così, persuasivamente, N. SAITTA, *op. cit.*, p. 72.

[23] Cons. Stato, n. 908/1999, cit., che ha dichiarato la manifesta infondatezza delle relative questioni di costituzionalità sollevate dall'appellante.

[24] Su tale aspetto cfr. C. MIGNONE, *Giustizia elettorale amministrativa*, Milano, 1979, *passim* e spec. pp. 14, 25 e 225-235, secondo il quale tutto il procedimento elettorale e tutta la giustizia elettorale ruoterebbero intorno all'obiettivo fondamentale di garantire l'interesse pubblico alla regolare composizione degli organi elettivi, con conseguente drastica *deminutio* della natura, del peso e degli strumenti di tutela delle posizioni soggettive e degli interessi ascrivibili tanto all'elettorato attivo quanto all'elettorato passivo.

ISSN 2036-7821

Emerge da quanto sopra che l'interesse pubblico alla stabilità e alla certezza dei risultati elettorali è considerato un valore centrale sia dalla normativa che disciplina il rito elettorale sia dalla giurisprudenza chiamata a interpretare tale normativa[25].
La condizione di maggiore stabilità degli atti delle procedure elettorali e dell'esito della consultazione - assicurata principalmente tramite la previsione di termini decadenziali ridotti per la proposizione del ricorso introduttivo e di quello incidentale, nonché tramite le particolari limitazioni che la giurisprudenza oppone al ricorso per motivi aggiunti - è in una certa misura compensata dalla sussistenza di una più ampia legittimazione ad agire avverso tali atti e da misure tese ad agevolare l'accesso alla giustizia, a loro volta strumentali rispetto all'interesse pubblico al ripristino della legalità violata.
Tale interesse assume nel giudizio elettorale una particolare rilevanza in quanto coincide con l'interesse a garantire il regolare processo di formazione della volontà del corpo elettorale.
E questo non è soltanto un interesse della collettività, bensì anche un interesse dell'ordinamento, perché costituisce la sostanza assiologica dello stesso principio democratico e dell'appartenenza della sovranità al popolo[26].
Invero, come evidenziato in dottrina, i concetti di elezione e democrazia sono profondamente connessi: l'elezione si configura come uno strumento avente sostanzialmente una finalità teleologica, atta, cioè, a ribadire con forza il carattere democratico di un regime politico; mentre la democrazia è il fine, l'elezione è il mezzo per attribuirle vitalità, contribuendo a veicolare la volontà elettorale e dare piena linfa al principio della sovranità popolare affermatosi nel corso del tempo e a istituzionalizzare il potere[27].
In considerazione della centralità attribuita all'interesse pubblico al regolare svolgimento delle operazioni elettorali, è previsto che il ricorso amministrativo in primo grado possa essere proposto da qualunque «elettore dell'ente della cui elezione si tratta», oltre che (naturalmente) dal candidato (art. 130, comma 1, lettere a e b)[28].

---

[25] In quest'ottica appare condivisibile quanto sostenuto da L. DONATO, *op. cit.*, p. 112, secondo il quale i tratti di accentuata specialità del giudizio elettorale «sembrano confermare lo spostamento dell'asse della funzione giurisdizionale dalla giustizia alla certezza».

[26] Sulla distinzione tra interessi collettivi e interessi ordinamentali cfr. L. DONATO, *op. cit.*, p. 109 ss. Questi ultimi rappresentano, nella concezione dell' A., interessi generali particolarmente qualificati in quanto afferenti alla tutela di principi fondamentali e di valori apicali dell'ordinamento, individuati in primo luogo dalla Costituzione.

[27] P. MARTELLI, *Elezioni e democrazia rappresentativa: un'introduzione teorica*, Roma-Bari, 1999, p. 3 ss.

[28] Le azioni a legittimazione allargata sono state inquadrate dalla dottrina tradizionale nell'ambito di un modello oggettivo di tutela e considerate uno strumento per il ripristino della legalità violata piuttosto che come rimedio per la tutela di posizioni giuridiche soggettive: cfr. V. CRISAFULLI, *Azione popolare*, in *Nov. dig. it.*, II, Torino, 1937, p. 138 ss. Sul tema in generale dell'azione popolare, ma con attenzione anche all'azione elettorale, sempre citata come esempio paradigmatico di azione popolare, cfr. L. PALADIN, *Azione popolare*, in *Nov. dig. it.*,

ISSN 2036-7821

La previsione di un'azione a legittimazione allargata sembra configurare una forma di tutela oggettiva volta al ripristino della legalità violata nell'interesse generale piuttosto che nell'interesse del singolo ricorrente[29].

Tale soluzione interpretativa è avvalorata dalla tendenza normativa e giurisprudenziale ad attribuire centralità agli interessi pubblici sottesi al giudizio in parola, ammettendo rilevanti temperamenti del diritto di difesa e del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale[30]: se partissimo dal presupposto che in subiecta materia l'azione è basata sulla titolarità di un diritto soggettivo pubblico, dovremmo trarre le dovute conseguenze e censurare i limiti all'introduzione del giudizio elettorale imposti dalla legge e dal giudice amministrativo, al fine di ottenerne l'eliminazione o quantomeno il ridimensionamento[31].

Ma ciò rischierebbe di compromettere quegli obiettivi di certezza e di stabilità che il giudizio in parola mira a realizzare (v., *supra*, il paragrafo immediatamente precedente).

Parte della dottrina[32] ha inquadrato questa forma di azione tra le azioni popolari di tipo correttivo (vale a dire tra quelle azioni finalizzate a rimediare a illegittimità poste in essere dalla stessa amministrazione), in considerazione della sua funzionalità e strumentalità al valore obiettivo della «genuinità»[33] della competizione elettorale.

II, Torino, 1958, p. 58 ss.; A. LUGO, *Azione popolare*, in *Enc. dir*., IV, Milano, 1959, p. 861 ss.; D. BORGHESI, *Diritto soggettivo e azione popolare nella legge 23 dicembre 1966, n. 1147*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1972, p. 552 ss., a cui si rinvia anche per la distinzione tra azioni popolari correttive e azioni popolari suppletive; ID., *Azione popolare*, in *Enc. giur*., IV, Roma, 1988, p. 7 ss.; C. MIGNONE, *Azione popolare*, in *Dig. disc. pubbl*., II, 1987, p. 145 ss.; A. SACCOCCIO, *Il modello delle azioni popolari romane tra diritti diffusi e* 'class actions', in L. GAROFALO (a cura di), "Actio in rem" *e* "Actio in personam" *in ricordo di Mario Talamanca*, Padova, 2011, p. 713 ss.

[29] Sulle diverse concezioni e ricostruzioni che hanno caratterizzato e tutt'ora caratterizzano il dibattito sull'istituto dell'azione popolare in materia elettorale come legittimazione diffusa da ritenersi collegata o meno all'esistenza di una specifica situazione soggettiva derivante dalla sovranità popolare attribuita a ciascun cittadino si rinvia a E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, 2012, *passim* e spec. pp. 290-293 (le coordinate fondamentali della ricostruzione sono reperibili anche in ID., *Azione popolare e giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale,* cit., p. 95 ss.). Per una serrata critica alla ricostruzione in termini di diritto soggettivo dell'azione popolare elettorale v. L. DONATO, *op. cit*., pp. 16-20. Quest'ultimo A. osserva che il cittadino elettore, in linea di principio, non ricava dalla proposizione del giudizio «alcun vantaggio concretamente apprezzabile, se non sul piano dell'appagamento personale o morale»; viceversa, ciò che lo induce ad attivarsi è la «cura dell'interesse al corretto svolgimento della competizione elettorale».

[30] Ci si riferisce, in particolare, alla previsione normativa di termini decadenziali ridotti, talvolta ridottissimi (come si verifica nello speciale giudizio avverso le operazioni elettorali preparatorie, su cui ci soffermeremo più avanti), per la proposizione del ricorso introduttivo, nonché alle significative limitazioni poste dalla giurisprudenza alla proposizione dei motivi aggiunti e del ricorso incidentale (su cui v., *retro*, il paragrafo precedente) preordinate a garantire l'interesse pubblico alla certezza e alla stabilità del risultato elettorale.

[31] Una simile linea di ragionamento è seguita da F. CINTIOLI, *op. cit*., p. 372.

[32] Cfr. N. SAITTA, *op. cit*., p. 19; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2021, pp. 201 e 384.

[33] Sulla «genuinità della competizione elettorale» come «valore costituzionale» o «bene costituzionalmente protetto», cfr., soprattutto, le sentenze della Corte costituzionale nn. 344 del 1993 (par. 5 del Considerato in diritto), in *Quad. reg*., 1993, p. 1520, 84 del 1997 (par. 6 del Considerato in diritto), in *Giur. cost*., 1997, p. 837, con

ISSN 2036-7821

Una delle peculiarità della disciplina del contenzioso elettorale risiede, dunque, nell'ampio e generalizzato accesso alla giustizia che essa riconosce: il ricorso viene consentito non solo a quegli elettori che ritengono violato un proprio diritto, ma anche a coloro che intendono agire nell'interesse pubblico alla regolare formazione della volontà elettorale.

In ragione di tale previsione si ritiene da parte di taluni - secondo quanto qui si è mostrato di preferire - che nella specie la giurisdizione sia caratterizzata da tratti di diritto oggettivo[34]: questa ricostruzione si associa a visioni complessive della giustizia elettorale tendenti a far prevalere la tutela dell'interesse pubblico sugli altri interessi coinvolti nei procedimenti elettorali[35].

Coerentemente con l'impostazione prospettata, il giudice amministrativo è giunto a sostenere che l'appello possa essere promosso anche da colui che non sia stato parte nel processo di primo grado: la ragione per la quale è consentito all'attore popolare la facoltà di proporre l'impugnazione ancorché non sia stato parte nella precedente fase di giudizio, risiede evidentemente nell'interesse pubblico alla correzione del risultato elettorale di cui egli è portatore per la generalità dei consociati e che giustifica la «fungibilità processuale» [36] dei soggetti nei diversi gradi di giudizio.

---

nota di M. RUOTOLO, *Un caso di «irragionevole» ragionevolezza*, e 84 del 2006 (par. 5 del Considerato in diritto), in *Dir. e giust.*, 2006, p. 81.

[34] Cfr. F. CINTIOLI, *op.cit.*, p. 348, secondo il quale «l'azione elettorale non presuppone necessariamente che si faccia valere una situazione soggettiva del singolo, bensì tutela l'interesse collettivo alla regolarità di tali operazioni». In tema di legittimazione attiva nel giudizio elettorale, cfr. altresì la diversa prospettazione di F. GOISIS, *Pretesa sostanziale del cittadino elettore nel contenzioso elettorale avanti al giudice amministrativo e profili di incostituzionalità dell'art. 129 c.p.a.*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, p. 147 ss., e di E. LEHNER *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., i quali ricostruiscono l'azione popolare come mezzo di tutela dei diritti garantiti dagli artt. 24 e 48 Cost. e non come strumento atto a far valere l'interesse generale alla regolare composizione delle assemblee elettive.

[35] Sulla *ratio* pubblicistica sottesa alla previsione di una legittimazione a ricorrere diffusa cfr. CGAS, 1° marzo 1993, n. 83, in *Cons. Stato*, 1993, I, p. 429: «l'interesse pubblico che sta a fondamento della proponibilità dell'azione popolare in materia elettorale non è costituito dal semplice ripristino della legalità in ipotesi violata dagli atti che vengono impugnati, ma è quello di garantire la genuinità del risultato elettorale, legittimando soggetti non direttamente interessati alla competizione elettorale a far valere in giudizio vizi che possano aver alterato il risultato elettorale, che è genuino se e quando realizza la corrispondenza tra le scelte del corpo elettorale e la composizione dell'organo elettivo»; Cass., Sez. Un., 23 febbraio 2001, 73, in *Mass. Giur. it.*, 2001: «in tema di contenzioso elettorale il processo può essere promosso da qualsiasi cittadino elettore del Comune e da chiunque vi abbia interesse, il che configura una legittimazione diffusa e fungibile, accordata dall'ordinamento in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al retto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali e che trova la sua ragion d'essere nell'opportunità di utilizzare l'iniziativa di qualsiasi cittadino elettore, diretta ad eliminare eventuali illegittimità verificatesi in materia di elettorato amministrativo»; Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2001, n. 1342, in *Foro amm.*, 2001, p. 494: «l'azione popolare correttiva, nella quale rientra l'impugnazione delle operazioni elettorali, è preordinata, in definitiva, alla tutela del valore primario dell'ordinamento democratico consistente nella stretta coerenza tra manifestazione della volontà popolare e affidamento di funzioni di rappresentanza e governo della comunità»; Ad. Plen. n. 10/2005, cit.: «i ricorsi elettorali proposti dal cittadino elettore risultano rivolti al mero soddisfacimento di un interesse pubblico».

[36] Così Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2013, n. 1968, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui in materia di contenzioso elettorale l'attore popolare ha facoltà di proporre gravame anche quando non sia stato

ISSN 2036-7821

In linea con le rilevanti finalità di interesse pubblico sottese al giudizio elettorale, l'art. 127 c.p.a. prevede l'esenzione dal contributo unificato: la *ratio* di questa disposizione normativa va individuata nell'esigenza di evitare che, in questo delicato settore, simili oneri possano in qualche misura disincentivare la tutela giurisdizionale ostacolando il ripristino della legalità violata.
Sempre nell'ottica di semplificazione e agevolazione dell'accesso alla giustizia deve essere letta la deroga al generale obbligo della difesa tecnica sia per il ricorrente sia per l'amministrazione (art. 23 c.p.a.).
Con riferimento a quest'ultimo aspetto, tuttavia, nel passare dal piano di analisi teorico a quello pratico, deve registrarsi come i casi nei quali il cittadino decida di stare in giudizio senza il patrocinio di un difensore rappresentano una assoluta eccezione.
A ben vedere, se il legislatore avesse davvero voluto indurre il cittadino a stare in giudizio personalmente sarebbe dovuto, piuttosto, intervenire sulla normativa processuale, implementandone il livello di informalità.
Ciò non è avvenuto e, sebbene non particolarmente complesso, il rispetto delle regole processuali resta comunque ostico per il *quisque de populo* che preferirà rivolgersi ad un avvocato, non essendo verosimilmente in grado di confezionare efficacemente e correttamente il ricorso (ad esempio, notificandolo al controinteressato; computando esattamente i termini; individuando opportunamente i vizi da eccepire; proponendo un ricorso incidentale)[37].

3. Il giudizio speciale avverso le operazioni elettorali preparatorie.

3.1. Profili di criticità connessi alla delimitazione dell'ambito oggettivo …
Un approfondimento a parte merita il rito previsto dall'art. 129 c.p.a., nel quale assume rilievo centrale l'interesse ad assicurare il rapido formarsi di una certezza definitiva in relazione alle questioni concernenti la validità delle ammissioni e delle esclusioni di liste e candidati in funzione della tempestiva chiusura della procedura elettorale.
Tale rito disciplina i giudizi aventi a oggetto «i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali e per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia».

parte nella precedente fase di giudizio, proprio perché colui che sperimenta l'azione popolare agisce *uti civis* e non *uti singulus*, ossia nell'interesse generale del buon andamento della pubblica amministrazione.

[37] Lo stesso discorso vale per gli altri giudizi elencati dall'art. 23 c.p.a.: con specifico riferimento al giudizio in materia di accesso v. M. CALABRO', *Diritti di accesso e profili rimediali. Spunti di riflessione per l'introduzione di una ipotesi di giurisdizione condizionata*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, cit., p. 131 ss., spec. p. 139.

ISSN 2036-7821

Dalla stessa formulazione letterale della normativa qui in argomento emerge già una sua prima criticità: l'art. 129 c.p.a. appare di scarsa chiarezza in quanto, pur senza imporre esplicitamente limiti all'ambito oggettivo del contenzioso amministrativo pre-elettorale (come nella previgente versione[38]), ne circoscrive l'oggetto ai soli provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale.

Non è invece contemplata la generale possibilità di impugnare immediatamente gli atti preparatori immediatamente lesivi, tra i quali sono annoverabili quelli di ammissione delle liste e dei candidati concorrenti.

Anzi, il comma 2 dell'articolo in parola precisa che «gli atti diversi da quelli di cui al comma 1 sono impugnati alla conclusione del procedimento unitamente all'atto di proclamazione degli eletti».

Tuttavia, occorre ricordare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 7 luglio 2010, ribaltando il diverso orientamento espresso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 10 del 2005, ha dichiarato l'incostituzionalità del previgente art. 83-*undecies* del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (articolo confermato nell'originaria versione dell'art. 129 c.p.a), proprio nella parte in cui escludeva un'autonoma e immediata impugnativa degli atti del procedimento elettorale preparatorio ancorché immediatamente lesivi[39].

Secondo la Consulta, «una simile compressione della tutela giurisdizionale non può trovare giustificazione nelle peculiari esigenze di interesse pubblico che caratterizzano il procedimento in materia elettorale».

In seguito a tale pronuncia, è invalsa in giurisprudenza un'interpretazione «adeguatrice»[40] della norma, che ha esteso l'ambito oggettivo del contenzioso pre-elettorale anche ai provvedimenti di ammissione di liste e candidati[41].

---

[38] L'art. 129 c.p.a., nel suo testo originario, aveva sostanzialmente recepito l'art. 83-*undecies* del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, restringendo espressamente l'oggetto del giudizio pre-elettorale ai soli provvedimenti concernenti l'esclusione di liste o di candidati. Il d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160 ha esteso l'ambito oggettivo della disposizione a tutti i «provvedimenti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio», pur lasciando invariata la rubrica (verosimilmente per un difetto di coordinamento con la normativa novellata), che tuttora riferisce l'art. 129 ai giudizi proposti «avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali».

[39] La sentenza è consultabile in *Giur. cost.*, 2010, p. 2905 ss., con note di E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni locali e regionali* e R. 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).*

[40] Sulla tematica dell'interpretazione adeguatrice si rinvia a M.R. MORELLI, *Il ruolo del giudice tra interpretazione e corretto accesso al giudizio incidentale di costituzionalità*, in *Corr. Giur.*, 1994, p. 1397 ss., nonché a G. AMOROSO, *L'interpretazione «adeguatrice» nella giurisprudenza costituzionale tra canone ermeneutico e tecnica di sindacato*, in *Foro. it*, V, 1998, p. 89 ss.

[41] Per un'interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata dell'ambito oggettivo dell'art. 129 c.p.a., cfr. TAR Piemonte, Torino, sez. II, 10 ottobre 2013, n. 1073, in *Guida al diritto*, 2013, p. 80, secondo cui i provvedimenti di ammissione di candidati e liste «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

ISSN 2036-7821

Si tratta di una soluzione conforme alla Costituzione, che appare peraltro funzionale all'obiettivo di evitare che gli elettori determinino ed esprimano le proprie scelte su offerte elettorali illegittime, inquinate da irregolarità e quindi incerte nella loro stabilità.

In virtù dell'ambigua formulazione letterale dell'attuale disciplina normativa, una parte rilevante della giurisprudenza continua però a ritenere che, al di fuori dei provvedimenti di esclusione dalla procedura elettorale, ogni atto relativo al procedimento elettorale, tra cui quello di ammissione dei candidati, sia impugnabile soltanto alla conclusione del procedimento stesso unitamente all'atto di proclamazione degli eletti[42].

---

possibili contestazioni all'esito del procedimento elettorale costituito dalla proclamazione degli eletti»; sez. I, 25 febbraio 2015, n. 352 che, nell'argomentare la tesi dell'immediata impugnabilità dell'ammissione di liste concorrenti, sottolinea l'effetto «perturbatore» derivante da tale ammissione; Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2011, n. 2551, in www.giustizia-amministrativa.it, che propugna l'immediata impugnabilità del provvedimento di ammissione di una lista alla competizione elettorale in ragione dell'«astratto pericolo di confusione nell'elettorato» determinato dall'uso da parte della predetta lista di un contrassegno asseritamente confondibile con quello utilizzato dalla lista ricorrente. In dottrina, nello stesso senso G. PELLEGRINO, *sub Art. 129*, in A. QUARANTA, V. LOPILATO (a cura di), *Il Processo amministrativo. Commentario al D.lgs. 104/2010,* Milano, 2011, p. 1056, il quale fa opportunamente notare come nella materia elettorale - a differenza di quanto accade nelle procedure di evidenza pubblica - «la stessa illegittima presenza di una lista o un candidato risulta di per sé immediatamente lesiva per gli altri concorrenti, attesa l'idoneità di ciascun candidato a occupare spazi di campagna elettorale e ad incidere sulla formazione della volontà dell'elettore»; P. QUINTO, *Il giudizio elettorale*, in AA.VV., *Il nuovo processo amministrativo (Atti del Convegno di Lecce del 12-13 novembre 2010)*, Napoli, 2011, p. 289, il quale osserva come la partecipazione alla competizione elettorale con candidature o liste formate e presentate in modo del tutto irregolare possa comunque avere «una influenza decisiva sul risultato elettorale, determinandolo nel suo esito finale»; S. MEZZACAPO, *Consultazioni europee: impugnativa ad ampio raggio*, in *Guida al diritto (Focus on line*), *Processo amministrativo: le innovazioni al Codice*, 2012, p. 32, il quale sostiene che «l'atto endoprocedimentale effettivamente non impugnabile è solo quello non idoneo a incidere sull'interesse del ricorrente, la cui concreta lesione scaturisce solo dal provvedimento conclusivo» e che, pertanto, «immaginare che l'esclusione di una lista (ma del pari la asseritamente illegittima ammissione di altra lista concorrente) non sia idonea a incidere sulla sfera giuridica della stessa appare non aderente al dato reale».

[42] Cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2015, n. 5069, in *Foro Amm*., 2015, p. 2781, secondo cui «l'elemento di lesività sul quale la nuova formulazione del comma 1 dell'art. 129 è incentrata deve pur sempre investire il "diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale"». «E questa condizione di lesività», proseguono i Giudici della quinta sezione, «si profila unicamente in presenza di un'esclusione della lista interessata, laddove l'ammissione altrui non incide, per converso, sul "diritto a partecipare al procedimento", situazione di natura strumentale che rimane impregiudicata e intatta, ma può solo dispiegare un'eventuale influenza sfavorevole sul futuro esito dell'elezione, riverberandosi quindi su un interesse di natura sostanziale che solo, però, alla luce del concreto risultato elettorale registrato potrebbe dirsi leso». In termini, cfr. sez. III, 24 maggio 2016, n. 2210, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui l'art. 129, comma 1, c.p.a. «deve ritenersi di stretta interpretazione per la peculiare deroga alle regole ordinarie del processo (secondo le quali può essere impugnato il provvedimento conclusivo del procedimento) e non può applicarsi, pertanto, estensivamente all'impugnazione di atti di ammissione di liste e candidature, atti che non possono considerarsi "immediatamente lesivi" dell'elettorato passivo». Una conferma di ordine sistematico a tale interpretazione, proseguono i giudici della terza sezione, «si trae anche dalla rubrica dell'articolo 129 c.p.a., rimasta inalterata anche dopo la sostituzione del comma 1, disposta dall'art. 1, lett. s), d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160 e, significativamente, anche dalla circostanza che il Capo II del Titolo VI, in cui è inserito l'art. 129, si intitola "Tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dai procedimenti elettorali preparatori per le elezioni comunali, provinciali e regionali"».

ISSN 2036-7821

Tale ultimo orientamento si associa all'idea di una complessiva prevalenza dell'interesse allo svolgimento delle elezioni nei tempi prestabiliti, prevalenza che la stessa giurisprudenza considera atta a giustificare l'affievolimento del diritto a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva.
Stante il contrasto giurisprudenziale appena delineato, appare necessario un intervento legislativo, innanzitutto per ovvie ragioni di certezza del diritto: uno dei criteri di certezza del diritto è sicuramente l'esistenza di una legislazione dotata di formulazione chiara e univoca.
In un'ottica *de iure condendo*, sarebbe forse opportuno che il legislatore prevedesse espressamente la possibilità di impugnare immediatamente tutti i provvedimenti relativi al procedimento elettorale preparatorio allorché essi si rivelino lesivi[43].
Una siffatta soluzione consentirebbe, in primo luogo, di risolvere *in limine* e prima del voto le questioni relative al procedimento preparatorio, con conseguente e tendenziale incremento della stabilità dei rapporti giuridici correlati agli esiti delle consultazioni elettorali.
Al contempo, sarebbe una scelta coerente con un'ulteriore finalità di interesse pubblico che il giudizio in parola mira a perseguire, ossia quella di evitare il più possibile che i vizi della fase preparatoria si riverberino sull'esito del voto, in tal modo compromettendo la correttezza e la genuinità dei risultati elettorali.
Da ultimo, non per importanza, la soluzione prospettata offrirebbe maggiori garanzie per il raggiungimento di quegli obiettivi di pienezza, tempestività ed effettività della tutela giurisdizionale cui la stessa Consulta, con la citata sentenza n. 236 del 7 luglio 2010, ha fatto riferimento.

3.2. … e della legittimazione attiva.

Profili di incongruenza e incertezza emergono anche sul piano della legittimazione ad agire e, segnatamente, in merito alla non esperibilità dell'azione popolare: se è vero che l'attuale formulazione dell'art. 129 c.p.a. non menziona nominativamente i legittimati attivi, tuttavia è anche vero che il confine della legittimazione è ricavabile dalla menzione dell'unica situazione soggettiva in grado di costituire la *causa petendi* dell'impugnazione, ovverosia il «diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio».
Stante la natura eccezionale dell'azione popolare, sembra che la legittimazione attiva spetti esclusivamente a coloro che lamentino la lesione del proprio diritto a

[43] Si pensi, a titolo di esempio, al provvedimento con il quale si ammettono illegittimamente liste e candidati che possono ingenerare confusione tra nomi o simboli; al provvedimento che concluda in modo illegittimo il sub-procedimento di assegnazione degli spazi sulla scheda elettorale; al provvedimento che rinvii senza motivo le operazioni di voto: non è revocabile in dubbio che si tratta di atti caratterizzati da un'immediata attitudine lesiva che rende percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di essi.

ISSN 2036-7821

partecipare al procedimento elettorale e, dunque, solo ai singoli candidati e ai delegati di lista in rappresentanza della lista nel suo insieme[44].
Sarebbe risultato forse più appropriato riconoscere la legittimazione a ricorrere a tutti i candidati o cittadini elettori, data l'immanenza nel giudizio elettorale dell'interesse al ripristino della legalità violata e alla regolarità delle operazioni di voto[45].
L'interesse pubblico ad assicurare un controllo generalizzato sulla regolarità delle operazioni elettorali sussiste in egual misura nella fase pre-elettorale e in quella post-elettorale.
Anzi, l'esigenza di un siffatto controllo appare più pregnante nella fase pre-elettorale rispetto a quella post-elettorale, poiché la regolarità della prima è un presupposto imprescindibile della regolarità della seconda.
La generalizzazione della legittimazione attiva appare opportuna anche nella prospettiva dell'effettività della tutela giurisdizionale: alla stessa stregua di come gli atti del procedimento elettorale possono essere pregiudizievoli per l'elettore che lamenti la lesione di interessi connessi con il proprio diritto di elettorato attivo, così, possono esserlo anche gli atti del procedimento preparatorio.
In buona sostanza, appare doveroso tutelare in maniera uniforme l'interesse ad essere amministrati da persone elette in base ad operazioni elettorali corrette e quello ad essere amministrati da persone eleggibili.

3.3. La netta prevalenza del «*fattore tempo*» sulle esigenze *di effettività della tutela e di «giusto processo»*.

Tanto premesso in merito alle problematiche connesse alla delimitazione dell'ambito oggettivo e soggettivo del rito pre-elettorale, occorre adesso soffermarsi sui suoi

[44] Una timida apertura all'esperibilità dell'azione popolare sembra essere stata prospettata in qualche isolata pronuncia dal giudice amministrativo, allorquando si è sostenuto che la previsione di cui all'art. 130, comma 1, c.p.a. «appare ricognitiva di un principio generale che postula e presuppone la legittimazione dei singoli elettori anche in relazione agli atti precedenti - e tuttavia strumentalmente necessari - allo svolgimento del procedimento elettorale fino alla sua conclusione»: così TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 12 novembre 2012, n. 9280, in www.giustizia-amministrativa.it, da cui è tratto il virgolettato; la sentenza è stata confermata da Cons. Stato, sez. V, 27 novembre 2012, n. 6002, in *Foro it*., 2013, 2, III, p. 70, secondo cui «si deve ritenere che l'elettore, legittimato, *ex* art. 130 del codice del processo amministrativo, a dedurre l'illegittimità degli atti del procedimento elettorale, sia 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».

[45] Per una serrata e argomentata critica all'attuale formulazione dell'art. 129 c.p.a., cfr. F. GOISIS, *Pretesa sostanziale del cittadino elettore nel contenzioso elettorale avanti al giudice amministrativo e profili di incostituzionalità dell'art. 129 c.p.a.*, cit., ove si propone un'interpretazione correttiva dell'ambigua formulazione dell'art. 129 c.p.a., nel senso della massima estensione della portata soggettiva ed oggettiva della tutela giurisdizionale amministrativa in relazione alla fase elettorale preparatoria. Anche M. CECCHETTI, *op. cit*., spec. p. 38 ss., evidenzia le numerose criticità del sistema di tutela pre-elettorale offerto dal nostro ordinamento e l'inadeguatezza dello stesso rispetto ai principi costituzionali che rilevano in materia.

ISSN 2036-7821

caratteri essenziali e, in particolare, sulle disposizioni marcatamente acceleratorie presenti in tale rito.

Nelle intenzioni del legislatore il giudizio pre-elettorale, consentendo di risolvere *in limine* ed entro tempi assai rapidi le questioni concernenti gli atti preliminari alle elezioni, mira a ridurre la probabilità che le decisioni adottate successivamente alla fase di controllo dei requisiti di ammissione possano essere annullate per illegittimità derivata, in tal modo consolidando il provvedimento di proclamazione degli eletti[46].

In buona sostanza, si è inteso ridurre gli spazi entro i quali quest'ultimo provvedimento possa essere contestato dagli interessati, assicurando a esso una maggiore stabilità in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni.

Ciò nell'ottica di scongiurare il rischio di rinnovazione delle elezioni, anche in considerazione dei costi che ne deriverebbero per la finanza pubblica.

A tal fine, il giudizio si caratterizza per i ritmi serratissimi e per una «velocità inusuale»[47], che lo rendono speciale sia rispetto al paradigma del processo ordinario di cognizione sia rispetto allo stesso rito che governa il contenzioso elettorale amministrativo «ordinario» (quello cioè attivato in occasione dell'impugnativa dell'atto di proclamazione degli eletti, su cui ci si è soffermati nei precedenti paragrafi).

È un rito che prevede un termine di tre giorni per la notifica (il ricorso deve essere notificato all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, alla Prefettura e, ove possibile, agli eventuali controinteressati[48]) e il deposito del ricorso, nonché un ulteriore termine di tre giorni (decorrente dal deposito del ricorso) per la celebrazione dell'udienza di discussione anche in presenza di ricorso incidentale (alla notifica del quale si provvede con le forme previste per il ricorso principale), «senza possibilità di rinvio»[49].

Il divieto di rinvio dell'udienza di trattazione del ricorso rappresenta un ulteriore e chiaro indizio del fatto che le regole processuali nel contenzioso elettorale

---

[46] Sul rapporto intercorrente tra l'impugnazione dell'atto elettorale preparatorio e dell'atto di proclamazione degli eletti v., *retro*, nt. 11.

[47] M. LIPARI, *La tutela giurisdizionale e «precontenziosa» nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.federalismi.it, n. 10/2016, p. 22.

[48] Con riferimento alla previsione contenuta nella lett. a) del comma 3 dell'art. 129 c.p.a. (in base alla quale il ricorso deve essere notificato all'ufficio che ha emanato l'atto e alla Prefettura) cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2011, n. 2559, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui si tratta di una disposizione «coerente con la *ratio* acceleratoria cui è ispirato il giudizio elettorale», dettata in particolare dalla ristrettezza dei termini imposti dal legislatore e «dagli specifici compiti cui deve adempiere, proprio secondo il citato articolo 129 c.p.a., l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato».

[49] Quest'ultima previsione è stata giustificata fondamentalmente mediante la circostanza che «il sistema elettorale non può tollerare segmentazioni e interruzioni se non a pena di frustrare il raggiungimento dello scopo voluto dal legislatore, ossia di consentire lo svolgimento della consultazione alla data stabilita con il decreto di convocazione dei comizi» (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 10/2005, cit.).

ISSN 2036-7821

disciplinato dall'art. 129 c.p.a. siano funzionalmente orientate al conseguimento dell'interesse pubblico, prima ancora che alla tutela della posizione del ricorrente[50].
Nella stessa prospettiva si ritiene che nel giudizio in esame non sia ammissibile la proposizione di motivi aggiunti[51].
Il giudizio è quindi deciso con sentenza in forma semplificata e la relativa motivazione può anche richiamare *per relationem* le argomentazioni contenute negli scritti difensivi delle parti (oltre che, ovviamente, in precedenti giurisprudenziali) che il giudice abbia ritenuto di accogliere e fare proprie.
Ugualmente accelerato è il giudizio di appello: il ricorso di appello nel termine di due giorni dalla pubblicazione della sentenza deve essere 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) e depositato presso il TAR che ha emesso la sentenza di primo grado, nonché presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede a pubblicarlo nel sito internet della giustizia amministrativa e ad affiggerlo in appositi spazi accessibili al pubblico.
La *ratio* della previsione di termini di decadenza così brevi è quella di garantire l'interesse pubblico primario allo svolgimento delle elezioni nei tempi prestabiliti, evitando l'accertamento successivo alle operazioni di voto di eventuali illegittimità o irregolarità delle fasi preparatorie del procedimento, dal quale potrebbero discendere gli ancor più gravi effetti dell'annullamento radicale dell'elezione viziata o dell'intera competizione elettorale[52].
Il rito disciplinato dall'art. 129 c.p.a. appare dunque funzionale, nel suo insieme, al perseguimento dell'interesse ordinamentale alla conservazione del risultato elettorale[53].

---

[50] La sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 9 ottobre 2013, n. 22 (in *Dir. proc. amm.*, 2014, p. 908 ss., con commento di A. PRIMERANO, *Il contenzioso elettorale davanti al giudice amministrativo nella recente evoluzione normativa e giurisprudenziale*) ha chiarito che in un giudizio instaurato a norma dell'art. 129 c.p.a. esigenze di massima celerità di definizione della controversia rendono incompatibile qualsiasi tipo di fase incidentale idonea a determinare un differimento dell'udienza o una sospensione processuale. In termini analoghi si è espresso anche Cons. Stato, sez. III, 9 maggio 2019, n. 3031, in *Foro amm.*, 2019, p. 799.

[51] Come rilevato in dottrina, da specifiche ricerche non risultano casi di motivi aggiunti presentati nell'ambito del giudizio disciplinato dall'art. 129 c.p.a.: cfr. A. SAPORITO, *op. cit.*, § 3.

[52] Sul punto, cfr. M. LIPARI, *La tutela giurisdizionale e «precontenziosa» nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 22: «il sistema di cui all'art. 129 c.p.a. è congegnato in modo da garantire che il contenzioso sulle esclusioni delle liste, originato dalla lesione del diritto alla partecipazione alla competizione elettorale, sia definito in tempo utile per lo svolgimento puntuale della competizione elettorale e la realizzazione di tutte le relative attività preparatorie (schede, manifesti …), consentendo ai candidati e agli elettori il pieno esercizio delle rispettive facoltà e agli uffici amministrativi l'effettuazione corretta delle operazioni».

[53] In questo senso è stata letta la possibilità di impugnare i soli provvedimenti «immeditamente lesivi del diritto di partecipare», il cui scopo è parso essere soprattutto quello di limitare l'uso del rito pre-elettorale a quei casi che potrebbero condurre alla riedizione della competizione elettorale: cfr. L. DONATO, *op. cit.*, p. 38.

ISSN 2036-7821

Pur non essendo discutibili le esigenze di particolare celerità dei tempi di svolgimento del giudizio cui deve rispondere la tutela giurisdizionale pre-elettorale, una simile contrazione dei termini processuali desta non poche perplessità legate agli effetti collaterali che essa potrebbe avere sul diritto di difesa (vale a dire sulla possibilità per le parti di articolare compiutamente le proprie difese) e sulla qualità della risposta giudiziaria (l'estrema riduzione dei termini processuali comporta che non sempre le sentenze possono essere adottate con i necessari tempi di maturazione e riflessione)[54]: il riferimento è in particolare alla previsione di tre giorni per la proposizione del ricorso (che divengono addirittura due per l'appello) e a quella che impone al giudice di pubblicare la sentenza lo stesso giorno dell'udienza[55].
Tali criticità sono peraltro aggravate dalla mancanza di termini a difesa a fronte di un eventuale ricorso incidentale - per la cui proposizione non è neppure previsto un preciso termine - e dalla carenza di una disciplina dei motivi aggiunti: un sistema incentrato sulla rapida decorrenza del termine decadenziale può funzionare efficacemente, senza compromettere il diritto di difesa, solo se si basa su disposizioni chiare e trasparenti.
D'altronde, non è attraverso la soppressione di fasi processuali, potenzialmente essenziali ai fini di una decisione sostanzialmente giusta, che si consegue l'obiettivo di garantire la celerità dei processi.
Emerge chiaramente la subordinazione del momento soggettivo della tutela del ricorrente rispetto a quello oggettivo della salvaguardia dell'interesse pubblico alla rapida definizione delle controversie, alla stabilità degli organi elettivi e alla certezza dei risultati elettorali[56].

---

[54] Sui rischi derivanti da un'eccessiva riduzione dei termini processuali e, più in generale, sul «rapporto tra effettività e tempo nel codice del processo amministrativo», v. approfonditamente M. SINISI, *op. cit.*, spec. p. 183 ss. Su queste tematiche e sulla deriva verso una prevalenza del processo breve sul processo giusto si vedano altresì M.A. SANDULLI, *op. cit., passim*, e V. BONTEMPI, *Giustizia amministrativa ed effettività della tutela in Italia e in Germania*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 2020, p. 679 ss., spec. p. 690 ss. Quest'ultimo A. sottolinea come ogni processo abbia bisogno del giusto tempo per essere celebrato: «il problema relativo al rapporto tra processo e tempo è antico. Un processo immediato non è ammissibile se si vuole garantire il rispetto di alcuni suoi elementi strutturali, quali un'istruttoria adeguata e il contraddittorio, che ontologicamente necessitano di svilupparsi su di un asse diacronico» (p. 690). Nella stessa prospettiva R. CARANTA, *The interplay between EU legislation and effectiveness, effective judicial protection and the right to an effective remedy in EU public procurement law,* in *Review of European Administrative Law*, 2019, p. 92, osserva criticamente che la tendenza del legislatore a dettare misure eccessivamente acceleratorie del processo «*is [expression of] a misconstrued understanding of the aims of the remedies directives, for which 'speed' is instrumental to effective judicial protection rather than an end unto itself*».

[55] In tal senso si vedano i concordi rilievi di M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 48: «una disciplina processuale dai termini così ridotti – ancorché costruita su due gradi di giudizio a cognizione piena – suscita più di qualche perplessità in ordine al rispetto non solo dei canoni generali del diritto di difesa e del giusto processo ma anche, precipuamente, di quei princìpi di pienezza e di effettività della tutela giurisdizionale espressamente evocati dal Giudice costituzionale nella sent. n. 236 del 2010».

[56] Opinione condivisa anche da L. DONATO, *op. cit.*, p. 51, secondo il quale l'art. 129 c.p.a. lascia sullo sfondo la tutela del ricorrente, «preoccupandosi piuttosto di giungere in tempo utile ad una decisione che possa mantenersi stabile tra i consociati».

ISSN 2036-7821

4. La funzione, insieme oggettiva e soggettiva, della giustizia elettorale.

All'esito di quanto sin qui osservato, è possibile sostenere che il giudizio elettorale, pur non trascurando la necessità di fornire una tutela giurisdizionale adeguata alle situazioni giuridiche soggettive, ruota essenzialmente intorno a due obiettivi di preminente interesse pubblico: garantire la regolarità dei risultati elettorali assicurando, al contempo, la certezza e la stabilità dei rapporti giuridici a essi correlati.

Si tratta di interessi aventi entrambi natura pubblica e potenzialmente confliggenti tra loro: il primo viene assicurato principalmente tramite la previsione di un ampio e generalizzato accesso alla giustizia, il secondo soprattutto attraverso la previsione di termini decadenziali ridotti per proporre ricorso[57].

In forza di questa consistente ed ineliminabile presenza dell'interesse pubblico, è rinvenibile nel giudizio elettorale una funzione oggettiva[58].

Il giudizio in parola si caratterizza, infatti, per la presenza in capo al giudice amministrativo di poteri diversi e ulteriori rispetto a quelli ordinari, tra cui quello,

[57] Anche la giurisprudenza è ben consapevole della dialettica degli interessi che caratterizza il rito elettorale: cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 febbraio 2016, n. 610, in *Foro amm.*, 2016, p. 310 ss., secondo cui le regole applicabili al giudizio elettorale sono la sintesi tra l'esigenza di garantire «un ampio accesso alla giustizia mediante l'azione popolare» e quella di assicurare l'interesse pubblico «alla stabilità e certezza del risultato elettorale»; 19 maggio 2016, n. 2087, in www.giustizia-amministrativa.it, che definisce il rito elettorale come un giudizio «in cui è massima l'esigenza di bilanciare il diritto costituzionale di azione in giudizio con la stabilità dei risultati elettorali e degli organi a legittimazione democratica». La potenziale contrapposizione tra gli interessi pubblici in gioco nel giudizio elettorale è stata colta anche dalla dottrina più attenta: cfr. L. DONATO, *op. cit.*, p. 38, secondo il quale il legislatore, nel disciplinare il giudizio elettorale, «sembra avere orientato le proprie scelte al fine di conseguire un accettabile bilanciamento tra l'interesse alla corretta composizione delle assemblee elettive (nel quale è ricompreso anche quello al corretto svolgimento della composizione elettorale) e quello parimenti generale alla stabilità del risultato elettorale»; E. LEHNER, *Azione popolare e giustizia elettorale*, cit., p. 101, che fa riferimento al rischio incombente sulla stabilità e certezza dei risultati elettorali derivante dalla «legittimazione aperta a ciascun elettore». Quest'ultima A., tuttavia, sminuisce la portata di tale rischio, rilevando che «l'azione popolare difficilmente viene esperita da un elettore estraneo alla competizione elettorale, trattandosi normalmente di un prestanome del candidato (quando costui non vuole esporsi con ricorsi pretestuosi) o del candidato stesso che ricorre nella doppia veste di diretto interessato e di attore popolare». Pertanto, conclude l'A., «è assai arduo sostenere che oggi l'azione popolare possa ingolfare e quindi mettere a repentaglio il funzionamento della giustizia elettorale» (p. 104).

[58] Come osserva in proposito F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, in *Conc. Merc.*, 2013, p. 112, quando la giurisdizione di diritto oggettivo si afferma con pienezza presenta i seguenti caratteri: «il primo e più importante sta nel fatto che il giudice non tutela unicamente situazioni soggettive individuali, bensì un interesse generale, ad esempio quello alla legalità, o al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa … ; in altri termini, non viene più in gioco un interesse legittimo, bensì è come se rilevasse un interesse di mero fatto, ossia proprio quell'interesse del *quivis de populo*, disseminato tra tutti i cittadini, alla realizzazione di un interesse pubblico generale, che sappiamo essere ammesso invece eccezionalmente nei soli casi tassativi di azione popolare e pressoché esclusivamente nel caso del contenzioso elettorale; (ii) il giudice non si pronuncia necessariamente solo sullo specifico vizio-motivo dedotto dal ricorrente, ma spazia sino a ponderare l'interesse generale che viene in gioco secondo la volontà dell'ordinamento; (iii) la sentenza del giudice non produce un effetto che si limiti alla sfera giuridica del ricorrente, perché si espande anche verso i terzi».

ISSN 2036-7821

espressamente previsto dalla legge, di sostituirsi all'amministrazione nell'emanazione degli atti, mediante la correzione di risultati elettorali e la proclamazione degli eletti[59].

Tali poteri sono talvolta amplificati dalla giurisprudenza che tende ad ammettere la possibilità che lo stesso giudice amministrativo si pronunci su profili ulteriori rispetto a quelli dedotti dal ricorrente[60].

Si pensi, con riferimento a quest'ultimo aspetto, all'orientamento pretorio che, attribuendo prevalenza all'«interesse generale alla veridicità del risultato elettorale» rispetto allo «specifico interesse dell'attore privato», ammette la possibilità di rilevare officiosamente, a seguito della verificazione, l'invalidità delle schede favorevoli al ricorrente, a prescindere dalla proposizione del ricorso incidentale da parte del controinteressato[61].

La natura tendenzialmente oggettiva del giudizio elettorale emerge inoltre dalla previsione di una legittimazione a ricorrere diffusa che, come è stato ampiamente argomentato e dimostrato, è strumentale all'esigenza di tutelare l'interesse pubblico alla regolarità delle operazioni elettorali e al ripristino della legalità violata.

I tratti di accentuata specialità del giudizio elettorale sono dunque posti a tutela delle rilevanti finalità di interesse pubblico sottese a tale giudizio[62].

Si tratta di specifici interessi, ritenuti meritevoli di particolare protezione da parte dell'ordinamento, che trascendono quelli particolari e concreti delle parti; interessi che, proprio alla luce delle loro caratteristiche, giustificano la vigenza di regole processuali differenziate e rivolte direttamente alla loro tutela, piuttosto che a quella della pretesa dei ricorrenti.

Dunque, siamo di fronte a un processo per molti aspetti antitetico rispetto al generale giudizio di legittimità, quest'ultimo sempre più improntato a offrire una tutela piena ed effettiva alle situazioni giuridiche soggettive.

Da questo punto di vista, rimane ancora valido il pensiero di chi ritiene che il contenzioso elettorale sia un «microsistema rimasto pressoché indenne ai profondi cambiamenti subiti dal processo amministrativo»[63].

---

[59] In proposito v., *supra*, nt. 4.

[60] Cfr. N. PAOLANTONIO, *La dicotomia tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella sistematica del codice del processo amministrativo*, in *Dir. poc. amm.*, 2020, p. 239, il quale osserva che «nei processi a contenuto oggettivo le parti non hanno il potere di subordinare l'esercizio della *potestas iudicandi* alla proposizione della domanda».

[61] TAR Lecce, sez. I, 19 marzo 2008, n. 799, in www.giustizia-amministrativa.it., che propugna apertamente la natura «tendenzialmente oggettiva» del giudizio elettorale.

[62] Anche A. CARBONE, *Pienezza della tutela e modelli processuali differenziati*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, p. 130, ha posto in evidenza, con dovizia di argomentazioni, la funzione insieme oggettiva e soggettiva della giustizia elettorale.

[63] È questa l'opinione risalente, ma ancora attuale, di P.M. VIPIANA, *Contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino 1989, p. 14, da cui è tratto il virgolettato.

ISSN 2036-7821