



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2024 ANNO IX N. 19.

Il problema dei motivi aggiunti nel contenzioso elettorale



2024 ANNO IX NUMERO 19 – SEZIONE II DOTTRINA

di Antonio Saporito DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/25403>



IL PROBLEMA DEI MOTIVI AGGIUNTI NEL CONTENZIOSO ELETTORALE

Antonio Saporito

THE PROBLEM OF ADDED REASONS IN ELECTORAL LITIGATION

Riassunto

Il saggio analizza la problematica dei motivi aggiunti nel contenzioso elettorale, la loro ammissibilità ed i profili problematici inerenti il rispetto di alcuni principi generali.

Parole chiave: contenzioso elettorale, motivi aggiunti, principi, tutela, giudizio

Abstract

The essay analyzes the problem of the reasons added in electoral disputes, their admissibility and the problematic profiles inherent to the respect of some general principles.

Keywords: electoral litigation, additional reasons, principles, protection, judgement

Autore:

Antonio Saporito è docente a contratto di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bergamo, docente a contratto di diritto amministrativo presso le Università Pegaso e Mercatorum.

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

Articolo ricevuto il 5.6.24 approvato il 30.06.24.

Il problema dei motivi aggiunti nel contenzioso elettorale di Antonio Saporito DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/25403>

1. Premessa. Il meccanismo elettorale

Il meccanismo elettorale è molto complesso in quanto è un atto di manifestazione della volontà del corpo elettorale in un determinato territorio definito collegio, ma è anche un atto organizzativo avente come fine quello di coprire la rappresentanza degli uffici dell'apparato pubblico, è altresì un procedimento di assegnazione dei seggi e quindi la copertura dei seggi con i candidati.

L'investitura mediante procedimento elettorale degli organi collegiali degli enti territoriali locali risale all'ordinamento piemontese, in particolare al d.l. 7 Ottobre 1848, n. 807, recepito dalla legge comunale e provinciale 23 Ottobre 1859 n. 3702, estesa al territorio del Regno con legge 9 Ottobre 1861, n. 249¹.

L'allegato A della legge di abolizione del contenzioso amministrativo – LAC, r.d. 20 Marzo 1865, n. 2248, ha ridisciplinato l'assetto del governo locale, regolando l'elezione dei consiglieri comunali e provinciali.

La riforma Crispi, attuata con r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921, ha introdotto il testo unico della legge comunale e provinciale, disciplinando molteplici profili, quali il suffragio, l'ineleggibilità, l'incompatibilità, la formula elettorale, il procedimento elettorale, il contenzioso.

Innovazioni in materia di suffragio e procedure elettorali sono state introdotte nel primo ventennio del '900 mediante la l. 30 Giugno 1912, n. 635, la l. 19 giugno 1913, n. 640 ed il t.u. del 4 febbraio 1915, n. 148.

Conquiste e innovazioni che andarono perdute con l'avvento del regime fascista mediante l'adozione dell'ordinamento podestarile e la legge 27 dicembre 1928, n. 2962, con cui, *ex multis*, fu soppresso il carattere elettivo degli organi della Provincia: fu prevista la figura del preside, di nomina governativa, affiancato da un rettorato provinciale, sempre di nomina governativa.

Il ripristino del carattere elettivo dei collegi amministrativi locali fu disposto nel 1946 con d.l. n. 1.

Nel 1951, con una serie di interventi normativi, è stata ridisciplinata l'elezione dei consigli comunali e provinciali. Alcune di queste norme sono, poi, confluite nel t.u. n. 570 del 1960, recante disposizioni in materia di composizione e elezione degli organi delle amministrazioni comunali.

Quanto alla Regioni, la legge 17 Febbraio 1968, n. 108 ha disciplinato formula e procedimento per i consigli delle Regioni a statuto ordinario. Discorso a parte meritano quelle a Statuto speciale, la cui disciplina è molto frammentata.

¹ Per uno studio approfondito del profilo storico delle elezioni amministrative: F. Bufalini, *Commento teorico-pratico della legge e del regolamento comunale e provinciale*, Torino, 1881; G. Saredo, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, IV, Torino, 1904, 385 e ss.; L. Raggi, *Elettorato e eleggibilità nel Comune*, in V. E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Milano, 1907; G. Cerruti, M. Pizzari, M. Schepis, *Codice elettorale, Profilo storico degli ordinamenti elettorali*, Empoli, 1951, p. 112 e ss.

In materia di contenzioso elettorale amministrativo, una prima disciplina completa ed esaustiva è da ricercare nella legge istitutiva dei Tar 6 Dicembre 1971, n. 1034, che ha recepito sia le disposizioni del t.u. n. 570/1960 sia quelle della legge n. 1147/1966.

Nell'attuale codice del processo amministrativo, introdotto con d.lgs. n. 104/2010, disposizioni in materia di contenzioso elettorale sono contenute negli art. 126 e ss.

2. I motivi aggiunti: evoluzione legislativa e giurisprudenziale.

L'istituto dei motivi aggiunti è stato disciplinato per la prima volta dal legislatore con la l. n. 205 del 2000 che ha inserito un secondo periodo al comma 1 dell'art. 21 della l. n. 1034 del 1971.

Prima di tale norma, l'istituto era ammesso dalla giurisprudenza esclusivamente per la proposizione di nuove censure avverso il provvedimento impugnato con il ricorso originario, emerse solo a seguito della cognizione di nuovi documenti². In tali circostanze era riconosciuta l'ammissibilità dei «*motivi aggiunti successivi*»³, circoscritta tuttavia alle ipotesi in cui le censure, successivamente proposte, si rivolgevano contro lo stesso atto oggetto del ricorso introduttivo e si fondassero su evenienze prima non conosciute, senza colpa, dal ricorrente.

L'orientamento della giurisprudenza era piuttosto restrittivo in merito alla proponibilità dei motivi aggiunti avverso un provvedimento sopravvenuto, adottato in pendenza del ricorso instaurato e connesso con quello già impugnato⁴.

Le predette remore sono state superate dall'art. 1, comma 1, della l. n. 205 del 2000, che – nel modificare l'art. 21, comma 1, della l. n. 1034 del 1971 – ha ampliato l'ambito di applicazione dell'istituto dei motivi aggiunti. Con il nuovo testo del richiamato art. 21 è stato disposto, infatti, che «*tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso fra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso*», sono impugnabili con i motivi aggiunti.

L'art. 43 cod. proc. amm., sulla base del precedente orientamento legislativo e giurisprudenziale, ha cristallizzato la natura di tale istituto, prevedendo espressamente, al primo comma, che i ricorrenti principale e incidentale possono introdurre, con i motivi aggiunti, non solo «*nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte*», ma anche «*domande nuove purché connesse a quelle già proposte*».

² M. Corradino - S. Sticchi Damiani, Il processo amministrativo, Torino, 2014, p. 275 ss.; G. Palligiano, U. G. Zingales, Il codice del nuovo processo amministrativo, 2012, p. 111 ss.; R. Chieppa, Il processo amministrativo dopo il correttivo al codice, Milano, 2012, p. 363 ss.

³ I motivi aggiunti successivi si differenziano dai «*motivi aggiunti c.d. tempestivi o integrativi*», pacificamente ammessi, tramite i quali il ricorrente deduce profili di illegittimità conosciuti dopo la proposizione del ricorso ma prima della scadenza del termine per impugnare.

⁴ Tar Veneto, Sez. I, 10 giugno 1987, n. 648.

Occorre osservare, per quanto riguarda l'ipotesi delle «domande nuove», che la connessione oggettiva non deve essere intesa in senso stretto (cioè come interdipendenza tra atto presupposto e atto consequenziale), ma in senso ampio, quale correlazione tra provvedimento successivo e oggetto del ricorso⁵. Al ricorrente, dunque, è riconosciuta la possibilità di introdurre nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, non essendo limitata la proponibilità dei motivi aggiunti alla sola sopravvenienza di fatti o atti nuovi rispetto all'atto impugnato con il ricorso originario⁶.

Ai motivi aggiunti deve essere applicata la medesima disciplina prevista per il ricorso, ivi compresa quella relativa ai termini.

3. I motivi aggiunti nel contenzioso elettorale. Nel rito *ex art. 129 c.p.a*

La norma, introdotta dal d.lgs n. 104/2010 e modificata, prima dal cd. secondo correttivo, d. lgs. n. 160/2012, poi dalla legge n. 132/2015 recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile, nonché di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, costituisce una innovazione sul piano normativo⁷.

La disposizione ha come obiettivo l'attuazione della delega di cui all'art. 44, comma, 2 lett. d, della legge n. 69/2009 a tenore del quale è opportuno «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi e introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni».

La nuova disciplina è costruita sulla distinzione tra l'impugnazione degli atti preparatori elettorali (art. 129 c.p.a.) e quella dell'atto di proclamazione degli eletti (art. 130 c.p.a.). Esse si diversificano sia sul

⁵ Tar Sardegna, Cagliari, Sez. II, 14 maggio 2015, n. 769; Tar Puglia, Bari, Sez. I, 10 maggio 2006 n. 1624.

⁶ Cons. St., Sez. III, 9 dicembre 2015, n. 5596.

⁷ Per uno studio approfondito del rito elettorale: P.M. Vipiana, *Contenzioso elettorale amministrativo*, in Dig. disc. pubbl., IV, Torino, 1989, p. 14; F. Liguori, in G. Leone, L. Maruotti, C. Saltelli, *Codice del processo amministrativo*, commentato e annotato con la giurisprudenza, Padova, 2010, p. 947 e ss.; G. Leone, *Elementi di diritto processuale amministrativo*, Padova, 2014, p. 324 e ss.; 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, 1, p. 147; F. Caringella, S. Mazzamuto, G. Morbidelli, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Napoli, 2011, p. 1380 e ss.; M. Sanino, *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2011, p. 592 e ss.; A. Quaranta, V. Lopilato, *Il processo amministrativo*, Commentario al d. lgs. 104/2010, Milano, 2011, p. 1051 e ss.; E. Romano, in P. Cirillo, *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, 2014, p. 1277 e ss.

piano oggettivo che sul piano soggettivo. Riguardo al rito preparatorio, da un punto di vista oggettivo, il secondo correttivo ha modificato il comma 1 dell'art. 129 c.p.a., ampliando l'oggetto a (tutti) «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». La precedente norma, così come formulata dal legislatore del 2010, all'opposto, limitava l'oggetto ai soli «provvedimenti [...] concernenti l'esclusione di liste o candidati impugnati esclusivamente da parte dei delegati delle liste o dei gruppi di candidati esclusi».

Alcuni elementi vengono all'attenzione.

Il legislatore del 2010 nell'art. 129 c.p.a. ha previsto, per la prima volta in sede normativa, l'immediata impugnabilità dei provvedimenti di esclusione di liste o di candidati dal procedimento preparatorio per le elezioni amministrative⁸. Egli ha codificato i principi dettati dall'Adunanza Plenaria 24 novembre 2005, n. 10⁹, nel senso che tutti gli atti relativi al procedimento, anche preparatorio, per le elezioni amministrative e del Parlamento europeo devono essere gravati unitamente all'atto di proclamazione degli eletti.

Unica eccezione è stata prevista dal legislatore per i provvedimenti di esclusione delle liste e dei candidati per le elezioni amministrative, che, ove gravati dai delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi, devono essere impugnati immediatamente. Gli stessi provvedimenti, per il legislatore del 2010, sono impugnabili solo unitamente alla proclamazione degli eletti, se si propone l'azione popolare.

Ragioni di opportunità volte a garantire il libero convincimento dell'elettore hanno indotto a non aderire all'osservazione della Commissione Affari Costituzionali della Camera, la quale avrebbe voluto estendere la tutela anticipata a tutti gli atti del procedimento elettorale preparatorio, inclusi i provvedimenti di ammissione delle liste e quelli relativi ai contrassegni e ai collegamenti¹⁰.

⁸ S. Amato, Le autenticazioni amministrative e i principi del favor partecipazioni se della strumentalità delle forme in materia elettorale. I casi "Sinistra per Roma – Stefano Fassina" e "Rete liberale": considerazioni a margine di Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2016, n. 1987 e Cons. Stato, 16 maggio 2016, n. 1985, in Giustamm, n. 7/2016.

⁹ A.P. Cons. Stato, 24 novembre 2015, n. 10 «Tutti gli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, compresi quelli immediatamente lesivi (come quelli di esclusione o di ammissione delle liste), devono essere impugnati entro il termine di trenta giorni dalla proclamazione degli eletti e non è ammissibile la loro impugnazione immediata, con conseguente impossibilità di richiedere eventuali misure cautelari. Spettano alla giurisdizione ordinaria: le controversie concernenti l'ineleggibilità, le decadenze e le incompatibilità, mentre alla giurisdizione amministrativa sono affidate le decisioni relative all'annullamento di tutti gli atti amministrativi attinenti alle operazioni elettorali, nell'ambito delle quali sono ricomprese anche le deliberazioni dei competenti uffici elettorali in ordine alla ammissione o all'esclusione delle liste. Va esclusa la possibilità di impugnazione, prima della proclamazione degli eletti, di atti endoprocedimentali riguardanti le operazioni elettorali».

¹⁰ S. Amato, Le autenticazioni amministrative e i principi del favor participationis e della strumentalità delle forme in materia elettorale. I casi "Sinistra per Roma – Stefano Fassina" e "Rete liberale": considerazioni a margine di Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2016, n. 1987 e Cons. Stato, 16 maggio 2016, n. 1985, cit.

Il problema dell'impugnabilità dei provvedimenti di esclusione di liste o candidati e, più in generale, degli atti del procedimento preparatorio è da tempo oggetto di un articolato dibattito giurisprudenziale, caratterizzato da un palleggio tra riconoscimento e disconoscimento dell'immediata impugnabilità degli atti preparatori.

La prima pronuncia risale all'Adunanza Plenaria, 7 marzo 1951, n. 1, che affermava l'impugnabilità degli atti del procedimento elettorale preparatorio solo dopo la proclamazione degli eletti. Tale principio ha segnato il panorama giurisprudenziale fino agli anni '90, quando la stessa Adunanza Plenaria ha mutato il proprio orientamento riconoscendo l'impugnazione immediata degli atti lesivi di ricusazione di simboli, di liste e di candidati, e, in determinati casi, di ammissione delle liste alla competizione elettorale. Nel 2005, con la succitata pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 10, si registra una brusca inversione di tendenza: nel rispetto del dato letterale ex art. 83/11 del D.P.R. n. 570 del 1960 (*Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali*) si differisce l'impugnazione degli atti preparatori ad un momento successivo alla proclamazione degli eletti. Gli atti prodromici del provvedimento di proclamazione degli eletti, quale appunto quello di esclusione di una lista, sono atti endoprocedimentali, non autonomamente impugnabili, mentre, l'unico atto ad avere valore provvedimentale, e come tale impugnabile, è quello della proclamazione degli eletti, con cui si determina la lesione dei soggetti interessati. La *ratio* risiede nell'esigenza di garantire rapidità e continuità delle operazioni elettorali.

L'arresto della Plenaria ha suscitato perplessità nella giurisprudenza, tanto da essere stata sollevata questione di legittimità costituzionale.

La Corte Costituzionale, con decisione n. 236 del 2010, ha affermato l'incostituzionalità dell'art. 83/11 del D.P.R. n. 570/1960, perché, in contrasto col diritto vivente, escludeva la possibilità di immediata ed autonoma impugnazione degli atti preparatori. La tesi muove dall'idoneità di simili atti a ledere il bene della vita costituito dalla partecipazione ad una tornata di voto, caratterizzata da un preciso contesto temporale e ambientale, dovendosi rilevare che una tutela giurisdizionale accordata in un momento successivo allo svolgimento delle elezioni, e quindi in un contesto politicamente mutato, non è coerente con i principi del giusto processo¹¹. In particolare, «*la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.*».

¹¹ Sul principio del giusto processo Cfr. ex multis, F.G. Scoca, I principi del giusto processo, in Id. (a cura di), Giustizia amministrativa, Torino, 2017, p. 164; F. Merusi, Il codice del giusto processo amministrativo, in Dir. proc. amm., 2011, 9; E. Picozza, Il "giusto" processo amministrativo, in Cons. Stato, II, 2000, p. 1061 ss.

La decisione della Consulta, intervenuta lo stesso giorno del varo del Codice (7 luglio), ha anticipato l'entrata in vigore del Codice e, in particolare, l'art. 129, valorizzando la distinzione tra procedimento preparatorio alle elezioni e procedimento elettorale.

L'art. 129, comma 1, come formulato dal legislatore nel 2010, ha immediatamente sollevato perplessità. Innanzitutto, in ordine alla mancata previsione della tutela anticipata avverso gli atti di esclusione delle liste dal procedimento preparatorio per le elezioni europee. La Consulta aveva sanzionato la carenza di strumenti giurisdizionali di tutela immediata avverso gli atti di esclusione delle liste dalla competizione elettorale per Comuni, Province e Regioni.

Il legislatore delegato, a fronte di medesime situazioni, avrebbe potuto estendere la facoltà di impugnazione immediata (*i provvedimenti relativi al procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali concernenti l'esclusione di liste o candidati possono essere immediatamente impugnati*) anche ai provvedimenti di esclusione dal procedimento elettorale per il Parlamento europeo. D'altra parte, in sede di impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti sono sempre stati gravabili, sin dal primo testo della codificazione, gli atti delle elezioni del Parlamento europeo¹².

A tale distonia si è provveduto in sede di decretazione correttiva.

Con il d. lgs. n. 160 del 2012, l'oggetto è stato esteso a (tutti) «*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*».

All'opposto, modifiche sostanziali non si sono registrate sul piano dell'ampliamento della *legitimitas ad causam*: l'inciso «*esclusivamente da parte dei delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi*» è stato eliminato e sostituito dall'espressione «*diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale*».

Da una rapida analisi del dato letterale emerge come, al di là del mutamento meramente formale, la sostanza sia rimasta inalterata: legittimato ad agire è sempre e solo il candidato e/o il delegato di lista in rappresentanza della stessa¹³. Dunque, benché l'attuale art. 129, comma 1, ometta di indicare esplicitamente i legittimati attivi, nella sostanza nulla è cambiato.

E' indubbio che l'unica novità consista nell'estensione del contenzioso elettorale preparatorio alle elezioni dei membri del Parlamento europeo, tant'è che il nuovo testo è stato considerato dalla dottrina limitato e lacunoso, nonché esposto a profili di illegittimità costituzionale.

¹² S. Amato, Le autenticazioni amministrative e i principi del favor participationis e della strumentalità delle forme in materia elettorale. I casi "Sinistra per Roma – Stefano Fassina" e "Rete liberale": considerazioni a margine di Cons. Stato, sez. III, 16 maggio 2016, n. 1987 e Cons. Stato, 16 maggio 2016, n. 1985, cit.

¹³ 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, 3, p. 913 e ss.

Anche la giurisprudenza ha da subito ravvisato che: «*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 che i provvedimenti lesivi di tale diritto sono:*

- *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.

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 pronunzia 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»¹⁴.

Non è mancato chi in dottrina ha fornito una interpretazione diversa, coerente con la volontà ampliativa del legislatore dichiarata nella relazione illustrativa del decreto, sull'assunto che esistono posizioni giuridiche protette direttamente nella titolarità del cittadino elettore¹⁵. Argomentazioni foriere di

¹⁴ Tar Piemonte, Torino, sez. II, 23 ottobre 2014, n. 1571.

¹⁵ 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. L'A. ha sostenuto che «se è vero che [...] il diritto di elettorato passivo (al pari del diritto di elettorato attivo) non è soddisfatto solo dal fatto in sé di partecipare al procedimento elettorale, ma reclama una partecipazione effettiva, nell'ambito di un procedimento legittimo e corretto, allora l'espressione «diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio» deve essere intesa come diritto ad una partecipazione effettiva, in un contesto legittimo e corretto. Ma se è così, immediatamente lesivi non sono solo gli atti di esclusione, ma, parimenti, anche quegli altri provvedimenti (ammissioni di liste e contrassegni, ecc.) che rischiano di inficiare la complessiva correttezza del procedimento elettorale (preparatorio così come, poi, inevitabilmente, principale). In tal modo, ossia per via di interpretazione correttiva, l'opera di adeguamento del Codice del processo amministrativo ai principi sovraprimari vigenti in materia potrebbe dirsi (salvo che per le elezioni politiche) realizzata sul piano dell'estensione oggettiva dell'art. 129 c.p.a. Tuttavia, sotto il profilo dell'estensione soggettiva di detto art. 129 (su cui, di nuovo, la Commissione presso il Consiglio di Stato opportunamente aveva proposto il ripristino della facoltà di ricorso estesa a tutti i cittadini elettori), continua a non soddisfare la definizione della legittimazione alla immediata impugnazione. È vero che si è superata la limitazione ai soli delegati delle liste e dei gruppi di candidati esclusi. Tuttavia, allorquando il nuovo testo fa riferimento al «diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio», sembra voler esclusivamente alludere ai titolari di diritti elettorali passivi, ossia ai candidati. [...]. Ciò considerato, pur nella consapevolezza che questa non era probabilmente la volontà del legislatore storico, si potrebbe ipotizzare un percorso interpretativo che valorizzi la duplice circostanza che gli atti immediatamente lesivi per il candidato lo sono parimenti per l'elettore (l'alterazione del funzionamento del meccanismo elettorale, difatti, come si è detto, lede i diritti di entrambi) e che, d'altra parte, l'art. 129 c. proc. amm. non affronta direttamente il profilo della legittimazione a ricorrere contro gli atti preparatori. Sicché si potrebbe sostenere che, in un'interpretazione costituzionalmente (e agli obblighi CEDU) orientata, la legittimazione per gli atti preparatori immediatamente lesivi spetti a chiunque — titolare di diritti elettorali passivi come attivi — vi abbia interesse. Il riferimento alla sola posizione di chi voglia partecipare al procedimento preparatorio avrebbe cioè, in questa proposta interpretativa, valore meramente esemplificativo e non preclusivo sul piano

perplexità anche quelle sulla natura del rito elettorale: d'altra parte, già prima della codificazione si guardava con sospetto all'effettivo esercizio dell'azione popolare in materia elettorale¹⁶.

Il cod. proc. amm., all'art. 129, che apre il Capo II, disciplina quindi una tutela giurisdizionale anticipata, vale a dire la possibilità di ricorrere entro tre giorni avverso i provvedimenti preliminari del procedimento elettorale preparatorio, senza attendere la proclamazione degli eletti. Il sindacato, in questo caso, viene attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In particolare, la giurisdizione esclusiva ha ad oggetto le controversie in materia di esclusione delle liste e/o candidati.

In questo rito elettorale il problema non si pone dunque sull'ammissibilità dei motivi aggiunti in quanto le elezioni non si sono ancora svolte, di conseguenza non sussiste ancora quella esigenza di certezza dei rapporti di diritto pubblico accertata con la manifestazione della volontà popolare.

La proclamazione degli eletti – infatti – non ha solo una mera efficacia dichiarativa dei risultati elettorali, ma ha un'immediata efficacia costitutiva essendo essa «atto di certezza pubblica», che è sì dichiarazione di un fatto giuridicamente rilevante, ma diretto non a fondare una verità ma a fornire una certezza¹⁷.

Vista poi la peculiarità e la celerità del rito, sopra descritte, pur non essendovi alcun tipo d'impedimento, risulta alquanto improbabile presentare motivi aggiunti: tale rito, infatti, si esaurisce, tra il primo ed il secondo grado, in un arco massimo di sedici giorni (tre giorni, in primo grado, per la notifica ed altrettanti per il deposito e per l'udienza di discussione e decisione; due giorni, in secondo grado, per la notifica e altrettanti per il deposito, tre per l'udienza di discussione e decisione)¹⁸.

soggettivo. Del resto, tale riferimento, da un lato non brilla certo per precisione e facile comprensibilità (l'interesse del legittimato non è mai, puramente, quello a partecipare al procedimento preparatorio: semmai, si mira all'ammissione alle operazioni elettorali, ossia tra i candidati in corsa, sicché non irrealisticamente si è addirittura ipotizzato che la presenza dell'aggettivo « preparatorio » sia frutto di un refuso; dall'altro, è usato dal legislatore per individuare e circoscrivere gli atti oggettivamente impugnabili e non, almeno direttamente, i soggetti legittimati attivi; con il che potrebbe esservi sufficiente spazio per ritenere la norma passibile di un'interpretazione correttiva, che faccia perno sul principio generale per cui, nel processo amministrativo, chiunque è titolare di una posizione giuridicamente protetta può agire per l'annullamento dell'atto amministrativo concretamente lesivo della stessa).

¹⁶ F. Cintioli, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, in *Dir. Amm.* 2008, spec., p. 346 e p. 356.

¹⁷ Così scriveva M. S. Giannini, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Milano, 1960, p. 771.

¹⁸ In base alla ricerca effettuata, non vi sono stati casi di motivi aggiunti presentati nel giudizio previsto dall'art. 129 cod. proc. amm.

4. I motivi aggiunti nel contenzioso elettorale. Nel rito *ex art. 130 c.p.a.*

Occorre domandarsi ora se nel rito elettorale *ex art. 130 c.p.a.* possa essere adoperato lo strumento dei motivi aggiunti *ex art. 43 cod. proc. amm.*

Il giudizio sulle irregolarità verificatesi nel corso delle procedure elettorali si discosta, per plurimi aspetti, dal rito ordinario e può definirsi un vero e proprio rito speciale, le cui peculiarità sono estrinsecazione delle esigenze di massima semplicità e celerità a cui è improntato.

Il procedimento elettorale¹⁹ prevede tipiche forme di pubblicità delle operazioni, assegnando un ruolo di controllo e di partecipazione anche ai candidati, ai rappresentanti di lista e, sia pure in forma attenuata, agli stessi elettori. Detti soggetti, difatti, hanno la possibilità di assistere allo spoglio delle schede, appurando l'esattezza dell'attribuzione dei voti all'uno e all'altro candidato. La precisa disciplina di «*contestazione dei voti*», imperniata sulla deduzione a verbale delle pretese irregolarità nella valutazione delle espressioni di voto e sulla formazione di appositi plichi in cui conservare le schede contestate, è finalizzata a garantire una certa forma di contraddittorio nelle operazioni elettorali e a favorire la stessa individuazione del materiale istruttorio nel caso di impugnativa giurisdizionale²⁰.

A tal riguardo, si segnala un recente orientamento giurisprudenziale, che, al fine di evitare che l'indicazione dei voti contestati possa tramutarsi in un espediente per provocare, in sede giurisdizionale, un generale riesame delle schede elettorali, conferisce particolare rilievo al principio secondo cui l'onere di fornire un serio principio di prova in ordine alle illegittimità denunciate grava su chi agisce in giudizio. In particolare, è stato precisato che a fronte di verbali dotati di forza probatoria specifica e della possibilità offerta nel procedimento elettorale di assistere alle operazioni di scrutinio con propri rappresentanti di lista, così da verificare le operazioni elettorali, non si può riconsiderare l'attività svolta in sede di scrutinio solo sulla base di affermazioni generiche, non sostenute da elementi di fatto inequivocabilmente contrari a quanto riportato nei verbali²¹.

Il problema, a tacer d'altro, può essere in primo luogo rappresentato dall'ubicazione della competizione elettorale. Non si può infatti prescindere dalle connotazioni culturali, sociali ed economiche locali per valutare effettivamente la regolarità delle espressioni di voto. È questo, d'altro canto, il criterio

¹⁹ F. Cintioli, *L'azione popolare nel contenzioso elettorale amministrativo*, cit; N. Saitta, *I giudizi elettorali*, Milano, 2010; P. Quinto, *Il nuovo codice, il giudizio elettorale e la Corte costituzionale: una singolare coincidenza?*, in *Foro Amm. - Tar*, 2010, p. 2228 ss.; 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, 3, p. 913 ss.; F. Vetrò, *I riti elettorali*, in *Giustizia amministrativa*, a cura di F. G. Scoca, Torino, 2014, p. 518 ss.

²⁰ R. Giovagnoli, M. Fratini, *Il ricorso incidentale e i motivi aggiunti nel giudizio di primo grado e in appello*, Milano, 2008, p. 264 ss.

²¹ Cons. St., Sez. V, 15 febbraio 2002, n. 922.

impiegato dalla giurisprudenza per interpretare le disposizioni (v. in particolare l'art. 64 del d.P.R. n. 570/1960) concernenti la nullità dei voti contenuti in schede recanti scritture o segni idonei a rivelare la volontà dell'elettore di farsi riconoscere poiché "estranei alle esigenze di espressione del voto", non trovando "ragionevoli spiegazioni nelle modalità con cui l'elettore ha inteso esprimere il voto stesso"²².

Si deve, inoltre, considerare che la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta dei propri rappresentanti – di cui si rinviene traccia sia nell'art. 48 Cost.²³, sia negli artt. 39 della Carta di Nizza e 3 del I Protocollo addizionale alla Cedu²⁴ – ha reso dirimente, come criterio esegetico, il *favor voti* "che restringe l'applicazione della sanzione di nullità in limiti rigorosi, trovando la propria *ratio* nella necessità di garantire il rispetto della volontà espressa dal corpo elettorale e di assicurare a tutti gli elettori di effettuare le loro scelte e, quindi, anche a coloro che non siano in grado di apprendere e di osservare appieno le istruzioni ai fini dell'espressione di voto"²⁵.

Lo stesso Supremo Consesso amministrativo ha tuttavia avuto modo di chiarire che non esiste onere che i rappresentanti di lista contestino al momento le singole decisioni del seggio, giacché, in caso contrario, i ricorrenti sarebbero tenuti a dimostrazioni probatorie impossibili, considerando anche che l'eventuale assenza di propri rappresentanti di lista o di eventuali altri soggetti presenti allo scrutinio vanificherebbe l'esercizio della tutela giurisdizionale in campo elettorale²⁶.

Il legislatore, inoltre, ha inteso assegnare rilievo anche al principio della certezza dei rapporti di diritto pubblico, mediante la previsione del rigoroso termine di decadenza di trenta giorni (dimezzato rispetto all'ordinario termine di sessanta sessanta giorni per la proposizione del ricorso impugnatorio dinanzi al giudice amministrativo), entro il quale l'interessato può contestare le operazioni elettorali; decorso il predetto termine perentorio, i risultati diventano inattaccabili. Tale previsione risponde sostanzialmente all'esigenza di garantire la corretta funzionalità degli organi elettivi degli enti territoriali, espressione del modello costituzionale della democrazia rappresentativa.

Il giudizio elettorale non deve essere configurato come una sorta di giurisdizione di diritto obiettivo, destinata ad accertare l'effettivo responso delle urne elettorali, mediante una verifica integrale di tutte le

²² Cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. V, 18 gennaio 2016, n. 142; Cons. Stato, sez. V, 7 gennaio 2013, n. 12; Cons. Stato, sez. V, 21 dicembre 2012, n. 6608; Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2011, n. 6070. Pertanto, le mere anomalie del tratto, le incertezze grafiche, le indicazioni di incerta identificazione della volontà o suscettibili di spiegazioni diverse non invalidano di per sé il voto espresso. In dottrina si veda G.A. Primerano, Specificità dei motivi e motivi aggiunti in materia elettorale: effettività della tutela versus celerità processuale? (nota a CGARS, 3 giugno 2020, n. 380), in *Giustizia Insieme*, giugno 2020.

²³ Sulla natura fondamentale del diritto di voto v. Corte Cost., 13 gennaio 2014, n. 1.

²⁴ 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.

²⁵ Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2001, n. 1020.

²⁶ In questi termini Cfr. Cons. St., Sez. V, 20 aprile 2012, n. 237 e Cons. St., Sez. V, 17 giugno 2014, n. 3060.

schede e la concreta ripetizione di tutte le operazioni elettorali, attuata in dipendenza di un ricorso strumentalmente indirizzato a tale scopo esclusivo.

All'interno dei predetti principi si colloca la regola che ammette, in linea generale, la proponibilità dei motivi aggiunti.

Si precisa che il ricorso elettorale, a condizione che risulti tempestivamente proposto, circoscrive i poteri istruttori e decisorio del giudice nell'ambito delle specifiche censure formulate, le quali non possono assumere carattere generico od ipotetico, e devono comunque agganciarsi ad indici fattuali sufficientemente attendibili.

I motivi aggiunti, secondo quanto sostenuto dal principale orientamento giurisprudenziale, possono prospettarsi per censurare ulteriori illegittimità riguardanti le medesime operazioni, unicamente quando queste già sono risultate oggetto di originarie e tempestive doglianze, che abbiano indicato la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate e le sezioni elettorali a cui si riferiscono le stesse schede²⁷.

All'opposto, i motivi aggiunti non sono ammissibili quando, scaduto il termine di decadenza decorrente dalla proclamazione degli eletti, il ricorrente deduce di aver conosciuto ulteriori vizi delle operazioni elettorali per effetto delle verifiche istruttorie disposte dal giudice amministrativo, poiché in tal modo verrebbe elusa la regola fondamentale riguardante l'immutabilità dei risultati elettorali non tempestivamente impugnati²⁸.

5. *Segue: i principali orientamenti dottrinali e giurisprudenziali.*

La certezza dei rapporti di diritto pubblico riguardanti la costituzione e il funzionamento delle istituzioni rappresentative ha indotto una parte minoritaria, oramai superata, della giurisprudenza ad escludere perentoriamente la possibilità di proporre motivi aggiunti nell'ambito del contenzioso elettorale²⁹.

Tuttavia, quantunque debba reputarsi superato l'orientamento secondo il quale il ricorso per motivi aggiunti non potrebbe trovare nessuno spazio nel giudizio di impugnazione delle operazioni elettorali,

²⁷ Tar Sardegna, Cagliari, Sez. II, 19 febbraio 2010 n. 190.

²⁸ In dottrina, v. S. Rodriguez, *Il contenzioso sulle operazioni elettorali*, in *Il nuovo processo amministrativo*, Commentario sistematico diretto da R. Caranta, Bologna, 2010, p. 755 ss. In giurisprudenza, cfr. Cons. St., Sez. V, 26 novembre 2015, n. 5379; Cons. St., 7 luglio 2015, n. 335; Cons. St., 10 settembre 2014, n. 4589; Cons. St., Sez. V, 21 dicembre 2012, n. 6607; Cons. St., Sez. V, 22 marzo 2012, n. 1630; Tar Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 6 novembre 2014, n. 749; Cons. St., Sez. V, 20 marzo 2006, n. 1437; Cons. St., Sez. V, 9 settembre 2005, n. 4653; Cons. St., Sez. V, 4 febbraio 2004, n. 370; Cons. St., Sez. V, 18 novembre 2003, n. 7320; Cons. St., Sez. V, 30 giugno 2003, n. 3865; Cons. St., Sez. V, 13 dicembre 2002 n. 6811; Cons. St., Sez. V, 29 settembre 1999, n. 1219; Cons. St., Sez. V, 4 febbraio 1998 n. 146.

²⁹ Tar Sicilia, Catania, 28 febbraio 1981, n. 102, secondo cui «I vizi e le irregolarità delle operazioni elettorali che possono emergere nel corso di verificazioni disposte dal Tar non possono dar luogo alla proposizione di motivi aggiuntivi».

l'ammissibilità del gravame in analisi è sostenuta sulla base di diverse tesi, contrassegnate, ciascuna, da plurime sfumature.

In una prima fase, la giurisprudenza ha ritenuto possibile adoperare, anche in sede di contenzioso elettorale, i principi elaborati con riguardo all'ordinario processo impugnatorio: il ricorrente, conseguentemente, ben potrebbe proporre un atto di motivi aggiunti nella completa osservanza del termine di decadenza di trenta giorni, decorrente dalla data di completa conoscenza del fatto o del documento considerato rilevante ai fini della dimostrazione della illegittimità delle operazioni.

In particolare, i motivi aggiunti sarebbero indirizzati a sorreggere l'originaria domanda di correzione dei risultati della competizione, tramite la contestazione dei vizi emersi nel corso della verifica e non rilevabili dagli atti del procedimento elettorale soggetti a pubblicità³⁰. Se nel corso del giudizio elettorale (in occasione di verifiche disposte in relazione alla regolarità delle operazioni elettorali) emergano irregolarità o vizi diversi, il ricorrente ben potrebbe formulare motivi aggiunti, pur gravando sullo stesso l'onere di indicare gli errori e i brogli che assume si siano verificati in determinate sezioni e la loro incidenza sui risultati elettorali³¹.

In una seconda fase, il giudice amministrativo ha invece ritenuto di dover adeguare gli ordinari strumenti del processo impugnatorio alla funzione tipica del contenzioso elettorale, assicurando le condizioni minime di certezza e di stabilità nei delicati rapporti giuridici che si correlano agli esiti delle consultazioni elettorali³².

In linea con il predetto orientamento giurisprudenziale, il Consiglio di Stato, Sez. V, 18 novembre 2003, n. 7320³³, ha precisato che *«il thema decidendum del giudizio elettorale non può essere esteso oltre le domande e i vizi posti a fondamento delle stesse, dedotti originariamente nel ricorso introduttivo, con esclusione di motivi nuovi riguardanti asseriti vizi emersi a seguito dell'istruttoria, di contenuto diverso rispetto a quelli dedotti originariamente, dovendo tali motivi aggiunti, per poter trovare ingresso nel giudizio amministrativo, riguardare non solo le stesse*

³⁰ Cons. St., Sez. V, 25 febbraio 1997, n. 199, secondo cui «Nel giudizio elettorale possono essere formulati motivi aggiunti, volti a sostenere l'originaria domanda di correzione dei risultati elettorali mediante la contestazione dei vizi emersi nel corso della verifica e non rilevabili alla stregua degli atti del procedimento elettorale soggetti a pubblicità».

³¹ Cons. St., Sez. V, 11 aprile 1995, n. 591, secondo cui «Il ricorrente può formulare motivi aggiunti anche nel giudizio elettorale se in occasione di verifiche disposte in ordine alla regolarità delle operazioni emergono irregolarità o vizi diversi».

³² Cons. St., Sez. V, 9 febbraio 2001, n. 593, secondo cui «Il contenzioso elettorale avanti al giudice amministrativo, pur se soggetto ad un rito speciale, è pur sempre inquadrato nello schema del processo d'impugnazione, l'oggetto del cui giudizio essendo appunto definito dai motivi dedotti entro il termine di decadenza ed il ricorrente essendo onerato 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 solo quanto già dedotto. Pertanto, è inammissibile la domanda con cui il ricorrente, nel contestare le operazioni elettorali, prospetta vizi generici o ipotetici, oppure asserisca che in non meglio definite altre sezioni elettorali egli avrebbe conseguito un incerto numero di preferenze non computate, allo scopo d'evitare che l'indicazione dei vizi contestati si trasformi in un mero espediente per provocare il generale riesame, in sede di giudizio, delle schede elettorali».

³³ Cons. St., Sez. V, 18 novembre 2003, n. 7320.

Sezioni, ma anche le stesse schede, le stesse operazioni elettorali e le stesse irregolarità già 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, non consentita dall'attuale normativa, essendo precluso al giudice riesaminare tutte le operazioni elettorali attraverso l'esercizio di una giurisdizione di tipo obiettivo».

Parte della dottrina ha tuttavia condivisibilmente evidenziato che, così disponendo, la giurisprudenza non ha circoscritto l'ambito di applicazione dei motivi aggiunti, bensì ha adottato un'interpretazione ad effetto sostanzialmente abrogativo dell'istituto³⁴. Sostenere che i motivi aggiunti devono essere obbligatoriamente uno svolgimento di quelli originari equivale infatti a vietare la presentazione dei motivi aggiunti, i quali, per definizione, sono appunto nuovi.

In merito alla possibilità di adoperare lo strumento dei motivi aggiunti nel campo dei riti elettorali, autorevole dottrina³⁵, discostandosi dal maggioritario orientamento giurisprudenziale, propende per la soluzione positiva argomentando che non possa escludersi che, a giudizio elettorale già pendente (naturalmente nell'ambito della medesima competizione elettorale) possa sorgere l'esigenza di impugnare un atto diverso da quello impugnato con l'atto introduttivo (a titolo meramente esemplificativo si pensi ad un provvedimento di ammissione-esclusione impugnato in prima battuta, ed alla proclamazione degli eletti intervenuta successivamente).

A fondamento della predetta impostazione è stata richiamata una pronuncia³⁶ che, muovendo dalla premessa per cui la materia elettorale non è sottratta all'applicazione delle regole generali tutte le volte che manchi una specifica norma speciale, esprime la considerazione che, in assenza di specifiche norme che prevedano espressamente il contrario, deve ritenersi applicabile l'istituto dei motivi aggiunti che consente di impugnare i nuovi atti adottati in pendenza di ricorso e connessi all'oggetto di quest'ultimo.

Del resto, non pare sussistano motivi ostativi all'utilizzo di uno «strumento-modalità che ha in fondo natura e incidenza solo di tipo ... statistico, concentrando in un unico giudizio due o più impugnative»³⁷.

Ancorché si richieda sempre, ai fini dell'ammissibilità del ricorso o delle singole doglianze, che l'atto introduttivo indichi natura dei vizi denunziati, numero delle schede contestate e sezioni cui esse si riferiscono, è stato a più riprese affermato che nei giudizi elettorali «il principio della specificità dei motivi di censura e dell'onere della prova è da considerarsi attenuato [...] in considerazione della peculiare situazione di (obiettiva) difficoltà in cui si trova il soggetto che ha interesse ad aggredire le operazioni elettorali illegittime, sulla

³⁴ C. E. Gallo, L'ambito del giudizio elettorale nella decisione dell'adunanza plenaria n. 10 del 2005, nota a Cons. St., Ad. plen., 24 novembre 2005, n. 10, in Foro Amm. CDS, 11/2005.

³⁵ N. Saitta, I giudizi elettorali, cit., p. 78 ss.

³⁶ Tar Abruzzo, L'Aquila, 2 gennaio 2003, n. 1.

³⁷ N. Saitta, I giudizi elettorali, op. cit., p. 79 ss.

base di semplici informazioni, pur formalmente dichiarate e acquisite agli atti del giudizio, ma necessariamente indiziarie” e, a tale stregua, si è concluso che “possono ritenersi ammissibili censure anche parzialmente generiche o che risultino poi affette da errata individuazione del fatto che ha provocato la determinazione illegittima”³⁸. In sostanza, resterebbe preclusa la sola proposizione di ricorsi con finalità esplorative o, comunque, diretti a stimolare l’esercizio dei poteri istruttori da parte del giudice.

Nel 2012 il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza 5 dicembre 2012, n. 6240, è arrivato ad una conclusione estremamente interessante.

Ad esito di una verifica, infatti, era emersa la non corrispondenza tra il numero delle schede scrutinate e il numero dei votanti, non corrispondenza che – naturalmente – non era stata censurata, neanche in termini meramente ipotetici, con il ricorso introduttivo, il quale ultimo non mirava all’annullamento (o alla dichiarazione di nullità) delle operazioni elettorali, ma soltanto ad una correzione dei risultati elettorali, nell’intento di recuperare al ricorrente preferenze – a suo dire – indebitamente sottratte.

La sentenza in esame ha - sì - respinto l’appello contro la sentenza di primo grado che aveva dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo, ma – occorre porre nella massima evidenza – sulla scorta delle seguenti argomentazioni:

«È anche vero quanto dedotto in appello che il Giudice può individuare i motivi di ricorso tenendo conto non solo delle censure espressamente enunciate, ma anche di quelle che, se pur non formalmente espresse, possono essere desunte chiaramente dalla esposizione dei fatti o dall’intero contesto del ricorso, anche se non formulate in maniera sacramentale. // Tuttavia, nel caso che occupa, dall’esame del complesso di tutte le esposizioni in punto di fatto e di diritto, come pure dal complessivo contesto del ricorso introduttivo del giudizio (non essendo stati proposti, a seguito delle risultanze istruttorie emerse nel corso del giudizio, motivi aggiunti), risulta che non poteva in alcun modo evincersi l’intento di ottenere l’annullamento delle operazioni elettorali relative alle sezioni in cui erano emerse gravi irregolarità, essendo individuabile solo l’intento di recuperare preferenze indebitamente sottratte»³⁹.

Nel 2016 il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza del 15 febbraio 2016, n. 623, ha sostenuto l’inammissibilità, nel giudizio elettorale, dei motivi aggiunti dedotti a seguito delle verifiche istruttorie. Tale pronuncia è stata confermata sempre dal Supremo Consesso amministrativo, Sez. V, con le sentenze del 16 marzo 2016, n. 1059 e del 13 aprile 2016, n. 1477⁴⁰ e, per ultima, la sentenza della Sez. III, 25 maggio del 2016, n. 2218.

³⁸ CGARS, 3 giugno 2020, n. 380.

³⁹ Cons. St., Sez. V, 5 dicembre 2012, n. 6240.

⁴⁰ Tale sentenza menziona la sentenza del Cons. Giust. Amm. Sicilia, Sez. giurisd., 7 settembre 2012, n. 733 e ribadisce che con i motivi aggiunti non possono dedursi, in base ai risultati delle verifiche disposta dal giudice, vizi inediti, non dedotti col ricorso introduttivo.

Tali sentenze non prendono assolutamente in considerazione la sentenza – citata sopra – della stessa Sez. V del Supremo Consesso amministrativo, 5 dicembre 2012, n. 6240, che aveva aperto alla proponibilità di motivi aggiunti.

A tale filone giurisprudenziale predominante si associano le recentissime sentenze del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, n. 380 del 2020 e 668 del 2023, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, n. 3436 del 2023, le quali ribadiscono ancora una volta che i motivi di ricorso devono considerarsi muniti di adeguata consistenza e specificazione (che ne impone l'esame da parte del giudice) non già quando descrivono le conclusioni cui essi sono indirizzati, ma se e quando indicano pure le ragioni che vengono poste a base di siffatte conclusioni e danno dimostrazione, secondo l'intendimento del ricorrente, del titolo e della causa delle richieste e delle norme che le giustificano.

6. Conclusioni.

Il problema descritto è serio, cosa fare quando a conclusione della verifica emergono fatti che non si sarebbero potuti in alcun modo conoscere prima e quindi solo con la possibilità di presentare motivi aggiunti possono essere affrontati in giudizio.

Se tali fatti fossero stati denunciati con il ricorso introduttivo, quest'ultimo sarebbe stato, con tutta probabilità - ed in base alla stessa giurisprudenza amministrativa in materia elettorale, dichiarato inammissibile per genericità, poiché non si sarebbe offerto alcun principio di prova.

Il rito elettorale, a fronte di tutte le sue note peculiarità ed irrinunciabili principi, non è un rito a parte, si devono applicare tutti i principi validi per tutti i processi. Si allude, in particolare, ai principi di accesso alla tutela giurisdizionale, nonché di pienezza e di effettività di quest'ultima. Principi imposti dall'ordinamento europeo, negli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e negli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti dell'Unione Europea allegata al Trattato sull'Unione Europea ed al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea siglati a Lisbona e ratificati da tutti gli Stati membri (diversamente dalla Carta)⁴¹, ora esplicitamente consacrati nell'art. 1 del cod. proc. amm., ove è sancito - come è a tutti noto - che «*La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo*». L'effettività della tutela giurisdizionale rappresenta uno dei principi cardine del processo. L'ordinamento del contenzioso elettorale appare ancora un microsystema rimasto pressoché indenne ai profondi cambiamenti subiti dal processo amministrativo ispirato a due esigenze non sempre convergenti. Da un lato, quella di celerità del procedimento elettorale, che rende necessaria

⁴¹ E. Picozza, L'effettività della tutela e l'impatto del diritto comunitario sul processo amministrativo, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2013, p. 797 ss.

la definizione delle controversie entro tempi estremamente rapidi. Dall'altro lato, l'esigenza di non lasciare in tale ambito le situazioni giuridiche soggettive del tutto sprovviste di una tutela adeguata.

Viene da domandarsi come possa parlarsi di accesso alla tutela giurisdizionale e soprattutto di pienezza ed effettività di quest'ultima se dopo le verifiche emerge una irregolarità che non può essere fatta valere in sede giurisdizionale con l'apodittica motivazione dell'inammissibilità dei motivi aggiunti. Il fatto che il procedimento elettorale deve essere celere per garantire la rappresentanza degli uffici pubblici con la trasformazione dei seggi in rappresentanze istituzionali non deve, né può, mettere in discussione la piena effettività della tutela ed il pieno rispetto della volontà dell'elettore, che devono sempre prevalere. L'esigenza, infatti, di celerità nel processo amministrativo non può minare la tutela del diritto di difesa anche in situazioni di straordinaria accelerazione e compressione del giudizio.

Il fatto che il ricorso elettorale delimita i poteri istruttori e decisorio del giudice amministrativo nell'ambito delle specifiche censure tempestivamente formulate, e che non può ammettersi l'ampliamento *sine die* del *thema decidendi* dopo la scadenza del termine di decadenza, ad esempio dimostrando che la conoscenza di vizi delle operazioni elettorali è conseguita a indagini od informative, ovvero è derivata dalla cura con la quale si sia seguito l'andamento di un procedimento penale, non è condivisibile. In altri termini, sostenere che *“le modifiche o il sovvertimento del risultato elettorale non possono dipendere dalla effettiva conoscibilità dei vizi eventualmente sussistenti, in quanto l'obiettivo decorso del tempo rende immutabili i risultati, così come ufficializzati nell'atto di proclamazione: la delimitazione dell'oggetto del giudizio elettorale ha luogo mediante l'indicazione tempestiva degli specifici vizi di cui sono affette le operazioni”*⁴² è frutto inoltre di una visione dei pubblici poteri che mira a considerare immutabili i risultati elettorali dopo la proclamazione e che mal si concilia invece con il concetto di rispetto della manifestazione della volontà popolare che deve essere considerato come interesse predominante alla quale i pubblici poteri dovrebbero destinare la loro attività. Le elezioni costituiscono il principale esercizio della sovranità popolare, con cui si traduce in atto il principio di rappresentanza politica⁴³. La finalità non può essere l'immutabilità del risultato elettorale a seguito dell'atto di proclamazione ma che quella stessa proclamazione avvenga in maniera chiara e trasparente in quanto le decisioni dell'amministrazioni uscita vincitrice vincoleranno la gestione della cosa pubblica di un determinato territorio, che deve essere senza macchia alcuna, anche per un discorso di autorevolezza nei confronti dei cittadini e delle amministrazioni limitrofe o superiori, senza pregiudizio alcuno.

C'è da ricordare, purtroppo, che in alcune competizioni elettorali del nostro Paese vi sono stati casi di “scheda ballerina”⁴⁴, la quale mina la volontà del corpo elettorale manifestata attraverso le operazioni di

⁴² Cons. St. Sez. V, 17 febbraio 2014, n. 755; da ultimo Cons. Giust. Amm. Sicilia, 12 ottobre 2023, n. 668.

⁴³ V. Crisafulli, La sovranità popolare nella Costituzione italiana, in Scritti in memoria di V.E.Orlando, Padova, 1957, I, p. 407.

⁴⁴ La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di affermare che «il metodo della “scheda ballerina” [...] consiste in ciò: una prima scheda vidimata e ancora bianca, in qualche modo sottratta al seggio, viene abusivamente compilata fuori dallo stesso con voto e preferenza, e quindi consegnata a un primo elettore;

voto. La scheda ballerina è una scheda consegnata fuori dall'urna all'elettore, vidimata e illecitamente ottenuta dopo averla già compilata mentre l'elettore, che tale scheda ha deposto nell'urna, consegna all'uscita del seggio la scheda intonsa che il seggio gli ha consegnato. Quest'ultima verrà riconsegnata compilata ad altro elettore, che a sua volta ne restituirà una bianca. In questo modo, grazie ad una sola scheda vidimata, viene controllato e pilotato l'esercizio del diritto di voto. Le irregolarità riscontrate nel caso della "scheda ballerina", sia numericamente che qualitativamente, sono in grado di sovvertire i risultati e si può arrivare a tale conclusione superando anche la necessità di provarlo in concreto, quando ciò è reso impossibile per causa non addebitabile al ricorrente. In questo caso neanche il capillare ed efficiente controllo dei rappresentanti di lista può evitare quanto appena descritto, in quanto il numero di schede vidimate andrebbe controllato periodicamente, ad esempio ogni ora, causando però disagi e ritardi alle stesse operazioni di voto, oltre che questo non sempre trova l'accoglimento dei presidenti di seggio che puntano alla celerità delle operazioni di voto stessi. Il meccanismo elettorale del nostro Paese si scontra talvolta con realtà dove l'idealizzazione del diritto/dovere di voto è un vero "mercato elettorale" assolutamente illecito ed il legislatore dovrebbe a riguardo prendere provvedimenti per garantire a tutti la libertà e la non tracciabilità del voto, magari puntando a prevedere cabine elettorali di vetro dove è visibile l'utilizzo da parte dell'elettorale di altre schede diverse da quelle consegnate oppure l'utilizzo di apparecchi elettronici per fotografare il voto e darne conto. Nel caso appena descritto, se a seguito di riconteggio si dovessero trovare più schede elettorali del numero dei votanti, è assurdo non ammettere i motivi aggiunti, in quanto tali circostanze sono stati conosciuti successivamente ed hanno minato la competizione elettorale, la manifestazione della volontà popolare, i principi cardini del processo stesso, il principio di rappresentanza politica.

Il problema non può essere l'atto di proclamazione non modificabile, ma il procedimento elettorale in sé, ossia il rispetto del principio di legalità della competizione elettorale e la volontà popolare, che senza "scheda ballerina" sarebbe potuta andare in una direzione diversa. La certezza del diritto e del risultato elettorale deve essere predominante. La giusta competizione elettorale ed il rispetto dei propri principi devono essere al centro, non l'atto.

I principi di accesso alla tutela giurisdizionale, di pienezza e di effettività di quest'ultima sopra richiamati, risulterebbero del tutto annichiliti se, in fattispecie come quella in esame, il ricorrente: *ex ante*, non potesse far valere vizi gravissimi, di cui oggettivamente non può fornire un principio di prova, giacché il ricorso introduttivo sarebbe dichiarato, *in parte qua*, inammissibile per genericità; *ex post*, non potesse farli valere neanche se emersi a seguito della verifica.

questi, nella cabina, sostituisce la scheda intonsa ricevuta nel seggio con quella già riempita, e inserisce quest'ultima nell'urna, per poi consegnare, all'uscita, la scheda bianca al complice, il quale rinnoverà l'intera operazione con altri elettori, che verranno tutti debitamente remunerati» (Tar Lazio, Roma, Sez. I, 13 novembre 2013, n. 9682; Cons. St., Sez. III, 26 settembre 2014, n. 4845; Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 12 luglio 2016, n. 1159; Cons. St., n. 4863 del 2016; Cons. St., n. 6668 del 2022).

La accentuata peculiarità della fattispecie in esame, invero, conduce a ritenere, contrariamente a quanto assunto dalla giurisprudenza amministrativa, pienamente ammissibile il ricorso per motivi aggiunti nel contenzioso elettorale anche sotto il profilo della domanda che lo caratterizza, in virtù dei già richiamati principi di accesso alla tutela giurisdizionale, di pienezza e di effettività della tutela, oltre che della manifestazione della volontà popolare che deve essere sempre difesa e tutelata e che deve essere assicurata che avvenga in situazione che non ne minano il suo rispetto e la sua credibilità, come d'altronde stabilito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

La Corte di Strasburgo, infatti, con la sentenza *Aliyev c. Azerbaijan*⁴⁵, ha sostenuto che il diritto violato al ricorrente non è il diritto a vincere e ottenere un seggio nella competizione elettorale, quanto il diritto a competere liberamente e in condizioni di correttezza ed eguaglianza delle *chances*. La Corte, dunque, ritenne che l'esistenza di un sistema interno di giustizia per l'esame effettivo delle istanze e dei ricorsi nelle controversie in materia elettorale, fosse un postulato della garanzia del diritto a libere elezioni. Riconoscendo questo, la Corte EDU si spinse ancora oltre nel definire la correttezza procedurale come un *positive duty* che sorge in capo agli Stati, in ragione del diritto a elezioni libere e regolari disciplinato dall'art. 3, Protocollo 1: *"What was at stake in those proceedings was not only the alleged infringement of the applicant's individual rights but also, on a more general level, the State's compliance with its positive duty to hold free and fair elections"*. Quello che era in discussione di fronte ai giudici di Strasburgo non era solo la violazione del diritto individuale a elezioni libere, ma anche, su un piano più generale, la condotta dello Stato e l'adempimento degli obblighi convenzionali. La parzialità della commissione elettorale e l'incapacità di trovare un rimedio giurisdizionale alle irregolarità procedurali commesse, dunque, configurarono – con giudizio unanime – gli estremi per la violazione dell'art. 3, Protocollo 1, costringendo lo Stato azero ad un risarcimento di danni al ricorrente.

L'ordinamento giuridico italiano deve mirare al paradigma della "regolarità del voto" e della procedura elettorale, che attiene al livello dell'amministrazione delle elezioni e s'immette nella complessa e, spesso, sibillina formula della "garanzia della qualità del processo elettorale". In questo contesto i motivi aggiunti nel contenzioso elettorale possono fungere da garanzia della qualità di tale processo in quanto solo se la struttura processuale è adeguata il giudizio può realizzare il fine della giurisdizione.

⁴⁵ Ricorso n. 18705/06 del 8 aprile 2010