

Elezioni degli organi locali

# Contenzioso elettorale in ambito locale: dalla introduzione del giudizio alla decisione della causa

di Maurizio De Paolis - Presidente dell'Associazione Romana di Studi Giuridici

Nel contenzioso giurisdizionale con oggetto le elezioni degli organi di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni il rito processuale rappresenta l'architettura sul quale si fonda la decisione del giudice amministrativo chiamato a ripristinare la legittimità qualora fosse stata violata all'interno dei complessi procedimenti messi a disposizione degli elettori per scegliere i soggetti chiamati ad amministrare le autonomie locali.

## Il ricorso giurisdizionale e i motivi dell'impugnazione

Il giudizio elettorale non si deve considerare come un'indagine per accertare chi abbia effettivo diritto ad essere eletto. Inoltre, sebbene il requisito della specificità dei motivi debba essere valutato con un rigore attenuato (1), le censure non si possono tradurre in doglianze generiche indirizzate a provocare un inammissibile riesame generale delle operazioni di scrutinio dei voti riportati da singole liste e da singoli candidati (2).

Del resto, la competizione elettorale non può essere esclusivamente annullata sulla base del mero sospetto che la violazione di una o più norme possano aver alterato l'esito finale del voto in quanto si richiedono sempre dal soggetto che promuove l'annullamento elementi idonei a conferire attendibilità e concretezza ai dubbi esposti nell'atto di ricorso.

L'ampiezza della valutazione operata dal giudice amministrativo rimane strettamente vincolata ai motivi dedotti dal ricorrente non essendo possibile accertare d'ufficio altri vizi diversi da quelli indicati dalla parte. Qualora a seguito delle risultanze

istruttorie il giudice dovesse riscontrare che effettivamente vi siano stati atti viziati nello svolgimento della procedura elettorale non potrebbe procedere autonomamente alla loro correzione, anche se puramente materiali, e non potrebbe accogliere il ricorso qualora le predette irregolarità non fossero state oggetto di una precisa censura da parte del ricorrente. Nel processo amministrativo il principio della domanda traccia il perimetro del *thema decidendum* e, in questi termini, vincola la decisione del giudice. La predetta regola deve ritenersi valida anche in materia elettorale, in quanto la giurisdizione del giudice amministrativo ha pur sempre natura soggettiva e il limite della sua cognizione è segnato dal tenore della domanda azionata dalla parte (3).

Il contenzioso elettorale che rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, pur risultando assoggettato ad un rito speciale, è pur sempre inquadrato nello schema del processo di impugnazione. Di conseguenza, l'oggetto risulta definito da motivi che si devono dedurre in giudizio entro il termine di decadenza; inoltre, la parte ricorrente è tenuta a specificarli nell'atto introduttivo del processo

(1) CDS, sez. V, 13 aprile 2016, n. 1477; CDS, sez. V, 11 febbraio 2016, n. 610; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 24 gennaio 2015, n. 154; CDS, Adunanza Plenaria, 20 novembre 2014, n. 32, CDS, sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345: nel giudizio elettorale il principio della specificità dei motivi e dell'onere della prova si deve considerare attenuato considerando la peculiare situazione di oggettiva difficoltà in cui versa il soggetto che ha interesse ad aggredire le operazioni elettorali illegittime avvalendosi di semplici

informazioni pur formalmente dichiarate ed acquisite agli atti della causa ma pur sempre di contenuto indiziario.

(2) CDS, sez. V, 11 febbraio 2016, n. 610; TAR Campania, Salerno, sez. I, 3 dicembre 2012, n. 2186; TAR Toscana, sez. II, 17 ottobre 2012, n. 1629; TAR Veneto, sez. III, 4 ottobre 2012, n. 1225; TAR Puglia, Bari, sez. I, 9 dicembre 2010, n. 4115.

(3) CDS, sez. III, 12 marzo 2018, n. 1559.

anche se è consentita una minore precisione nella prospettazione dei vizi, mentre nelle **memorie difensive** e nella **discussione orale** può venire illustrato quanto già dedotto in precedenza.

### Motivi aggiunti

Nella materia del contenzioso elettorale non sono ammessi ricorsi esplorativi del tutto generici o ipotetici e la possibilità di presentare motivi aggiunti alla luce delle risultanze istruttorie è molto limitata (4). Infatti, sono ammissibili soltanto i motivi aggiunti che costituiscono il naturale svolgimento di censure tempestivamente proposte con la conseguenza che non sono ammessi i nuovi motivi rispetto alle originarie censure discendenti da ulteriori vizi emersi a seguito di verifiche istruttorie disposte dal giudice amministrativo (5).

### Termini per ricorrere e per depositare il ricorso

Contro gli atti del procedimento successivi alla convocazione dei comizi elettorali è ammesso il ricorso dopo la conclusione dello stesso procedimento unitamente alla impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti (6).

Il ricorso può essere proposto da qualsiasi candidato o da qualsiasi elettore dell'Ente locale della cui elezione si tratta e deve essere indirizzato al TAR nella cui circoscrizione abbia sede il predetto Ente territoriale entro il termine di **trenta giorni dalla proclamazione degli eletti**.

Tutti coloro che presentano il ricorso in materia elettorale (cittadini elettori o candidati non eletti) sono obbligati a fornire la prova della propria legittimazione attiva all'impugnazione nel termine perentorio di **dieci giorni** dalla notificazione del ricorso. I termini riguardanti l'introduzione del giudizio hanno natura decadenziale riconducibile al preminente interesse pubblico proprio del giudizio elettorale improntato alla definizione delle controversie in tempi certi e solleciti.

Il *dies a quo* per computare il termine coincide con il giorno di notifica del ricorso ai soggetti legittimati sotto il profilo passivo in quanto parti necessarie nel processo non potendo assumere alcuna rilevanza la

notificazione a soggetti privi del requisito della legittimazione processuale passiva.

Il termine di dieci giorni per depositare il ricorso notificato ha natura perentoria e decorre dal momento in cui il destinatario riceve la notificazione dell'atto e non già dal momento successivo dell'avviso del perfezionamento della notifica attraverso il servizio postale.

Nonostante la celerità caratteristica intrinseca del processo elettorale trova applicazione la **sospensione feriale dei termini** (7).

### Competenza territoriale

Nel giudizio di primo grado il TAR competente si deve individuare sulla base del luogo ove sono state svolte le elezioni oggetto di contestazione.

Nel giudizio di appello è competente il Consiglio di Stato o il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, quest'ultimo come giudice di secondo grado limitatamente alle decisioni emesse dal TAR di questa regione, sedi di Palermo e di Catania.

### Costituzione in giudizio delle parti

Ai sensi dell'art. 23, comma 1, D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nei **giudizi elettorali di primo grado** non è necessario il ministero dell'avvocato infatti il ricorrente può stare personalmente in giudizio.

Di contro, per il **processo di appello** è sempre necessaria l'assistenza di un avvocato difensore abilitato al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori. Pertanto, nelle controversie elettorali, il ricorso in appello, ove proposto personalmente dalla parte senza l'assistenza di un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori, va dichiarato inammissibile; invero, pur essendo nel giudizio elettorale di primo grado ammessa la difesa personale della parte, nella fase d'appello si seguono per intero, le disposizioni riguardanti il processo dinanzi al Consiglio di Stato con la sola differenza relativa al dimezzamento di tutti i termini processuali (8).

La costituzione in giudizio dei controinteressati e della Amministrazione resistente deve avvenire entro quindici giorni dalla notifica del ricorso. Entro il predetto termine possono essere depositate memorie difensive e controdeduzioni scritte.

(4) TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 6 novembre 2014, n. 749; CDS, sez. V, 6 luglio 2002, n. 3735.

(5) CDS, sez. V, 10 settembre 2014, n. 4589; TAR Campania, Salerno, sez. I, 7 maggio 2012, n. 826; CDS, sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345.

(6) TAR Calabria, Reggio Calabria, 2 dicembre 2017, n. 967.

(7) CDS, sez. V, 6 settembre 2010, n. 6459; Cass., sez. I, 14 febbraio 2003, n. 2195; Cass., SS.UU., 7 febbraio 2001, n. 1733.

(8) CDS, sez. III, 29 maggio 2018, n. 3232; Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, 19 gennaio 2016, n. 26; CDS, sez. VI, 9 ottobre 2014, n. 5028.

È ammessa la costituzione in giudizio sino all'udienza di discussione ma con il limite di poter svolgere soltanto difese orali (9).

Unica **parte pubblica necessaria** è l'Ente locale che si appropria del risultato elettorale e sul quale si potrebbero riversare gli effetti giuridici derivanti da un eventuale annullamento o dalla conferma della proclamazione degli eletti.

La partecipazione dell'Ente locale al processo elettorale consente che esso si svolga con un contraddittorio rispettoso degli interessi dell'intera comunità di riferimento, che non possono che essere rappresentati dalla persona giuridica interessata, cui i risultati della competizione sono imputati e i cui organi, nella loro attuale composizione, sono sottoposti a giudizio di validità. Senza tralasciare di evidenziare che il bene della vita che la parte ricorrente intende conseguire, ovvero che la rappresentanza politica rispecchi il volere del corpo elettorale, secondo le regole fissate dall'ordinamento, è proprio di ogni cittadino elettore e richiede una rappresentazione unitaria espressa proprio dall'Ente, la cui composizione, risultante all'esito dello svolgimento democratico delle operazioni elettorali, è posta in discussione (10).

### **Fissazione dell'udienza, designazione del relatore e ulteriori incombenze precedenti la discussione della causa**

Il presidente del collegio giudicante mediante un proprio decreto fissa l'udienza di discussione della causa designando il magistrato con funzioni di relatore. Con il medesimo decreto il presidente ordina:

- le notifiche, autorizzando, ove necessario, l'uso di qualsiasi mezzo idoneo e dispone il deposito di documenti;

- l'acquisizione di ogni altra prova contraria ritenuta necessaria per decidere la controversia;

- alla propria segreteria di comunicare al ricorrente il decreto *de quo*.

Il ricorso viene notificato, insieme al decreto di fissazione dell'udienza, a cura di chi lo abbia proposto entro dieci giorni dalla data di comunicazione del decreto presidenziale che ha fissato l'udienza:

- a) all'Ente locale della cui elezione si tratta;
- b) alle altre parti che vi abbiano interesse e, in ogni caso, ad almeno uno dei controinteressati (11).

Entro dieci giorni dall'ultima notificazione del ricorso giurisdizionale con in calce il menzionato

decreto, la parte ricorrente deposita presso la segreteria del Tar competente la copia del ricorso e del decreto con la prova dell'avvenuta notificazione unitamente agli atti e documenti del giudizio (12).

Il mancato deposito nei termini di decadenza previsti dalla normativa vigente non può essere sanato dalla tempestiva costituzione in giudizio degli intimati trattandosi di un'ipotesi di decadenza che può essere impedita soltanto attraverso il compimento dell'atto. L'amministrazione resistente e i controinteressati depositano le proprie controdeduzioni presso la segreteria del giudice entro quindici giorni successivi a quello in cui la notificazione si è perfezionata nei loro confronti.

### **Fase cautelare**

Un'altra considerevole differenza tra il giudizio in materia elettorale e gli altri giudizi amministrativi è la quasi completa assenza di un giudizio cautelare.

Considerata la rapidità di questa particolare tipologia di cause i cui termini risultano tutti dimezzati, è molto difficile che si possa verificare il pregiudizio grave e irreparabile che legittima la richiesta di una decisione in via cautelare.

Nel recente passato la tutela cautelare veniva usata per ottenere l'ammissione alle elezioni di una lista esclusa in attesa di poter impugnare l'atto di proclamazione degli eletti. La possibilità, oggi riconosciuta, di impugnare immediatamente il provvedimento di esclusione della lista dalle elezioni ha ridotto, se non escluso, la necessità di ricorrere alla fase cautelare.

Diverso è l'uso della fase cautelare in appello in quanto il Consiglio di Stato normalmente può sospendere l'efficacia della sentenza di primo grado quando sia gravata da impugnazione.

### **Fase istruttoria**

Per quanto riguarda l'assunzione dei mezzi di prova il giudice amministrativo decide attraverso un'ordinanza adottata nell'udienza di discussione delegando un magistrato del collegio giudicante o un soggetto esterno, come ad es. il prefetto, e rinviando la decisione a una successiva udienza.

A garanzia della genuinità del voto popolare, qualora nell'atto di ricorso siano allegati vizi di legittimità delle operazioni elettorali (afferenti al voto, allo scrutinio o ad altre fasi del procedimento incidenti sul risultato) suscettibili di gettare incertezza sulla

(9) TAR Umbria, 8 ottobre 2009, n. 605; TAR Trentino-Alto Adige, Trento, 23 aprile 2009, n. 132.

(10) TAR Puglia, Bari, sez. I, 1° aprile 2015, n. 522.

(11) CDS, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 1067; TAR Abruzzo, L'Aquila, 12 ottobre 2017, n. 417.

(12) TAR Lombardia, Milano, sez. III, 8 ottobre 2014, n. 242; CDS, sez. V, 9 settembre 2011, n. 5074.

correttezza dell'esito, il giudice amministrativo deve accertarli con l'uso dei poteri istruttori di cui dispone (13).

### **Fase decisoria: pronuncia e deposito della sentenza**

All'esito dell'udienza, il collegio giudicante, sentite le parti se presenti, pronuncia la sentenza che viene pubblicata entro il giorno successivo alla decisione della causa. Qualora le questioni oggetto del contenzioso risultino particolarmente complesse si deve pubblicare soltanto il dispositivo attraverso deposito in segreteria, mentre la pubblicazione della sentenza deve avvenire nei successivi dieci giorni. Pertanto, nel nuovo codice del processo amministrativo non è più prevista la lettura del dispositivo del provvedimento giurisdizionale in pubblica udienza.

La sentenza viene immediatamente trasmessa a cura della segreteria del TAR al sindaco, alla giunta provinciale o regionale, al presidente dell'ufficio elettorale nazionale e anche al prefetto a seconda dell'Ente al quale si riferisce l'elezione.

Il comune, la provincia e la regione provvedono, entro ventiquattro ore dal ricevimento, alla pubblicazione per quindici giorni consecutivi del dispositivo nell'albo o bollettino ufficiale a mezzo del segretario comunale o provinciale che ne risulta diretto responsabile. Agli stessi oneri procedurali si

deve far fronte dopo il passaggio in giudicato della sentenza previa annotazione della sua definitività sulla copia pubblicata.

### **Effetti della sentenza di annullamento**

Quando il giudice amministrativo di primo grado accoglie il ricorso, esercitando la giurisdizione di merito, provvede a **correggere il risultato delle elezioni** e a **sostituire ai candidati illegittimamente proclamati eletti** coloro che abbiano l'effettivo diritto ad esserlo. Di fatti, la sentenza non è meramente cassatoria, come nel caso di giudizio impugnatorio, ma ha natura provvedimentale.

Il giudice, quando accoglie il ricorso, corregge il risultato delle elezioni e sostituisce ai candidati illegalmente proclamati coloro che hanno diritto di esserlo. Il giudice, infatti, non si limita a proclamare la nullità parziale o totale del procedimento elettorale, ma assume anche tutte le misure del caso, sostituendosi *in toto* agli organi che avevano illegittimamente proclamato gli eletti.

Qualora le irregolarità travolgano tutto il procedimento elettorale la sentenza dispone la **rinnovazione del voto in una singola sezione** o addirittura l'**annullamento di tutta la consultazione elettorale**, se l'invalidità risulti tale da inficiare l'intero risultato elettorale con la conseguenza che le operazioni elettorali dovranno essere nuovamente esperite.

(13) CCDS, sez. II, 30 marzo 2017, n. 1489.