

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 26 giugno 2000, n. 3631.

Riforma in parte T.A.R. Puglia – Bari: I Sezione, 27 ottobre 1999, n. 1479.

Gli elementi necessari e sufficienti perché si abbia specificità dei motivi nel ricorso elettorale sono: il vizio lamentato, il numero delle schede, le sezioni nelle quali le illegittimità si sarebbero verificate. Anche l'ipotesi estrema della denuncia della totalità delle sezioni non potrebbe escludere l'ammissibilità del ricorso.

Nel giudizio elettorale la prova testimoniale non è ammissibile tanto meno sotto la forma di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.

Omissis.

Diritto. 1. Infondate sono le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado e dell'appello formulate dalle parti resistenti.

Il ricorso di primo grado non è inammissibile per il fatto di non aver indicato il numero di voti (nella specie, 112) necessario alla ricorrente per poter ottenere un seggio in consiglio comunale.

L'accertamento dell'interesse al ricorso mediante la prova di resistenza, infatti, è svolto d'ufficio dal giudice attraverso i dati desumibili dal verbale dell'ufficio elettorale centrale, che era acquisito agli atti.

L'appello non è inammissibile per il fatto che, in qualche caso, vi è una lieve divergenza nel numero delle schede indicate: la variazione in diminuzione costituisce riduzione della domanda, mentre della variazione in aumento non si tiene conto, stante il divieto della proposizione di domande nuove.

La prova di resistenza va esperita, com'è ovvio, in base ai motivi considerati complessivamente e non singolarmente.

2. L'appellante censura la sentenza del Tar che ha dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado, dopo aver ritenuto generici i primi quattro motivi.

Sulla questione di rito, l'appello è fondato.

Va ricordato che con i tre primi motivi la ricorrente aveva indicato il vizio lamentato, il numero delle schede, le sezioni nelle quali le illegittimità si sarebbero verificate, tutti gli elementi, dunque, che la giurisprudenza tradizionale ha ritenuto necessari e sufficienti per la specificità dei motivi.

La sentenza di primo grado, per contro, richiamando talune recenti pronunce, ha ritenuto generiche le censure, argomentando dal carattere pressochè generalizzato dei vizi lamentati, che riguarderebbero la quasi totalità delle sezioni, ovvero dalla carenza di un principio di prova a sostegno dei motivi di ricorso.

Tale itinerario argomentativo non è persuasivo.

3. In primo luogo, va chiarito che specificità dei motivi di ricorso e principio di prova costituiscono oggetto di due distinti oneri processuali: il primo concernente l'attività assertiva, il secondo l'attività probatoria.

Il primo onere è previsto dall'art. 6 n. 3) del r.d. n. 642/1907, secondo cui il ricorso deve contenere "la esposizione sommaria dei fatti, i motivi su cui si fonda il ricorso, con l'indicazione degli articoli di legge o di regolamento che si ritengono violati, e le conclusioni".

Applicando tale norma al processo elettorale, la giurisprudenza ha individuato i requisiti di specificità dei motivi nell'indicazione di tre elementi: il vizio, il numero delle schede denunciate e le sezioni in cui le irregolarità si sarebbero verificate.

Tali elementi costituiscono una specificazione dell'esposizione sommaria dei fatti e dei motivi di ricorso in relazione all'oggetto della domanda: il procedimento elettorale.

Al contrario, l'ampiezza dell'oggetto del giudizio non è pertinente all'onere di specificità dei motivi di ricorso.

Né esistono norme che consentano di condizionare l'ammissibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo ad un dato empirico e soggettivo come quello del numero delle sezioni cui si riferiscono le operazioni elettorali denunciate.

Atteso il principio costituzionale della indefettibilità della tutela giurisdizionale, anche l'ipotesi estrema della denuncia della totalità delle sezioni non potrebbe esulare dall'ambito di ammissibilità del giudizio.

Il vero è che nel procedimento elettorale, in cui l'accesso alla documentazione è limitato ai verbali e la prova delle irregolarità verificatesi nelle fasi della votazione e dello scrutinio è di regola legata ad una documentazione – le schede di votazione – nella disponibilità esclusiva dell'amministrazione, l'evenienza che può verificarsi è che il

ricorso giurisdizionale amministrativo venga proposto in relazione non a irregolarità conosciute, ma invece, con finalità esplorative, a irregolarità eventuali da accertare nel giudizio.

In questo caso, ove l'onere di specificazione dei motivi di ricorso, come sopra precisato, sia adempiuto, il processo amministrativo non prevede un ulteriore requisito di ammissibilità del ricorso condizionato ad una prognosi di verosimiglianza dei motivi, ma deve pronunciare nel merito.

La situazione ipotizzata è quella, propria del diritto processuale comune, della temerarietà della lite, che consiste non soltanto nella coscienza dell'infondatezza, ma anche nel difetto della normale diligenza per l'acquisizione di detta coscienza: ma tale situazione comporta come conseguenza, oltre alla condanna alle spese, il risarcimento del danno a favore delle altre parti, ex art. 96 c.p.c. e non già l'inammissibilità del ricorso.

Quello su cui tale situazione ha effetto sono, piuttosto, i motivi aggiunti, che nel giudizio elettorale sono inammissibili qualora non siano svolgimento delle censure tempestivamente proposte, ma nuovi motivi di ricorso derivanti da ulteriori vizi emersi a seguito delle verifiche istruttorie disposte dal giudice in relazione alle originarie censure (sez. V, 3 marzo 1999, n. 225).

4. Circa l'onere del principio di prova, esso si trova affermato in alcune pronunce a partire, per quanto consta, da sez. V, 3 giugno 1989, n. 352 (cfr. C.G.A., 10 agosto 1990, n. 264; sez. V, 19 febbraio 1998, n. 196).

Siccome, però, la prova delle irregolarità denunciabili è legata a documenti nella disponibilità esclusiva dell'amministrazione, tale indirizzo sembra intendere – e così lo intende il Tar – che tale principio di prova debba esser dato con dichiarazioni testimoniali sotto forma di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.

In proposito, si osserva che nel giudizio amministrativo elettorale la prova testimoniale non è ammissibile e le dichiarazioni testimoniali sotto forma di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà non possono essere lo strumento surrettizio per introdurla.

L'ordinamento processuale, inoltre, nell'istanza di esibizione di documenti prevede – è vero - l'offerta di una prova, ma della prova che la parte o il terzo possiedono il documento, non del contenuto del documento (art. 94 disp. att. c.p.c.).

Più in generale, il metodo acquisitivo proprio del processo amministrativo consiste nel ridurre il principio dispositivo, ogniqualvolta vengano in considerazione mezzi di prova nella disponibilità esclusiva dell'amministrazione, ad un mero onere di introduzione dei fatti, cui consegue il dovere di acquisizione del giudice. Perciò, l'adempimento dell'onere della specificità dei motivi, che così fornisce indizi seri e consistenti sulla sussistenza dei vizi lamentati, costituisce adempimento anche dell'onere del principio di prova.

Da quanto esposto, consegue che i primi tre motivi del ricorso di primo grado, recando l'indicazione degli elementi richiesti, sono specifici e dunque ammissibili: la sentenza impugnata, che ha dichiarato inammissibile l'intero ricorso di primo grado, va conseguentemente riformata.

Omissis.