

## CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 15 febbraio 2001, n. 796

### **Conferma T.A.R. Umbria, 5 febbraio 2000, n. 41.**

*Le censure inizialmente svolte nel ricorso elettorale non possono essere utilizzate al solo, o preponderante, fine strumentale di rinnovare, attraverso l'indagine istruttoria giudiziale, lo spoglio stesso per essere poi sostanzialmente abbandonate in favore di altre e nuove censure correlate alle acquisizioni istruttorie.*

*Omissis.*

4) – Ciò premesso, giova ricordare (cfr. le decisioni della Sezione 3 marzo 1999, n. 225; 4 febbraio 1998, n. 146; 30 giugno 1997, n. 768; 28 dicembre 1996, n. 1618, dalle cui conclusioni non vi è motivo di discostarsi) che, nel giudizio elettorale, entro il termine perentorio previsto dalla legge il ricorrente può contestare la legittimità delle operazioni elettorali, specificando quali illegittimità siano state commesse.

Il legislatore, peraltro, non ha previsto una giurisdizione di diritto obiettivo, con la quale si debba accertare quale sia stato l'effettivo responso delle urne elettorali, poiché il giudice amministrativo non può riesaminare (direttamente o tramite suoi incaricati) tutta l'attività amministrativa svoltasi durante le operazioni.

Neppure la giurisdizione del giudice amministrativo ha per oggetto la tutela di diritti soggettivi, il cui accertamento dovrebbe essere disposto mediante un'attività istruttoria il più possibile completa e, pertanto, analiticamente ripetitiva di tutte le operazioni valutative e di calcolo effettuate in sede amministrativa.

Il legislatore, invece, 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 ed 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).

Quanto a termine entro il quale il ricorso va proposto, il legislatore ha determinato un indefettibile *dies a quo* uguale per tutti, vale adire l'avvenuta proclamazione degli eletti, cioè, il giorno nel quale vi è la chiusura del verbale dell'ufficio elettorale (cfr. A.P., 31 luglio 1996, n. 16).

La legge (tenuto anche conto della complessità delle operazioni e della molteplicità delle sezioni e pure quando una sola sia la sezione elettorale) considera irrilevante la circostanza che l'elettore o il soggetto leso, intenzionato a proporre un ricorso giurisdizionale, abbia percepito tardivamente la sussistenza di specifici vizi delle operazioni ovvero non abbia avuto la concreta possibilità di essere a conoscenza di tutti i vizi delle operazioni elettorali; l'impugnazione del verbale di proclamazione degli eletti ha rilevanza giuridica nei limiti in cui, entro il termine perentorio previsto dalla legge, sono state proposte censure avverso di esso.

Il ricorso elettorale, dunque, delimita poteri istruttori e decisorii del giudice amministrativo nell'ambito delle specifiche censure formulate.

Non può ammettersi, invece, che il ricorrente, dopo aver tempestivamente proposto l'impugnazione, possa ampliare senza limiti il *thema decidendi* dopo la scadenza del termine di decadenza, ad esempio dimostrando che la conoscenza di altri vizi delle operazioni elettorali è conseguita a ulteriori sue indagini o informative, ovvero è derivata dalla cura con la quale ha seguito il corso degli adempimenti disposti in sede istruttoria dal giudice amministrativo.

In altri termini, le modifiche o il sovvertimento del risultato elettorale non possono dipendere dalla effettiva conoscibilità (da parte del ricorrente) 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 da cui sono affette le operazioni.

Va richiamata, al riguardo, anche la costante giurisprudenza di questo Consiglio, per la quale col ricorso elettorale devono essere specificate le censure avverso l'atto di proclamazione degli eletti (Sez. V, 22 aprile 1996 n. 476 ; 24 febbraio 1996 n. 241; 3 giugno 1994. n. 611; 26 giugno 1981 n.), poiché non può consentirsi che doglianze generiche o meramente ipotizzanti la sussistenza di tipologie astratte di vizi (Sez. V, 30 ottobre 1981 n. 528; 28 gennaio 1977 n. 45; 28 gennaio 1972 n. 41) conducano ad un'ampissima istruttoria ed alla conseguente proposizione di motivi aggiunti; il ricorso elettorale neppure può essere proposto, con riserva di motivi aggiunti, allo scopo di far rinnovare le operazioni di scrutinio dinanzi al giudice amministrativo (Sez. V, 18 giugno 1996 n.

730; 2 maggio 1996 n. 503; 11 aprile 1995 n. 591), il quale può disporre gli accertamenti istruttori solo al fine di valutare l'effettiva fondatezza delle specifiche censure proposte.

Diversamente opinando, si giungerebbe ad ammettere in sede giurisdizionale una sostanziale revisione di tutte le operazioni elettorali per il solo fatto che un ricorso sia stato tempestivamente proposto; ciò che il legislatore ha espressamente escluso, con la previsione del rigoroso termine di decadenza e delle altre regole riguardanti il giudizio di legittimità.

Quanto precede non significa, beninteso, che nel ricorso elettorale sia preclusa la proposizione di motivi aggiunti. La giurisprudenza ha già avuto modo di precisare che il ricorrente, nel giudizio elettorale, può proporre motivi aggiunti per censurare ulteriori illegittimità riguardanti le medesime operazioni 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 cui si riferiscono le stesse schede (Sez. V, 22 marzo 1995 n. 457; 23 luglio 1994 n. 809; 7 aprile 1992 n. 29 ; 9 settembre 1982 n. 662; 30 luglio 1982 n. 622) e non può invece ammettersi che con i motivi aggiunti possano contestarsi operazioni che, non essendo state tempestivamente censurate, non possono più essere messe in discussione dal giudice.

Neppure può ammettersi che il ricorrente, sulla base di un'estesa interpretazione dell'art. 24 della Costituzione, abbia una pretesa giuridicamente tutelata a proporre in ogni caso i motivi aggiunti, non appena venga a conoscenza della sussistenza di ulteriori vizi, originariamente non conosciuti e non dedotti col ricorso introduttivo. L'art. 24, invero, impone che debba esservi una idonea e piena tutela giurisdizionale, nel senso che la legge deve fissare un congruo termine entro il quale può essere invocata la tutela giurisdizionale, ma non preclude al legislatore (valutati ragionevolmente tutti gli interessi in conflitto) di determinare un termine di decadenza, decorso il quale non possono più essere dedotti profili di illegittimità di un provvedimento amministrativo.

Proprio nella materia elettorale, del resto, il legislatore ha dovuto contemperare l'esigenza che i risultati oggetto della proclamazione siano corrispondenti alla volontà del corpo elettorale con quella, di non minore rilievo costituzionale, per la quale solo entro un rigoroso termine di decadenza possono attaccarsi le posizioni di coloro che sono risultati eletti e possa incidere sulla composizione e sul funzionamento degli organi che sono stati chiamati a reggere la cosa pubblica.

5) - Tenuto conto, quindi, del sopra riportato orientamento della Sezione, non possono ritenersi ammissibili quei motivi aggiunti che conseguono ad un riesame di vasta parte del materiale elettorale, dovuto semplicemente al fatto che le censure originariamente svolte, per il numero di sezioni coinvolte e per lo specifico oggetto del giudizio (involgente tutte le schede dichiarate nulle) consentivano di articolare tutta una serie di motivi nuovi che, in origine, non erano stati neppure prefigurati.

Se così non fosse, del resto, sarebbe sufficiente, per il candidato risultato sconfitto:

- a) - articolare censure di illegittimità dell'annullamento di numerose schede, per ogni sezione, recanti il voto per la lista di appartenenza del candidato stesso;
- b) - ottenere, da parte del giudice adito, lo svolgimento dell'attività istruttoria necessaria a verificare la fondatezza dei vizi dedotti (istruttoria involgente, come è naturale, per la natura delle censure dedotte, l'esame di un vasto numero di schede e sezioni elettorali);
- c) - articolare nuovi e distinti motivi che, trascurando le originarie censure (se e in quanto rivelatesi prive di fondamento) e basandosi esclusivamente sui dati acquisiti in sede istruttoria, consentono di pervenire all'accoglimento del ricorso e alla riforma del risultato elettorale.

In questo modo, peraltro, l'istruttoria giudiziale verrebbe strumentalizzata all'essenziale fine di ampliare il *thema decidendi*, ciò che, per i motivi di cui si è detto, non può essere ammesso.

Le censure inizialmente svolte non possono, infatti, essere utilizzate al solo o, comunque, al preponderante fine strumentale di rinnovare, attraverso l'indagine istruttoria giudiziale, lo spoglio stesso, per essere, poi, sostanzialmente abbandonate in favore di altre e del tutto nuove censure, direttamente correlate alle dette acquisizioni istruttorie.

In altre parole, le censure svolte in sede di ricorso introduttivo, in tanto possono essere seguite da motivi aggiunti, in quanto questi rappresentino un sostanziale sviluppo logico delle prime e queste, al contempo, abbiano rivelato un'accettabile sostrato di serietà e fondatezza.

Quando ciò non si verifichi, i motivi aggiunti non possono essere ritenuti ammissibili.

Ogni risultato elettorale portato al vaglio del giudice amministrativo potrebbe, altrimenti, indurre al sostanziale rinnovo, da parte di quest'ultimo, delle operazioni di scrutinio (scrutinio, eventualmente, estensibile anche a ulteriori sezioni, non toccate dal ricorso introduttivo, nell'ipotesi di ricorsi incidentali); ciò che, oltre a produrre un

contenzioso difficilmente prevedibile e quantificabile nei suoi dati obiettivi e la sostanziale sostituzione del giudice agli scrutatori, determinerebbe, insieme ad una sorta di generalizzata sfiducia verso questi ultimi, soprattutto uno stato di protratta, totale incertezza dei risultati elettorali, gravemente pregiudizievole per l'interesse pubblico alla stabilità del dato elettorale e alla connessa governabilità degli enti locali.

Si aggiunga, ad ogni buon conto, che, se è vero che nelle controversie elettorali il principio della specificità dei motivi di ricorso deve essere valutato con rigore attenuato, posto che l'interessato, non avendo la facoltà di esaminare direttamente il materiale elettorale, non può che rimettersi alle indicazioni provenienti da terzi, che possono essere, talora, imprecise o poco esaurienti, è anche vero che questa peculiarità del ricorso elettorale non può valere quale espediente per conseguire un sostanziale rifacimento delle operazioni di scrutinio da parte del giudice.

L'art. 16, terzo comma, della legge 31 marzo 1990, n. 53, e l'art. 47 del T.U. 16 maggio 1960, n. 570, consentono, invero, che in ogni sezione siedano anche dei rappresentanti di lista; ebbene, costoro sono espressamente chiamati ad assistere alle operazioni elettorali, sicché sono perfettamente in grado di verificare, *ictu oculi*, se e quali irregolarità possano essersi verificate nel corso delle operazioni e di rendere edotti delle stesse i candidati di volta in volta interessati.

Ciò che vale, a maggior ragione proprio, per il candidato Sindaco, dal momento che, per la posizione di preminenza rivestita in seno al partito o alla coalizione che lo esprime, il medesimo può essere più agevolmente e con maggiore completezza messo al corrente, da parte dei rappresentanti della propria lista, di tutte le vicende e peculiarità che possono aver riguardato i voti espressi per la lista di appartenenza e quelli espressi per altre liste (laddove, per le modalità di espressione delle preferenze a favore dei singoli candidati a consigliere comunale, in considerazione della maggiore frammentazione dei voti tra i singoli candidati e del fatto che i rappresentanti di lista non sono i rappresentanti dei singoli candidati consiglieri, il livello di informazione fornito ai singoli candidati consiglieri può essere ragionevolmente più carente e giustificare, in certi limiti, una maggiore elasticità del principio sopra enunciato).

Con la conseguenza che neppure le intrinseche peculiarità proprie del ricorso elettorale possono giustificare la qui contestata ammissibilità dei motivi aggiunti svolti dai ricorrenti in primo grado – tra i quali vi è proprio un candidato Sindaco - che, pertanto, vanno dichiarati inammissibili.

Se, poi, il partito di appartenenza del candidato Sindaco qui appellante non è stato in grado di inviare propri rappresentanti di lista presso tutte le Sezioni o i rappresentanti stessi non hanno saputo percepire, con immediatezza, manifesti vizi nel corso dello spoglio, si tratta di circostanze fattuali che non possono certamente giovare alla posizione giudiziale del medesimo.

*Omissis.*