

ENRICO BONELLI

IL RICORSO INCIDENTALI NEL PROCESSO ELETTORALE:
SPUNTI CRITICI A PROPOSITO DI UN RECENTE
ORIENTAMENTO DEL CONSIGLIO DI STATO

Estratto dalla
Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
fascicolo n. 12 del 1996

Istituto Editoriale Regioni Italiane s.r.l.
Roma

CONTRIBUTI AL DIRITTO E ALLA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

ENRICO BONELLI

IL RICORSO INCIDENTALE NEL PROCESSO ELETTORALE: SPUNTI CRITICI A PROPOSITO DI UN RECENTE ORIENTAMENTO DEL CONSIGLIO DI STATO

1. Due recentissime pronunce emesse a poca distanza di tempo l'una dall'altra, dal Consiglio di Stato, Sez. V — la n. 499 del 2 maggio 1996 (1) e la n. 873 del 12 luglio 1996 (2) —, offrono lo spunto per alcune riflessioni su di un tema tuttora controverso nella stessa giurisprudenza amministrativa, quello della disciplina dell'istituto del ricorso incidentale nel processo in materia di operazioni elettorali dinanzi ai TT.AA.RR., di cui all'art. 83/11 del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570.

L'istituto in parola, invero, assume nel processo elettorale indubbia rilevanza, perché è frequente il caso in cui dalla notificazione del ricorso principale sorga, per il controinteressato, l'interesse a proporre gravame incidentale, per denunciare autonomi vizi di legittimità delle operazioni elettorali e conservare, attraverso l'accoglimento delle proprie doglianze, la posizione di eletto.

Con la prima delle due decisioni, n. 499 del 2 maggio 1996, si afferma il principio che l'art. 83/11, III co., T.U. 16 maggio 1960 n. 570 «va interpretato nel senso che il superamento del termine di quindici giorni (decorrenti dall'avvenuta notificazione del ricorso principale), pur consentendo la tardiva costituzione nel giudizio elettorale del controinteressato, comporta l'irricevibilità per tardività del suo ricorso». La seconda, n. 873 del 12 luglio 1996, che ritorna diffusamente sul tema, ha riformato la sentenza del TAR. Campania, Napoli, Sez. II, n. 477 del 24 novembre 1995, che aveva dichiarato l'inammissibilità del ricorso incidentale proposto dal controinteressato e depositato presso la segreteria del T.A.R. sei giorni dopo la data dell'ultima notifica.

Secondo la sentenza di primo grado, nel processo elettorale (*rectius*: nel processo dinanzi ai TT.AA.RR. in materia di operazioni elettorali), attesa l'applicabilità dell'art. 37 del R.D. 26 giugno 1924 n. 1054, in mancanza di una espressa previsione della possibilità di proporre ricorso incidentale; il termine previsto da tale norma per il deposito dell'originale del ricorso incidentale (10 gg. dall'ultima notificazione) deve intendersi ridotto alla metà, per l'operare, nella materia elettorale, del generale principio della dimidiazione dei termini processuali (3).

Tale interpretazione non è stata però condivisa dalla V Sezione del Consi-

glio di Stato, la quale, nella citata decisione n. 873/96, ha affermato che «invero non esiste il principio da cui essa muove, che, in mancanza di espressa previsione in contrario, il giudizio elettorale di che trattasi debba svolgersi secondo il rito ordinario del giudizio amministrativo con la riduzione a metà dei termini che disciplinano quest'ultimo».

Ciò in quanto «tale riduzione opera soltanto nel giudizio di appello, ma non costituisce affatto una regola generale del giudizio elettorale e, come tale, applicabile nel primo grado di tale giudizio».

Sicché, il controinteressato può proporre ricorso incidentale, secondo tale ultima decisione, nel termine previsto dall'art. 83/11, III comma del D.P.R. 570/60 cit. per la presentazione di controdeduzioni (15 gg. dalla notifica del ricorso principale), le quali possono essere utilizzate, in tale ricostruzione, sia come strumento di difesa in senso proprio (non ampliativo dell'oggetto del processo: in tal caso, le deduzioni vanno solo depositate), sia come strumento di possibile allargamento del thema decidendum del giudizio (in questo caso le deduzioni, assumendo carattere di vero e proprio gravame incidentale, vanno prima notificate e poi depositate, il tutto nel richiamato termine di 15 gg.).

2.1. Il tema affrontato dalle due decisioni, come si vede, involge più di un significativo aspetto della disciplina del processo in materia di operazioni elettorali, in relazione alle seguenti questioni:

a) se l'istituto del ricorso incidentale sia applicabile nel processo disciplinato dall'art. 83/11 D.P.R. 570/60 e, in caso di risposta affermativa, sulla base di quale norma (*rectius*, sulla base del rinvio a quale norma);

b) conseguentemente, quale sia la disciplina dei termini per la notificazione ed il deposito del ricorso incidentale nel processo dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali in materia di operazioni elettorali.

2.2. Le due questioni, peraltro, sono strettamente collegate tra loro ed è evidente che dalla risoluzione della prima dipende la definizione dell'altra.

L'incertezza che attanaglia l'interprete, d'altronde, è giustificata dalla lacunosità del quadro normativo che regola il procedimento elettorale ed in particolare l'istituto del ricorso incidentale nell'ambito del medesimo procedimento.

L'art. 83/11, che disciplina il procedimento innanzi ai TT.AA.RR. in materia di operazioni elettorali, infatti, delinea uno schema processuale molto scarno, non prevedendo espressamente - tuttavia non escludendola - la possibilità, per il controinteressato, di proporre ricorso incidentale in primo grado. La dottrina ha costantemente ritenuto che anche nei giudizi elettorali sia esperibile il ricorso incidentale, sia perché - come si è detto - manca una norma espressamente preclusiva dell'esercizio di tale facoltà, sia perché ha affermato, in linea generale, l'applicabilità, anche nel processo elettorale, delle disposizioni degli artt. 22 L. 1034/71, 37 T.U. C.di S., e 44 Reg. proc. C. di S. (4).

La giurisprudenza amministrativa, con indirizzo largamente maggioritario, si è pronunciata a favore dell'ammissibilità del ricorso incidentale da parte del controinteressato nel processo elettorale, sulla base delle norme ordinarie del processo amministrativo dinanzi ricordate (5).

Va però sottolineato che la stessa giurisprudenza ha, da un lato, applicato nel processo elettorale la disposizione dell'art. 37 R.D. 1054/24 con gli opportuni temperamenti — primo fra tutti quello per cui nel processo in esame il termine per la proposizione del ricorso incidentale deve intendersi come decorrente dal momento del deposito dello stesso (6) —; dall'altro, non ha applicato in maniera uniforme il termine di 30 gg. previsto dal citato art. 37, avendo in diverse occasioni affermato che «per principio generale in materia elettorale

i termini della procedura, ove non espressamente previsti, sono poi quelli del giudizio ordinario, ridotti alla metà», con la conseguenza che il ricorso incidentale dev'essere notificato nel termine di 15 gg. (la metà dei trenta previsti dall'art. 37 cit.) decorrenti dalla notifica del ricorso principale (7), mentre in altre occasioni non è stata affermata l'esigenza di tale dimidiazione (8).

Ultimamente, però, è emerso il diverso orientamento giurisprudenziale di cui si è detto che va ora consolidandosi sulla base di entrambe le pronunce del Consiglio di Stato sopra richiamate.

Delle due, la seconda, n. 873/96 cit., si segnala per l'ampiezza della motivazione sul punto e per questo merita particolare attenzione. Essa, invero, partendo dalla premessa che la disciplina regolante il processo in materia di operazioni elettorali dinanzi ai TT.AA.RR. «nella sua specialità, va considerata come un sistema, nel quale la tutela dei peculiari interessi elettorali si dispiega la maniera esaustiva e completa, soprattutto in ordine alla delimitazione al thema decidendi di ciascun giudizio, rispetto alla quale delimitazione la medesima disciplina è suscettibile di integrazione solo a mezzo di regole che siano discendenti dai principi generali dell'ordinamento», ha, coerentemente con la premessa, affermato che non si deve far ricorso a norme diverse dall'art. 83/11 cit. per ammettere la facoltà del controinteressato di proporre ricorso incidentale nel procedimento in esame, giacché lo strumento *ad hoc* sarebbe rappresentato dalle controdeduzioni di cui al III comma dell'articolo citato, alle quali va attribuito il ruolo di mezzo attraverso il quale «il controinteressato organizza la propria difesa come meglio crede, limitandosi a contrastare i motivi del ricorrente o ampliando il tema del giudizio con una impugnazione incidentale, che, appunto, perché ampliativa del giudizio, va notificata, prima del deposito, secondo i principi generali».

La norma dell'art. 83/11 diventa in quest'ottica, riferibile anche all'impugnazione incidentale del controinteressato, con conseguente inapplicabilità, nel giudizio in materia di operazioni elettorali dinanzi ai TT.AA.RR., dell'art. 37 R.D. 1054/24 cit., applicabile invece nel processo amministrativo ordinario per il rinvio contenuto nell'art. 22 L. 1034/71.

2.3. Si prospettano, quindi, tre diverse soluzioni rispetto al problema posto, che esprimono posizioni tutte emerse nella giurisprudenza amministrativa, così sintetizzabili:

a) è applicabile al giudizio in materia di operazioni elettorali l'art. 37 R.D. 1054/24, per cui risulta senz'altro proponibile anche in tale giudizio — e nonostante la mancanza di una previsione espressa — il ricorso incidentale da parte del controinteressato; data, però, la particolarità della fase introduttiva del processo elettorale (deposito prima e notificazione poi del ricorso), il termine per la proposizione del ricorso incidentale decorrerà dalla notificazione (e non dal deposito, come prevede la lettera dell'art. 37 cit.) del ricorso principale. Questo stesso orientamento si divarica, poi, nel modo in cui si è visto sopra (9), in ordine alla durata dei termini concessi al controinteressato per la notificazione ed il deposito del ricorso incidentale;

b) secondo, invece, l'altro orientamento, l'istituto del ricorso incidentale è implicitamente disciplinato dal III comma del richiamato art. 83/11 D.P.R. 570/60 cit., il quale prevede che il controinteressato possa controdedurre e, conseguentemente, ricorrere in via incidentale, depositando in giudizio entro lo stesso termine il ricorso notificato.

Giova precisare che tale ultimo indirizzo (cui si uniformano le citate decisioni della sez. V, n. 499/96 e n. 873/96) non costituisce una novità assoluta,

in quanto esso era stato già seguito dalla stessa del 18 febbraio 1992, con un chiaro revirement di giurisprudenza, sulla base della (sintetica) motivazione che «la norma dell'art. 83/11, III co., si presta ad una interpretazione estensiva, sicché il termine di 15 gg., previsto per la presentazione delle controdeduzioni da parte del controinteressato, va inteso come operante anche per la tempestiva proposizione del ricorso incidentale, pur in assenza di alcuna specifica statuizione circa tale particolare mezzo difensivo» (10).

3. Non può sfuggire, a questo punto, l'evidente nesso di pregiudizialità che lega le due questioni sopra prospettate: posto che non è rinvenibile nella normativa che regola il giudizio in materia di operazioni elettorali dinanzi ai TT.AA.RR. alcuna norma che espressamente prevede l'istituto, occorre anzitutto chiedersi quale sia la fonte da cui ricavare tale facoltà.

Per rispondere al quesito, sempre restando sul piano logico-sistematico, ci si deve porre un altro interrogativo e cioè se la disciplina del giudizio in oggetto sia in grado di colmare le proprie lacune mediante il ricorso all'interpretazione estensiva o analogica di norme interne, ovvero, a tal fine, sia da considerarsi ammissibile l'utilizzazione di norme e principi che vivono in ordinamenti processuali consimili.

La prima soluzione, pur non avendo trovato seguito in dottrina, è quella sposata senza tentennamenti dall'ultima decisione del Consiglio di Stato, che la giustifica alla luce del carattere di «specialità» proprio del processo elettorale, la cui disciplina assumerebbe natura di «sistema», che, per definizione, ha connotazione di completezza, contenendo al proprio interno meccanismi che automaticamente ne colmano eventuali lacune.

Da questa premessa teorica si sono fatte derivare poi le già rilevate conseguenze sul piano pratico.

Va subito osservato, al riguardo, che tale linea interpretativa non tiene conto — volendo limitare l'analisi critica all'esame del procedimento in materia di operazioni elettorali di primo grado — della stessa *dictio legis*, in quanto l'art. 83/11, all'ultimo comma, testualmente dispone che: «Per tutto quanto non previsto nel presente articolo sulla disciplina del procedimento, si applicano le norme contenute nel titolo II del testo unico approvato con regio decreto 26.06.24 n. 1058, modificato con legge 08.02.25 n. 88, nonché quelle contenute nel regio decreto 17 agosto 1907 n. 643 e nel regio decreto 17 agosto 1907 n. 644», rendendo evidente che se c'è un carattere che manca alla disciplina del procedimento considerato, è proprio quello della completezza sistematica. Il rinvio a norme esterne non solo non è vietato, ma è espressamente previsto come necessario, al fine di integrare una regolamentazione che delinea soltanto i tratti essenziali del procedimento giurisdizionale dinanzi ai TT.AA.RR. in materia di operazioni elettorali.

Sicché, la premessa teorica assunta a base dell'orientamento giurisprudenziale più recente, per fondarvi l'interpretazione del III comma dell'art. 83/11 cit., deve ritenersi smentita dalla formulazione letterale dell'ultimo comma della stessa disposizione.

Ma, a ben guardare, anche un'ulteriore considerazione, di più rilevante portata, proprio perché di natura sistematica, spinge a ritenere del tutto normale che la disciplina del processo elettorale di cui all'art. 83/11 cit., possa essere integrata mediante il ricorso a norme esterne, dettate per la regolamentazione di altri istituti processuali più generali.

Va infatti sottolineato che, intanto, la normativa dell'art. 83/11 cit. è ancora in vita, in quanto tale disposizione è stata per così dire «salvata» dall'art. 19 L. T.A.R.

In realtà, l'art. 2 della L. 23 dicembre 1966 n. 1147, norma che introdusse l'art. 83/11 del D.P.R. 570/60 cit., fu dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale per carenza d'imparzialità delle «Sezioni dei Tribunali amministrativi per il contenzioso elettorale» ivi previste (11).

Ora, nonostante la pronuncia del Giudice delle Leggi, l'art. 19, ult. comma L. 1034/71 (istitutiva dei TT.AA.RR.) prevede espressamente che, comunque, «per i giudizi in materia di operazioni elettorali, previsti dall'art. 6, rimangono ferme le norme procedurali contenute nella legge 23 dicembre 1966 n. 1147».

Sulla scorta di questo rinvio, sicuramente atipico perché posto da una legge posteriore, che richiama in vita norme espunte dall'ordinamento in quanto dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, si sono ritenute non toccate dalla pronuncia d'incostituzionalità le norme a carattere meramente processuale della L. 1147/66 cit. (12).

In tale prospettiva, l'art. 19 L. T.A.R. non può che operare un rinvio recettizio (o statico) alla disciplina procedurale di cui all'art. 83/11, ed invece un rinvio formale (o dinamico) all'ultima parte della stessa norma, che, come già visto, a sua volta rinvia, per l'integrazione della predetta disciplina procedurale, al T.U. sulle G.P.A., al regolamento di procedura ed al regolamento del servizio di segreteria di tali organi, cioè a normative non più vigenti. Ma, appunto, il carattere dinamico di tale secondo rinvio, da un lato postula espressamente la necessità di integrazione eteronoma; dall'altro, implica l'automatica eliminazione dal proprio ambito delle singole disposizioni non più in vigore. In altre parole: «il rinvio di cui si tratta (cioè quello relativo all'ultimo comma dell'art. 83/11 cit.) investe le norme del processo amministrativo ordinario di primo grado in vigore al 28.12.71, quando è divenuto efficace il rinvio stesso, che quindi abbraccia le norme emanate successivamente nella materia» (13). Tali elementi non fanno che rafforzare la convinzione che sia normalmente ammissibile l'integrazione del sistema processuale elettorale mediante norme mutuabili dal sistema di giustizia amministrativa (14). Corollario necessario di tale premessa è che la lacuna in questione non può che essere colmata utilizzando la disciplina generale della L. 1034/71 anche in materia di termini per la notificazione ed il deposito del ricorso incidentale, pur con l'(ovvia) individuazione di un diverso dies a quo, decorrente — per la struttura stessa del processo elettorale — dalla notificazione e non dal deposito del ricorso principale, in linea con il precedente (ma più convincente) orientamento giurisprudenziale pure richiamato sopra.

4. Vi è poi da considerare un altro profilo che porta a criticare la tesi seguita dal Consiglio di Stato nelle sue più recenti pronunce.

L'attività difensiva di cui al III comma dell'art. 83/11 cit. (presentazione delle controdeduzioni) è un'attività, dal punto di vista processuale, concettualmente e strutturalmente diversa da quella tendente alla proposizione del ricorso incidentale. È concettualmente diversa perché, mentre le controdeduzioni contengono difese che non allargano il thema decidendum del giudizio, limitandosi a contestare quanto dedotto dal ricorrente principale, il ricorso incidentale contiene una domanda ampliativa dell'oggetto del processo, implicante la denuncia di nuovi e diversi vizi delle operazioni elettorali da parte del controinteressato, non diversamente da quanto accade in sede di cognizione ordinaria dinanzi al Giudice Amministrativo (15). Da tale differenza discende anche quella strutturale, per cui, mentre le controdeduzioni vanno soltanto depositate in cancelleria, il ricorso incidentale deve essere, in osservanza del principio del contraddittorio, prima notificato e poi depositato nella segreteria del T.A.R.

Ciò significa evidentemente che, volendo seguire l'orientamento più recente del Consiglio di Stato, il controinteressato qualora voglia ricorrere in via incidentale dovrà, a pena di decadenza, entro 15 gg. dalla notificazione del ricorso principale, provvedere previamente a tutte le notificazioni e poi al deposito dell'atto. La soluzione da ultimo accolta dal Consiglio di Stato, quindi, fra le tre sopra considerate (applicabilità dei termini ordinari ex art. 37 R.D. 1054/24 cit., di 30 giorni per la notifica e di 10 giorni per il deposito; applicabilità, per i principi generali vigenti in subiecta materia, dei termini dimidiati di 15 giorni per la notifica e di 5 giorni per il deposito; applicabilità del solo termine di 15 giorni di cui al III comma dell'art. 83/11 cit. per la notifica ed il deposito) si configura come quella che più pesantemente incide sul diritto di difesa (garantito dall'art. 24 Cost.), svantaggiando obiettivamente il controinteressato con l'assegnazione di un termine troppo esiguo per il compimento dell'attività processuale necessaria per la proposizione del ricorso incidentale (16), al punto da ingenerare dubbi sulla costituzionalità della norma così interpretata (17). E ciò, per giunta, senza che il detto termine sia previsto espressamente dalla legge per tale attività.

Né appare logico, ragionevole e coerente con il sistema che uno stesso termine decadenziale finisca per essere comune ad istituti processuali di natura diversa (quali la semplice costituzione del controinteressato e la proposizione di gravame incidentale), dal momento che l'esiguità del termine previsto dall'art. 83/11, III comma, citato (giustificata dalle esigenze di celerità del processo elettorale), è correlata testualmente (e quindi finalizzata) al solo «deposito» in segreteria delle controdeduzioni, mentre la preventiva notificazione del ricorso (sia principale che incidentale) nel processo in parola, in cui sono evocate in giudizio quasi sempre numerose parti (con interessi tra loro confliggenti), si presenta particolarmente onerosa e necessita, quindi, di adeguato termine.

5. Le considerazioni sin qui svolte, da un lato, mettono in evidenza le non poche perplessità suscitate dalle citate decisioni del Consiglio di Stato n. 499/96 e n. 873/96; dall'altro, dimostrano la fragilità delle critiche mosse dalla seconda pronuncia all'altro indirizzo, per così dire «intermedio», volte a dimostrare che la dimidiazione non potrebbe investire i termini relativi al primo grado, essendo essa dettata esclusivamente dall'art. 83/12 per il processo elettorale d'appello dinanzi al Consiglio di Stato.

Se, invero, ci si pone nella prospettiva che sembra più coerente con il sistema (alla luce del ragionamento fin qui seguito), avvertendo la necessità di integrare la disciplina del processo elettorale con gli istituti ordinariamente previsti dalla legge sui TT.AA.RR., allora il problema della «specialità» investe soltanto i termini, dato che la ratio di tale «specialità» deve rinvenirsi appunto nella celerità del processo in esame. In altre parole, pur essendo la disciplina del ricorso incidentale riconducibile a quella generale contenuta nell'art. 37 del R.D. 26 giugno 1924 n. 1054 (per il rinvio effettuato dall'art. 22 L. 1034/71), rimane da verificare se i termini assegnati siano quelli ordinari ovvero quelli ridotti alla metà, in virtù dell'applicazione di un generale principio ricavabile dagli artt. 82 e 83/12 D.P.R. 570/60. Ma una volta che si parte dalla considerazione che nella materia elettorale tutti i termini per le attività processuali delle parti sono dimidiati o, laddove espressamente previsti, più brevi rispetto a quelli ordinari (cfr. per il procedimento dinanzi al giudice ordinario art. 82 D.P.R. 570/60; per il procedimento d'appello artt. 29 L. 1034/71 e 83/12 D.P.R. 570/60) può agevolmente concludersi per l'applicazione, in via analogica, anche per il primo grado, del termine ridotto alla metà. Tale conclusione ha, comunque,

il pregio di assimilare, sia pure in via interpretativa, due istituti processuali (il ricorso incidentale in appello e quello di primo grado) affini, e quindi appare ben più convincente dell'altra seguita da ultimo dal Consiglio di Stato, che invece tende ad affermare l'analogia tra istituti (costituzione del controinteressato e ricorso incidentale) tra loro diversificati sia sotto il profilo concettuale che strutturale, come ricordato sopra.

In definitiva, più che l'utilizzazione «impropria» dell'art. 83/11, III comma, D.P.R. cit., l'opzione più plausibile sembra porsi tra la disciplina dell'art. 37 T.U. cit. tout court e l'applicazione (analogica), anche al primo grado del processo elettorale, dell'art. 37 T.U. nell'unico modo in cui esso risulta vivente in tale procedimento, e cioè con la dimidiazione del termine di cui all'art. 83/12 D.P.R. cit.

Ed è proprio quest'ultima tesi che si lascia preferire alla prima, perché esibisce la maggiore coerenza, sia con la disciplina generale dell'istituto che con la specialità del processo in parola, concretando il giusto temperamento tra tutela del diritto di difesa ed esigenza di speditezza.

Non a caso, del resto, essa è quella seguita, oltre che da una parte della giurisprudenza (sopra richiamata), dalla dottrina (18), che si è ben guardata dal metterla in discussione.

6. In carenza di un (necessario) intervento del legislatore, la molteplicità delle soluzioni esaminate e le relative implicazioni, con le conseguenti oscillazioni giurisprudenziali, fanno auspicare un intervento chiarificatore dell'Adunanza Plenaria sulla questione, nel senso delle conclusioni cui si è pervenuto sopra.

Nelle more, tuttavia, non può non ritenersi applicabile l'istituto della rimessione in termini per errore scusabile (19), che costituisce rimedio di carattere generale, invocabile tutte le volte che esso tragga origine da incertezze o difficoltà nell'interpretazione delle norme, dalla novità della questione o dalla oscillazione della giurisprudenza (20).

Per giunta, il detto istituto ha trovato di recente ulteriore amplificazione, dal momento che, superando precedenti incertezze (21), è stata ammessa dall'Adunanza Plenaria, con pronuncia di esemplare garantismo, la sua riconoscibilità d'ufficio. Ciò sulla base della motivazione che tale riconoscibilità appare nel processo amministrativo «è coerente con la rilevanza d'ufficio della regolarità dei presupposti processuali, laddove la concedibilità soltanto ad istanza di parte dell'errore scusabile ne escluderebbe la rilevanza pratica nei casi in cui il giudice rilevasse d'ufficio la mancanza di un presupposto processuale» (22).

(1) La massima si può leggere in *Cons. St.*, 1996, I, 825.

(2) La pronuncia è massimata in *Sett. Giur.*, 1996, I, 415.

(3) Sul punto venivano richiamate le pronunce del T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 28 febbraio 1985 n. 28, del *Cons. St.*, Sez. V, 7 novembre 1991 n. 1295, in *Cons. St.*, 1991, I, 1702 e del C.s.i, 24 settembre 1993 n. 312, ivi, 1993, I, 1161.

(4) Cfr. MIGLIORINI, *Il contraddittorio nel processo amministrativo*, Rimini, 1984, 106, nt. 14; VIPIANA, voce *Contenzioso elettorale*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, Torino, 1989, IV, 29; DOMENICHELLI, *Giudici e procedimenti speciali*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di Mazzaroli e a., Bologna, 1993, II, 1871; VIRGA, *diritto amministrativo, Atti e ricorsi* (vol. 2), Milano, 1994, 464.

Nessuna questione si pone, invece, per il giudizio di appello, atteso il generale rinvio di cui all'art. 83/12 ult. co., secondo cui si applicano le norme ordinarie di procedura dinanzi al *Cons. St.*, con i termini ridotti alla metà.

(5) Cfr. *Cons. St.*, Sez. V, 25 gennaio 1980 n. 81, in *Cons. St.*, 1980, I, 70; T.A.R. Lazio, Sez. Latina, 28 luglio 1980 n. 159, in *Trib. Amm. Reg.*, 1980, I, 2987; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 28 febbraio 1985 n. 28, ivi 1985, I, 997; T.A.R. Umbria, 28 giugno 1985 n. 227, ivi, 1985, I, 2925; T.A.R. Sardegna, 8 novembre 1985 n. 509, ivi, 1985, I, 396; T.A.R. Marche, 27 febbraio 1986 n. 63, ivi, 1986, I, 1428;

T.A.R. Molise, 7 maggio 1987 n. 104, ivi, 87, I, 2492; T.A.R. Lazio, Sez. II, 26 giugno 1986 n. 1118, ivi, 1986, I, 2100.

(6) Cfr. Cons. St., Sez. V, 25 gennaio 1980 n. 81, in *Cons. St.*, 1980, I, 70; C.si, 2 marzo 1985 n. 36, ivi, 1985, I, 350.

(7) Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 28.02.85 n. 28 cit. e Cons. St., Sez. V, 07.11.91 n. 1295 cit.; C.si, 24.09.93 n. 312, in *Cons. St.*, 1993, I, 1161; T.A.R. Campania, Napoli, II Sez., 24.11.95 n. 477, in *Trib. Amm. Reg.*, 1996, I, 265.

(8) Cfr. Cons. St., Sez. V, 25.01.80 n. 80 cit.; T.A.R. Lazio, Sez. Latina, 28.07.80, n. 159, in *Trib. Amm. Reg.*, 1980, I, 2987; T.A.R. Umbria, 28.06.85 n. 227, ivi, 1985, I, 2925; T.A.R. Sardegna, 08.11.85 n. 509, ivi, 1985, I, 396; T.A.R. Marche, 27.02.86 n. 63, ivi, 1986, I, 1428; T.A.R. Molise, 07.05.87 n. 104, ivi, 87, I, 2492; T.A.R. Lazio, Sez. II, 26.06.86 n. 1118, ivi, 1986, I, 2100.

(9) Cfr. la giurisprudenza già richiamata alle note 7 e 8.

(10) Cfr. Cons. St., Sez. V, 18.02.92 n. 136. La massima si può leggere in *Cons. St.*, 1992, I, 239; La stessa tesi era già stata sostenuta in giurisprudenza da isolate pronunce di taluni T.A.R. ; cfr. T.A.R. Marche, 19.12.75 n. 166, in *Trib. Amm. Reg.*, 1976, I, 597; T.A.R. Molise, 26.05.81 n. 85 in *Rep. Foro It.*, 1981, 1145; T.A.R. Sardegna, 30.03.91 n. 450, in *Trib. Amm. Reg.*, 1990, I, 2077.

(11) Cfr. sent. della Corte Cost., 25.05.68 n. 49, che si può leggere in *Foro It.*, 1968, I, 1383.

(12) Cfr. in tal senso, De Fina, *Diritto elettorale*, Torino, 1977, 375 e ss.; Mignone, in A. Romano, *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 1992, 581-582; V. Domenichelli, *Giudici e procedimenti speciali*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di Mazzaroli e a., Bologna, 1993, I, 1871; Caianiello, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 1994, 887.

(13) Cfr. Mignone, in A. Romano, *Commentario cit.*, Padova, 1992, 582; Caianiello, op. ult. cit., 891, ritiene invece che il rinvio di cui all'art. 19 L. 1034/71 non comprende il rinvio ulteriore - contenuto nell'art. 83/11 cit. - alle discipline regolanti la procedura dinanzi alle G.P.A., pur concludendo, comunque, per l'applicabilità al processo elettorale dinanzi al T.A.R. delle ordinarie regole procedurali di cui alla L. 1034/71.

(14) Condivide l'assunto anche Virga, *Diritto Amministrativo, Atti e ricorsi* (vol. 2), Milano, 1992, 464, che richiama in nota, a sostegno di questa tesi, *Cons. St.*, Sez. V, 07.08.89, n. 526, in *Giur. It.*, 1990, III, 1, 13.

(15) Sul ricorso incidentale nel processo amministrativo, cfr. Catalozzi, *Note sulle impugnazioni incidentali nel processo innanzi ai giudici amministrativi ordinari*, in *Studi per il centocinquantesimo C.S.*, III, 1759; Lubrano, *Osservazioni in tema di appello incidentale*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 237; Santoro, *Appunti sulle impugnazioni incidentali nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, 424; Cassarino, *Il processo amministrativo nella legislazione e nella giurisprudenza*, Milano, 1987, II, 325; C.E. Gallo, voce *Giudizio amministrativo* in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1991, VII, 248. Per il carattere accessorio del ricorso incidentale rispetto a quello principale cfr. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 1989, 1232; Virga, *Diritto Amministrativo, Atti e ricorsi* (vol. 2), Milano, 1992, 362. Per un esame delle fattispecie, cfr. ancora Cassarino, *Il processo amministrativo*, cit., 328: La giurisprudenza, a riguardo, è ormai consolidata nel ritenere che, con il ricorso incidentale, il controinteressato possa ampliare il thema decidendum con la proposizione di motivi autonomi rispetto a quelli proposti nel ricorso principale; v. in tal senso, *Cons. St.*, Sez. V, 01.10.86 n. 461, in *Cons. St.*, 1986, I, 214; *Cons. St.*, Sez. V, 31.03.87 n. 214, ivi, 1987, I, 353 e, con specifico riferimento al processo elettorale, *Cons. St.*, 01.04.93 n. 469, in *Cons. St.*, 1993, I, 537.

(16) Giova al riguardo ricordare che ben più ampi sono i termini (perentori) di cui dispone il ricorrente principale. Questi, infatti, è tenuto a depositare (cfr. art. 83/11, II comma, D.P.R. 570/60) il proprio ricorso nel termine di 30 gg. dalla data della proclamazione degli eletti; egli, inoltre, dopo che il Presidente con proprio decreto ha fissato l'udienza di discussione, deve provvedere alla notificazione del ricorso (unitamente al decreto di fissazione) entro il termine di 10 gg. decorrenti dalla data del provvedimento presidenziale. Nei dieci giorni successivi alla notificazione, deve poi depositare nella Segreteria del Tribunale Amministrativo il ricorso con le relate di notifica, insieme con gli atti e documenti del giudizio (cfr. art. 83/11 cit., comma II).

(17) È giurisprudenza costante della Corte Costituzionale che tutte le volte che un istituto processuale rende eccessivamente gravoso il diritto di difesa, tanto da vanificarlo nella sostanza, si verifica un contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., con conseguente incostituzionalità dell'istituto. In tal senso, cfr. Corte Cost., 9 luglio 1963 n. 118 in *Giur. Cost.*, 1963, II, 1353; 1° febbraio 1964 n. 2, ivi, 1964, I, 16; 5 marzo 1969 n. 26, ivi, 1969, I, 359; 17 aprile 1969, n. 87, ivi, 1969, I, 1208; 2 gennaio 1970 n. 10, ivi, 1970, I, 89, con nota di P. SANDULLI; 13-21 dicembre 1972 n. 186, ivi, 1972, III, 2144; 23 marzo 1981 n. 42, ivi, 1981, I, 275; 20-22 febbraio 1990 n. 67, ivi, 1990, I, 289. In dottrina, cfr. COMOGGIO, *Garanzia costituzionale dell'azione e congruità dei termini di decadenza*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1969, 463 e ss.; TROCKER, *Processo civile e costituzione*, Milano, 1974, 239 e ss. Sulla congruità (e quindi sulla costituzionalità) del termine dimidiato di 15 giorni per la notificazione (ma non anche per il deposito) del ricorso incidentale nel processo elettorale, cfr. C.Si, 24 settembre 1993 n. 312 cit., e T.A.R. Campania, Napoli, Sez. II, 24 novembre 1995 n. 477, cit. Peraltro, l'eventuale rimessione della questione

di legittimità costituzionale dell'art. 83/11, III co., in quanto disciplinante, tra l'altro, anche la proposizione del ricorso incidentale, dovrebbe comportare, ove la Corte dovesse condividerne l'inapplicabilità al predetto istituto, l'emissione di una sentenza interpretativa di rigetto, se non di una ordinanza di inammissibilità per difetto di rilevanza.

(18) Cfr. MIGNONE, *op. cit.*, 858; DOMENICHELLI, *op. cit.*, 1872; VIRGA, *op. cit.*, 467.

(19) Sull'errore scusabile, v. in dottrina, CASSARINO, *op. cit.*, 921; DOMENICHELLI, *op. cit.*, 1641.

(20) Cfr. in tal senso, Cons. St., Sez. VI, 15 luglio 1994 n. 1181, in *Cons. St.*, 1994, I, 1113; Cons. St., Sez. IV, 20 giugno 1994 n. 522, in *Cons. St.*, 1994, I, 738.

(21) Cfr. in senso negativo, Cons. St., Sez. V, 25 maggio 1979 n. 276, in *Cons. St.*, 1979, I, 772, e, in senso positivo, Cons. St., Sez. VI, 30 giugno 1983 n. 543, in *Cons. St.*, 1983, I, 799 e 31 gennaio 1984 n. 21, *ivi*, 1984, I, 72.

(22) Cfr. Cons. St., A.P., 19 aprile 1996 n. 2-ord. in *Cons. St.*, 1996, I, 545.