Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 2390

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PARRINI, BRESSA, MANTOVANI, AUGUSSORI, VALENTE, PAGANO, MALAN, DE PETRIS e GRIMANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 SETTEMBRE 2021

Disposizioni in materia di tutela giurisdizionale nel procedimento elettorale preparatorio per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge intende porre rimedio a un indiscutibile vuoto di tutela presente nell'ordinamento italiano in materia di procedimento preparatorio per le elezioni politiche, introducendo un apposito rito nel codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

L'iniziativa, sottoscritta dai rappresentanti di tutti i Gruppi nella Commissione Affari costituzionali, costituisce l'esito dell'affare assegnato n. 802, avente ad oggetto l'esame della sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 2021, depositata il 26 marzo 2021. Con tale pronuncia, il Giudice delle leggi ha rilevato la mancanza di una disciplina legislativa che assicuri l'accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni potenzialmente lesive del diritto di elettorato passivo nelle elezioni politiche nazionali, quali i provvedimenti di ricusazione di liste o di incandidabilità, e ha perciò invitato il legislatore a porre in essere un necessario intervento.

In particolare, ha sottolineato come « nel caso del diritto di elettorato passivo, particolarmente per ciò che concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza stessa del diritto, quali i provvedimenti di ricusazione di liste o di incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative (...), nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccepire le pertinenti questioni di legittimità costituzionale ».

La Corte afferma dunque che « in questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia *tout-court*, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto ».

La Corte ricorda, infatti, che in base all'articolo 23, secondo comma, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, contro le decisioni di ricusazione di liste o di dichiarazione d'invalidità delle candidature adottate dagli Uffici centrali circoscrizionali, i delegati di lista possono ricorrere all'Ufficio centrale nazionale. L'attività di controllo svolta da tali collegi ha natura amministrativa: come più volte evidenziato dalla Corte, il fatto che siano collocati presso le corti d'appello e la Corte di cassazione « non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti ».

La Corte svolge anche alcune puntualizzazioni sull'interpretazione dell'articolo 66 della Costituzione (« Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità »), disposizione che si trova in stretta connessione con gli articoli 23 e 87, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Al riguardo, la giurisprudenza costitu-

zionale ha affermato che il controllo effettuato dalle Camere in sede di convalida dell'elezione dei propri componenti si configura come unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni (sentenze n. 113 del 1993 e n. 259 del 2009). Inoltre, le Giunte delle Camere ritengono sì sussistente la propria competenza a pronunciare giudizio definitivo, ai sensi dell'articolo 87 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sui ricorsi e reclami, compresi quelli relativi al procedimento elettorale preparatorio, ma solo al fine di verificare i titoli di ammissione degli eletti. Ritengono cioè di conoscere di ogni fase del procedimento elettorale, compresa quella precedente l'apertura dei seggi, ma esclusivamente ai fini del giudizio sulla corretta composizione dell'organo elettivo.

La Corte rileva dunque come, in relazione alle decisioni degli uffici elettorali che abbiano limitato il diritto dei cittadini di presentare liste o di candidarsi, ne risulta un quadro complessivo in cui le controversie che precedono lo svolgimento delle elezioni politiche scontano un evidente vuoto di tutela giurisdizionale: assenza di tutela che si riproduce anche di fronte alle Giunte delle Camere, pur ad elezioni avvenute.

Nel richiamare sul punto la sentenza n. 259 del 2009, la Corte ha ricordato come allora confortava la vigenza dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che delegava il Governo – con delega i cui termini non erano scaduti nel momento in cui la Corte decideva la questione – a introdurre, appunto, 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. Il Giudice delle leggi già allora riteneva che la forza precettiva dell'articolo 66 della Costituzione non coprisse il contenzioso pre-elettorale, che perciò poteva essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale.

Pertanto, con la sentenza in esame, essendo scaduta inutilmente la delega ricordata e trascorso oltre un decennio, consolidatosi il « diritto vivente » della giurisprudenza di legittimità, condiviso da quella amministrativa, confermatasi la prassi interpretativa delle Giunte parlamentari, tale conclusione – già presente nella sentenza n. 259 del 2009 – viene ribadita dalla Corte e ulteriormente argomentata.

In conclusione, la Corte evidenzia che, in un quadro in cui è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti (in base all'articolo 61 della Costituzione, le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro settanta giorni dalla fine delle precedenti), appare necessaria, anche per le elezioni politiche, la previsione di un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva.

Non trattandosi di una sentenza di accoglimento, per le quali l'articolo 139, comma 1, del Regolamento prevede l'assegnazione d'ufficio, la Commissione ha chiesto al Presidente del Senato di attivare, per la prima volta, la procedura di cui al comma 2 dello stesso articolo, nell'ambito della quale sono state svolte alcune audizioni e, successivamente, è stato costituito un gruppo di lavoro informale.

Sulla base delle indicazioni emerse in sede di audizione, si è convenuto, per coerenza ordinamentale, di riservare la giurisdizione al giudice amministrativo, già titolare dei ricorsi in materia elettorale a norma degli articoli 126 e seguenti del codice del processo amministrativo, ambito nel quale, nel decennio circa di vigenza delle relative norme, si sono formate ormai una giurisprudenza e una prassi consolidate.

L'articolo 1 modifica l'articolo 126 del codice del processo amministrativo, am-

pliando la definizione dell'ambito di giurisdizione sul contenzioso elettorale posto in capo al giudice amministrativo. Nel rispetto dell'articolo 66 della Costituzione, vi si prevede che tale ambito, per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sia limitato al solo procedimento elettorale preparatorio.

L'articolo 2, cuore del provvedimento, inserisce un nuovo capo I-*bis* nel titolo VI del libro quarto del codice, dedicato al rito relativo al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche.

Il capo è composto del solo articolo 128-*bis*, che disciplina il giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni politiche. Il testo riprende in larga misura quanto predisposto nel 2010 dalla commissione istituita presso il Consiglio di Stato per redigere il codice del processo amministrativo, che aveva previsto, nella bozza sottoposta al Governo, due articoli, uno per il giudizio di primo grado e uno per quello di appello. Le relative disposizioni non solo non rientrarono nel testo definitivo, ma non furono nemmeno incluse dall'Esecutivo – che decise di non esercitare, sul punto, la delega – nello schema sottoposto alle Camere per il parere. Le motivazioni addotte erano che l'articolo 61 della Costituzione prevede un tempo massimo di settanta giorni tra la fine delle precedenti e l'elezione delle nuove Camere, il che rendeva difficoltoso introdurre ulteriori forme di ricorso, stante anche l'inopportunità di sopprimere il procedimento di ricorso presso l'Ufficio centrale nazionale. Ciò tuttavia ha determinato il permanere di una situazione asimmetrica e del rilevato vuoto di tutela. Quanto alla prima obiezione, l'argomento « prova troppo » poiché, anche per le altre elezioni, pur nel silenzio della Carta costituzionale, le leggi ordinarie prevedono termini stringenti. Quanto alla seconda, poiché lo scopo è aumentare il livello di tutela, il ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo può tranquillamente aggiungersi ai ricorsi amministrativi in essere, come già accade per gli atti delle altre competizioni elettorali.

La procedura prevede un termine – unico per tutti gli atti del procedimento preparatorio – per l'impugnazione, presso il TAR del Lazio, sede di Roma, di due giorni dalla pubblicazione, con celebrazione dell'udienza entro i successivi due giorni e pubblicazione della decisione nello stesso giorno. I termini per l'appello dinanzi al Consiglio di Stato sono identici, sicché è possibile definire l'intero giudizio entro otto giorni dalla pubblicazione del provvedimento impugnato. Il testo elaborato nel 2010 prevedeva, similmente ai testi unici per le elezioni della Camera e del Senato, termini *ad horas* (48 ore), che permetterebbero, oltre che un'ulteriore accelerazione, di non incorrere nella proroga di diritto al primo giorno seguente non festivo di cui all'articolo 155, terzo comma, del codice di procedura civile: per simmetria con l'altro ricorso analogo già previsto dall'articolo 129 del codice del processo amministrativo si è preferito computarli in giorni e non in ore, ma non si può escludere, in sede di esame, l'opportunità di un intervento di coordinamento introducendo termini ad ore anche per il rito già in essere.

Nel silenzio della disciplina introdotta resta fermo il principio per cui l'atto impugnato deve avere carattere di definitività, e perciò deve essere già stato impugnato in sede amministrativa, in particolare presso l'Ufficio centrale nazionale istituito presso la Corte di cassazione.

L'articolo 3 opera alcuni necessari interventi sui termini per gli adempimenti preelettorali previsti dai testi unici per le elezioni della Camera e del Senato, al fine di evitare che l'introduzione del nuovo ricorso giurisdizionale conduca a decisioni definitive troppo ravvicinate rispetto alla data delle elezioni. Nello specifico, tutti i termini, a partire da quello minimo per l'indizione

delle elezioni, che è portato da quarantacinque a cinquanta giorni, sono anticipati di cinque giorni. Si riduce inoltre a 24 ore il termine per impugnare alcuni atti presso l'Ufficio centrale nazionale. In questo modo, rispetto alla disciplina attuale che consente di avere un provvedimento definitivo a 27 giorni dalle elezioni, questo, pur aggiungendo due gradi di giudizio, si avrebbe a 25 giorni dalle stesse (24 se un temine per il ricorso presso il giudice amministrativo scade in giorno festivo), in tempo utile per gli adempimenti conseguenti a un'eventuale sentenza di accoglimento. Si tratta peraltro di un'uniformazione pedissequa ai termini già previsti dalla legge n. 18 del 1979 per gli adempimenti relativi alle elezioni europee.

L'articolo 4 detta alcune disposizioni di coordinamento, che intervengono modificando l'articolo 129 del codice del processo amministrativo in materia di tutela anticipata avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni comunali, provinciali, regionali e del Parlamento europeo: da un lato, i termini per le impugnative e la celebrazione delle udienze sono ridotti da tre a due giorni, come nel nuovo rito per le elezioni politiche introdotto dall'articolo 2 del disegno di legge; dall'altro, si elimina il desueto riferimento alla notifica del ricorso via *fax*, non previsto dal nuovo rito che si propone di introdurre.

La presente iniziativa rappresenta la diretta risposta del Legislatore a un richiamo della Corte costituzionale e auspichiamo che possa inaugurare una nuova stagione di proficuo e costruttivo dialogo istituzionale tra il Parlamento e il Giudice delle leggi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica all'articolo 126 del codice del processo amministrativo)

1. All'articolo 126 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, al comma 1 è premesso il seguente:

« *01*. Ferma restando la competenza delle Camere per la convalida dell'elezione dei propri componenti, il giudice amministrativo ha giurisdizione nel procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ».

Art. 2.

(Rito relativo al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche)

1. Nel titolo VI del libro quarto del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, dopo il Capo I è inserito il seguente:

« CAPO I-*bis*.

RITO RELATIVO AL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO PER LE ELEZIONI POLITICHE

Art. 128-*bis*.

(Giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni politiche)

1. Il ricorso avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni

per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, concernenti i contrassegni, le liste, i candidati, i collegamenti, inclusi gli atti di accertamento dell'incandidabilità previsti dall'articolo 2 del testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, è proposto inderogabilmente innanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma.

2. Il ricorso, nel termine di due giorni dalla pubblicazione, anche mediante affissione, o dalla comunicazione, se prevista, degli atti impugnati, deve essere, a pena di decadenza:

a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta o posta elettronica certificata, all'indirizzo dell'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, al Ministero dell'interno e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e pubblicazione nel proprio sito *internet* istituzionale; tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati;

b) depositato presso la segreteria del tribunale, che provvede a pubblicarlo nel sito *internet* della giustizia amministrativa e ad affiggerlo in appositi spazi.

3. Le parti indicano, rispettivamente nel ricorso o negli atti di costituzione, l'indirizzo di posta elettronica certificata da valere per ogni eventuale comunicazione e notificazione.

4. L'udienza di discussione si celebra, senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale, nel termine di due

giorni dal deposito del ricorso, senza avvisi. Alla notifica del ricorso incidentale si provvede con le forme previste per il ricorso principale.

5. Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicare nello stesso giorno; la relativa motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e far proprie.

6. La sentenza non appellata è comunicata senza indugio dalla segreteria del tribunale all'ufficio che ha emanato l'atto impugnato.

7. Il ricorso di appello al Consiglio di Stato, nel termine di due giorni dalla pubblicazione della sentenza, deve essere, a pena di decadenza:

a) notificato, direttamente dal ricorrente o dal suo difensore, esclusivamente mediante consegna diretta o posta elettronica certificata, all'indirizzo dell'ufficio che ha emanato l'atto impugnato, al Ministero dell'interno e, ove possibile, agli eventuali controinteressati; in ogni caso, l'ufficio che ha emanato l'atto impugnato rende pubblico il ricorso mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi all'uopo destinati sempre accessibili al pubblico e pubblicazione nel proprio sito *internet* istituzionale; tale pubblicazione ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati; per le parti costituite nel giudizio di primo grado la trasmissione si effettua presso l'indirizzo di posta elettronica certificata indicato negli atti difensivi ai sensi del comma 3;

b) depositato in copia presso il tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, che provvede ad affiggerlo in apposito spazio;

c) depositato presso la segreteria del Consiglio di Stato, che provvede a pubbli-

carlo sul sito internet della giustizia amministrativa e ad affiggerlo in appositi spazi.

8. Nel giudizio di appello si applicano le disposizioni del presente articolo ».

Art. 3.

(Modifiche di termini del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche)

1. Al testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 11, terzo comma, le parole: « 45° giorno » sono sostituite dalle seguenti: « cinquantesimo giorno »;

b) all'articolo 14-*bis,* comma 5, le parole: « Entro il trentesimo giorno » sono sostituite dalle seguenti: « entro il trentacinquesimo giorno »;

c) all'articolo 15, primo comma, le parole: « non prima delle ore 8 del 44° e non oltre le ore 16 del 42° giorno » sono sostituite dalle seguenti: « non prima delle ore 8 del quarantanovesimo giorno e non oltre le ore 16 del quarantasettesimo giorno »;

d) all'articolo 17:

1) al primo comma, le parole: « 36° giorno » sono sostituite dalle seguenti: « quarantunesimo giorno »;

2) al secondo comma, le parole: « 33° giorno » sono sostituite dalle seguenti: « trentottesimo giorno »;

e) all'articolo 20, primo comma, le parole: « dalle ore 8 del 35° giorno alle ore 20 del 34° giorno » sono sostituite dalle seguenti: « dalle ore 8 del quarantesimo giorno alle ore 20 del trentanovesimo giorno »;

f) all'articolo 23, secondo comma, le parole: « entro 48 ore » sono sostituite dalle seguenti: « entro 24 ore ».

2. All'articolo 4, comma 2, del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, a le parole: « quarantacinquesimo giorno » sono sostituite dalle seguenti: « cinquantesimo giorno ».

Art. 4.

(Disposizioni di coordinamento)

1. All'articolo 129 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: « tre giorni » sono sostituite dalle seguenti: « due giorni »;

b) al comma 3, lettera *a)*, le parole: « mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o *fax* » sono sostituite dalle seguenti: « mediante consegna diretta o posta elettronica certificata »;

c) al comma 4, le parole: « o il numero di *fax* » sono soppresse;

d) al comma 5, le parole: « tre giorni » sono sostituite dalle seguenti: « due giorni »;

e) al comma 8, lettera *a)*, le parole: « mediante consegna diretta, posta elettronica certificata o *fax* » sono sostituite dalle seguenti: « mediante consegna diretta o posta elettronica certificata » e le parole: « o il numero di *fax* » sono soppresse.

€ 1,00