

IN TEMA DI CONTENZIOSO SUGLI ATTI DEL PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO

di Lorenzo Platania *

E' iniziata a circolare presso gli addetti ai lavori la prima bozza dell'emanando decreto legislativo recante il codice del processo amministrativo (vedila in *lexitalia.it*). Il testo è stato redatto dalla Commissione speciale nominata dal presidente del Consiglio di Stato, in forza della previsione di cui all'art. 44 della L. n. 69/2009. La previsione di affidare la redazione delle norme sulla giustizia amministrativa ad una Commissione composta da magistrati amministrativi, seppure integrata da esperti esterni, ha suscitato perplessità e dubbi di costituzionalità (cfr. Violante, *Magistrati*, 2009, 133; Biondi – Platania, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in *forumcostituzionale.it*). Ciò su cui ci si vuole soffermare in questo breve commento attiene però alla disciplina prevista per il contenzioso relativo al procedimento elettorale preparatorio delle elezioni politiche.

Il problema dei rimedi avverso gli atti di esclusione di contrassegni elettorali, liste e candidati dalla competizione elettorale adottati dagli Uffici elettorali e confermati in sede di ricorso *amministrativo* dall'Ufficio elettorale centrale nazionale era sostanzialmente insoluto. Da un lato vi era il difetto assoluto di giurisdizione costantemente affermato dalla Cassazione; dall'altro il rifiuto delle Giunte delle Camere di prendere in esame tale tipologia di ricorsi, ritenendo queste ultime di occuparsi solo dei ricorsi formulati da soggetti ammessi alla competizione elettorale. (cfr. Biondi, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale*, in *Quad. cost.* 2009, 688 ss.; Trucco, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri*, in *Rass. Parl.* 2006, 814 ss.);

La problematica è recentemente tornata all'esame della Corte costituzionale che è stata investita della questione dal C.G.A. di Palermo con ord. n. 489/2008 (in *associazionedeicostituzionalisti.it* con nota di Lehner). Il remittente chiedeva di dichiararsi l'illegittimità degli artt. 23 e 87 del d.P.R. n. 361/1957 nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità davanti al G.A. delle decisioni emesse dall'Ufficio elettorale centrale nazionale aventi l'effetto di escludere dalla competizione elettorale liste o singoli candidati, per violazione degli artt. 3, 24, 51, 103, 113 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.

La Corte si è pronunciata con sent. n. 259/2009 per l'inammissibilità della questione in quanto il giudice *a quo* aveva chiesto un intervento additivo consistente nell'introdurre una nuova forma di giurisdizione esclusiva del G.A., quella appunto sugli atti del procedimento elettorale cd. preparatorio, con ciò scontrandosi contro la sfera di discrezionalità riservata al Legislatore dall'art. 103, comma 1, Cost. Inoltre, nella parte motiva della decisione, forse non del tutto perspicua, la Corte afferma la natura *giurisdizionale* del procedimento di verifica dei poteri ex art. 66 Cost. (cfr. già sent. n. 117/2006, ancorché senza particolare motivazione). Tale ricostruzione è necessaria per correggere l'assunto del C.G.A. secondo cui avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio vi sarebbe un vuoto di tutela. Secondo la Consulta – *de jure condito* – spetta alle Camere il sindacato giurisdizionale sulla fase preparatoria del procedimento elettorale. Tuttavia – *de jure condendo* – la Corte non manca di richiamare la delega di cui all'art. 44, co. 2, lett. d), della L. n. 69/2009 che demanda al governo l'introduzione della giurisdizione esclusiva del G.A. nelle controversie concernenti atti del procedimento preparatorio per le elezioni politiche, mediante la previsione di un rito abbreviato che consenta il rispetto dei tempi previsti dalla legge elettorale e dall'art. 61 Cost. Quindi la Corte avalla preventivamente l'istituenda giurisdizione esclusiva in materia, optando per una interpretazione restrittiva dell'art. 66 Cost., che, quindi, riserva alle Camere il solo giudizio su ciò che avviene dopo la costituzione dei seggi sino alla proclamazione degli eletti, oltre che sulle questioni di

ineleggibilità ed incompatibilità. Se, infatti, l'art. 66 Cost. devolvesse alla "giurisdizione" delle Camere anche il procedimento elettorale preparatorio, qualsiasi forma di giurisdizione del giudice comune sarebbe costituzionalmente illegittima.

Date queste premesse, è ora possibile passare ad un rapido esame degli articoli in tema contenuti nella bozza di Codice del processo amministrativo, pur nella consapevolezza della provvisorietà del testo, non ancora deliberato dal Consiglio dei Ministri.

L'art. 143 della bozza di Codice delinea un rito al fulmicotone. Contro gli atti concernenti i contrassegni, le liste, i candidati ed i collegamenti è dato ricorso al T.A.R. Lazio, Roma; il termine decadenziale per ricorrere è veramente angusto: il ricorso deve essere notificato, anche a mezzo fax o e.mail, e poi depositato al T.A.R. entro quarantotto ore dalla pubblicazione o comunicazione degli atti. L'udienza di discussione si deve tenere o il giorno successivo al deposito del ricorso, in caso di controversia sui contrassegni elettorali, oppure, in tutti gli altri casi, il secondo giorno dopo il deposito; la controversia è decisa all'esito dell'udienza di discussione, con sentenza breve da pubblicarsi entro lo stesso giorno. L'appello al Consiglio di Stato (art. 144) segue sostanzialmente il medesimo rito, ivi compreso il termine per appellare di quarantotto ore della pubblicazione della sentenza. Anche il giudice di appello decide in esito all'udienza da celebrarsi in tutti i casi il giorno successivo a quello del deposito dell'atto introduttivo. Il comma 6 dell'art. 143 dispone che in caso di manifesta infondatezza o inammissibilità del gravame il Giudice oltre a regolare le spese di lite "*condanna il ricorrente al pagamento di una somma da euro cinquemila a euro quindicimila*". La previsione, lungi dal limitare il diritto di azione ex art. 24 Cost., costituisce una ragionevole misura volta ad evitare ricorsi pretestuosi in una materia così delicata, e può considerarsi una specificazione del nuovo co. 3 dell'art. 96 C.p.c.

La speditezza del rito è chiaramente finalizzata a consentire il rispetto del termine di cui all'art. 61 Cost.; tuttavia, un rito che porta ad una sentenza definitiva in una settimana potrebbe destare perplessità in punto di ragionevole durata del processo ex art. 111 Cost e di diritto di difesa. La ragionevole durata non solo avversa le lungaggini, ma impone anche il rispetto di un sufficiente *spatium deliberandi* sia in favore del giudice, sia in favore delle parti e dei difensori. In particolare, le possibilità per i controinteressati di instaurare un contraddittorio effettivo sembrano decisamente mortificate; inoltre, pare irragionevole pretendere dal giudice la pubblicazione della sentenza il giorno stesso della discussione, dopo aver potuto studiare la causa per non più di due giorni (cfr. A. Liberati, *op. ult. cit.*). Inoltre, l'espresso divieto di rinvio dell'udienza di discussione (artt. 143, co. 4, e 144, co. 2) denota una rigidità eccessiva, che potrebbe infrangersi nello scontro con gli accidenti della realtà. E' quindi da verificare se il rispetto del termine di 70 giorni di cui all'art. 61 Cost. imponga una simile strozzatura dei tempi processuali, senza possibilità per il giudice di modulare, magari entro un limite stabilito dalla legge, i tempi del procedimento.

Si noti che il termine di 48 ore per ricorrere e per appellare ricalca quello dall'attuale disciplina prevista dal d.P.R. n. 361/1957 in tema di ricorsi amministrativi all'Ufficio centrale nazionale e che, nella sostanza, il Codice assegna al G.A. il medesimo lasso di tempo (48 ore) che il d.P.R. n. 361/1957 assegna all'U.C.N. per la decisione dei ricorsi ad esso proposti. Sembrerebbe dunque che il legislatore delegato abbia deciso di 'amministrativizzare' il ricorso giurisdizionale applicando al giudizio avanti al T.A.R. una disciplina che analoga a quella oggi prevista per i ricorsi amministrativi. Se, tuttavia, nulla osta a che i ricorsi amministrativi possano svolgersi in tempi fulminei, più problematica potrebbe essere la compatibilità della disciplina con la ragionevole durata del processo, nel senso sopra indicato. La rapidità del rito disegnato dalla Commissione speciale rende del tutto inutile la tutela cautelare; anzi, lo stesso rito ex artt. 143 ss. offre nella sostanza tutela cautelare, ma con lo strumento della sentenza, idonea a conseguire l'intangibilità del giudicato.

La previsione del rito avanti al T.A.R. potrebbe aprire la porta, inoltre, al sindacato di costituzionalità in via incidentale sulla legge elettorale per Camera e Senato. Il problema è sempre stato sentito dalla dottrina, che per porvi rimedio non esitava a ricostruire in termini di giurisdizionalità l'attività delle Giunte per le elezioni in sede di verifica dei poteri (sul punto v. F. Biondi, in (AA. VV.) *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 90 ss.). Con il nuovo Codice, quantomeno per il procedimento elettorale preparatorio, vi è un giudice, che potrebbe investire la Corte dei punti più controversi della L. 270/2005, il cd. *porcellum*. Si pensi – ad es. – alla contestata possibilità per i candidati di presentarsi in tutte le circoscrizioni. Certo non sembra facile conciliare il rito al fulmicotone ed il termine di cui all'art. 61 Cost. con i tempi dell'incidente di costituzionalità. Anzi, il rito sembra essere disegnato proprio per procedere 'a testa bassa', per evitare incidenti di percorso, ivi compreso quello di costituzionalità. Anzi, l'impossibilità di disporre rinvii della trattazione della causa sembrerebbe ostare in radice alla possibilità della pregiudiziale di costituzionalità. Nonostante il principio della indefettibilità della giurisdizione costituzionale e la delicatezza del tema della giustiziabilità della legge elettorale, sembra ragionevole la scelta di ritenere prevalente l'esigenza del rinnovo delle Camere in tempi certi.

Da ultimo merita un commento l'art. 145 della bozza secondo cui "*le decisioni giurisdizionali di cui agli articoli 143 e 144 non interferiscono con l'esercizio, da parte di ciascuna Camera, dei poteri di cui all'articolo 66 della Costituzione*". La norma appare incoerente con la previsione stessa della nuova giurisdizione. Se, come ha stabilito la Consulta, l'art. 66 Cost. non copre il procedimento elettorale preparatorio, non pare ammissibile che le Camere possano porre nel nulla il *decisum* del G.A. rifiutando la convalida dell'elezione di un deputato che ha partecipato alla competizione elettorale in forza di provvedimento giurisdizionale. Se, invece, la norma deve essere interpretata nel senso di riservare alle Camere il giudizio sul tutto ciò che avviene dopo la costituzione dei seggi e sulle cause di incompatibilità ed ineleggibilità, allora è inutile e, per ciò solo, dannosa.

* Dottorando il Diritto costituzionale nell'Università Statale di Milano (XXIII ciclo)