



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 NOVEMBRE 2008

Disciplina del contenzioso sugli atti elettorali preparatori
e delega al Governo per la redazione di un testo unico
in materia di ordinamento elettorale

ONOREVOLI SENATORI. – La giurisprudenza della «concentrazione processuale dei mezzi di tutela» – di cui all’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2005 – ha prodotto una controversia interpretativa sulla quale la stessa Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sull’ordinanza del tribunale amministrativo regionale per la Sicilia – sezione staccata Catania – del 28 febbraio 2008, n. 307. Eppure, è assai difficile che la tematica possa essere risolta in via interpretativa, agitandosi essa su un materiale normativo assai obsoleto («un vero e proprio relitto giuridico proveniente da un’epoca segnata da un sistema assai diverso di tutela e sopravvissuto nell’attuale ordinamento, senza esservi più ben coordinata»: così nella citata ordinanza).

La presente relazione non intende perciò prendere partito tra le varie possibili posizioni in ordine alla configurabilità o meno della tutela cautelare in materia elettorale, né sul conseguente cascame in ordine all’immediata impugnabilità degli atti elettorali preparatori. Si tratta piuttosto di offrire una soluzione definitiva all’esigenza di concentrare le decisioni giurisdizionali attinenti agli atti che precedono lo scrutinio in tutte le elezioni a suffragio diretto che abbiano luogo per cariche politiche negli enti territoriali.

La soluzione che si prefigura rispetta il riparto di giurisdizione che risale alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, sul contenzioso amministrativo e che è recepito nella Carta costituzionale: il profilo attinente ai diritti civili e politici o è devoluto ad un giudice civile (individuato nelle sezioni specializzate delle Corti d’appello, già ad oggi competente su marchi e contrassegni) oppure è fatto salvo con apposita clausola di salvaguardia della

competenza degli organi di verifica dei poteri (e, laddove previsto, dei giudici ordinari aditi in azione popolare); per tutti i restanti profili (doglianze attinenti all’illegittimità della procedura seguita dagli uffici elettorali investiti dell’ammissione delle liste, candidature, collegamenti, eccetera), si dispone la giurisdizione del giudice amministrativo, con ricorso di spettanza degli interessati o cointeressati o controinteressati all’ammissione od all’esclusione. In tutti i casi, comunque, si dispone una cognizione accelerata che prevede una pronuncia – in unico grado di giudizio – entro una cadenza non superiore alla settimana dopo l’ultimo atto del massimo organo dell’amministrazione elettorale investito della decisione definitiva.

Pertanto, non si verificherà il rischio dell’invalidità dell’insediamento dei nuovi organi rappresentativi, a seguito di una pronuncia che accolga successivamente alle elezioni la doglianza in ordine agli atti propedeutici allo svolgimento dello scrutinio; né, l’inverso, si verificherà il pericolo dell’adozione di una misura cautelare in ordine alle ammissioni o esclusioni, non confermata dalla pronuncia di merito che dovesse essere adottata successivamente allo svolgimento dello scrutinio avvenuto sotto l’impero della misura stessa. Più semplicemente, sarà devoluto al giudice qualsiasi mezzo di impugnazione delle decisioni degli organi amministrativi deputati alle ammissioni o esclusioni alla competizione elettorale: la conseguente pronuncia del giudice dovrà intervenire prima delle elezioni, inappellabilmente, per cui non residuerà alcun margine di incertezza in ordine alla legittimità degli organi elettivi.

Tale proposta, come s’è detto, non altera la disciplina del contenzioso che concerne i requisiti sostanziali di eleggibilità (di compe-

tenza del giudice ordinario), di cui alcuni degli atti necessari alla presentazione delle candidature possono essere il mero riflesso: la declaratoria di legittimità della presentazione di candidatura non fa stato in ordine al fatto dell'eleggibilità, in quanto su di essa sarà sempre possibile l'istanza o l'azione popolare attualmente vigente ai sensi degli articoli 69 e 70 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La semplicità della soluzione offerta - pur nel necessario adattamento alla configurazione ordinamentale italiana - è tratta dall'ordinamento elettorale spagnolo, infatti la legge organica n. 5/1985 del Regime elettorale generale (LOREG) prevede che contro le esclusioni di liste, contrassegni o candidati sia possibile adire il giudice amministrativo, che dovrà pronunciarsi in unico grado di giudizio entro un termine assai limitato e, comunque, anteriore allo svolgimento delle ele-

zioni. Non solo la scelta di affrontare la questione degli atti elettorali preparatori con una disciplina generale, appare idonea a conseguire più efficacemente il valore sotteso alla giurisprudenza della concentrazione processuale. Essa è anche la spia di una struttura normativa che razionalizza la disciplina elettorale secondo criteri uniformi, salva la regolamentazione di settore propria delle competizioni elettorali per le singole istituzioni coinvolte: ecco perché l'ultima norma del disegno di legge proposto delega il governo all'adozione di un testo unico che non si vuole meramente compilativo: esso dovrà realizzare un codice elettorale che contenga in sé sia la normativa di diritto comune che quella speciale, oltre ovviamente a coordinare la neo introdotta disciplina del contenzioso elettorale sugli atti preparatori con la regolamentazione del procedimento elettorale delle singole elezioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Contenzioso sul contrassegno depositato)

1. La sezione specializzata presso la corte d'appello, istituita con decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, è competente a decidere in unico grado sui ricorsi presentati avverso i provvedimenti:

a) con cui l'Ufficio elettorale centrale nazionale ai sensi degli articoli 14 e 16, terzo comma, del 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, e successive modificazioni, abbia disposto in ordine ai contrassegni depositati alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati; con cui l'Ufficio elettorale centrale nazionale ai sensi degli articoli 14 e 16, terzo comma, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come richiamati dall'articolo 8 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, abbia disposto in ordine ai contrassegni depositati alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica; con cui l'Ufficio elettorale nazionale, ai sensi degli articoli 14 e 16, terzo comma, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come richiamati dall'articolo 11 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, abbia disposto in ordine ai contrassegni depositati alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo;

b) adottati dall'Ufficio centrale regionale di cui all'articolo 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e successive modifica-

zioni, o dal corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale, in ordine ai contrassegni depositati per le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali;

c) adottati dalla Commissione elettorale mandamentale di cui all'articolo 30 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni, in ordine ai contrassegni depositati per le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali o provinciali.

2. Il ricorso di cui al comma 1 è proposto:

a) nei casi di cui alla lettera *a)* del medesimo comma, alla sezione specializzata presso la corte d'appello di Roma;

b) nel caso di cui alle lettere *b)* e *c)* del medesimo comma, alla sezione specializzata presso la corte d'appello competente ai sensi dell'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 168 del 2003.

3. Il ricorso di cui al comma 1 può essere proposto:

a) in caso di contrassegno escluso, dal rappresentante effettivo o supplente di un partito o gruppo politico che lo abbia designato a depositare tale contrassegno;

b) in caso di contrassegno ammesso, dal rappresentante effettivo o supplente di un partito o gruppo politico che lo abbia designato a depositare il contrassegno nella medesima competizione elettorale e che obietti all'ammissione.

4. Nel caso di cui al comma 3, lettera *a)*, il ricorso è proposto entro il termine perentorio di quarantotto ore dalla notifica del provvedimento impugnato al rappresentante designato. Nel caso di cui al comma 3, lettera *b)*, il ricorso è proposto entro il termine perentorio di quarantotto ore dalla comunicazione del provvedimento, anche per via telematica, a tutti i rappresentanti delle liste che hanno

presentato contrassegni nella medesima competizione elettorale.

5. Sul ricorso di cui al comma 1 la sezione specializzata, sentite le parti, decide in camera di consiglio, con sentenza inappellabile, entro le successive quarantotto ore. Qualora la sentenza disponga la riammissione del contrassegno, di essa e delle relative motivazioni è fatta menzione nel verbale delle operazioni dell'Ufficio o della Commissione elettorale cui è immediatamente comunicata, anche per via telematica, per gli adempimenti conseguenti.

6. Ai giudizi previsti dal presente articolo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sui procedimenti in camera di consiglio di cui al capo VI del titolo II del libro IV del codice di procedura civile.

7. Per i giudizi previsti dal presente articolo non è necessario il ministero di avvocato e i relativi atti sono redatti in carta libera e sono esenti dalla tassa di registro e dalle spese di cancelleria.

Art. 2.

(Contenzioso sui restanti atti elettorali preparatori)

1. Al di fuori dei casi disciplinati dall'articolo 1, il tribunale amministrativo regionale è competente a decidere in unico grado sui ricorsi presentati avverso tutti i restanti provvedimenti adottati:

a) dall'Ufficio elettorale centrale nazionale prima della data fissata per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e dall'Ufficio elettorale nazionale prima della data fissata per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo;

b) dall'Ufficio centrale regionale di cui all'articolo 10 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e successive modificazioni, o dal corrispondente organo nelle regioni a statuto

speciale, prima della data fissata per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali;

c) dalla Commissione elettorale mandamentale di cui all'articolo 30 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni, prima della data fissata per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo dei consigli provinciali o comunali.

2. Avverso i provvedimenti di cui alla lettera *a*) del comma 1 è presentato ricorso al tribunale amministrativo regionale del Lazio. Avverso i provvedimenti di cui alle lettere *b*) e *c*) del comma 1 è presentato ricorso al tribunale amministrativo regionale competente per territorio in relazione alla circoscrizione elettorale interessata.

3. Il ricorso di cui al comma 1 può essere proposto:

a) in caso di esclusioni, dal rappresentante effettivo o supplente di un partito o gruppo politico che lo abbia designato a rendere la dichiarazione od a depositare l'atto oggetto di esclusione;

b) in caso di ammissioni, dal rappresentante effettivo o supplente di un partito o gruppo politico che lo abbia designato a rendere dichiarazioni od a depositare atti nella medesima competizione elettorale e che obietti all'ammissione.

4. Nel caso di cui al comma 3, lettera *a*), il ricorso è proposto entro il termine perentorio di quarantotto ore dalla notifica del provvedimento impugnato al rappresentante designato. Nel caso di cui al comma 3, lettera *b*), il ricorso è proposto entro il termine perentorio di quarantotto ore dalla comunicazione del provvedimento, anche per via telematica, a tutti i rappresentanti delle liste che hanno presentato contrassegni nella medesima competizione elettorale.

5. Il presidente del tribunale amministrativo regionale fissa in via d'urgenza l'udienza entro le quarantotto ore successive

al deposito del ricorso. All'udienza stabilita il tribunale, udita la relazione del giudice relatore, sentite le parti se presenti, subito dopo la discussione decide la causa in camera di consiglio, con sentenza inappellabile il cui dispositivo è letto immediatamente alla udienza pubblica dal presidente. Non sono consentiti rinvii dell'udienza di trattazione, né è consentito al tribunale amministrativo regionale disporre di mezzi istruttori salvo che gli stessi si risolvano nella acquisizione agli atti di documentazione esibita dalle parti.

6. Per i giudizi previsti dal presente articolo non è necessario il ministero di avvocato e i relativi atti sono redatti in carta libera e sono esenti dalla tassa di registro e dalle spese di cancelleria.

7. A cura del tribunale amministrativo regionale è data immediata comunicazione, anche per via telematica, al competente ufficio elettorale, che deve altresì farne menzione nel proprio verbale, del testo della sentenza, resa ai sensi del presente articolo, che disponga:

a) la riammissione del collegamento dichiarato da una o più liste;

b) la riammissione del contrassegno che fosse stato escluso per motivi diversi da quelli di cui all'articolo 1;

b) la riammissione della lista o del singolo candidato.

8. Le pronunce rese, ai sensi del presente articolo, in ordine alla regolarità delle iscrizioni alle liste elettorali dei candidati non pregiudicano le decisioni in ordine alla capacità elettorale passiva, alla eleggibilità od alla candidabilità degli eletti, di spettanza degli organi di verifica dei poteri delle assemblee elette ovvero dei giudici competenti sull'azione popolare di cui all'articolo 70 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Art. 3.

*(Testo unico
in materia di ordinamento elettorale)*

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, con decreto legislativo, un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento elettorale. Il decreto è emanato, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) il testo unico è suddiviso in due parti; nella prima parte sono contenute le disposizioni sull'ordinamento delle elezioni comuni al rinnovo degli organi elettivi a suffragio universale e diretto disciplinate nei seguenti titoli:

- 1) il diritto di elettorato attivo;
- 2) il diritto di elettorato passivo;
- 3) l'amministrazione elettorale permanente;
- 4) la tenuta delle liste elettorali;
- 5) i requisiti generali di convocazione delle elezioni;
- 6) i rappresentanti delegati a depositare le liste;
- 7) la presentazione e l'ammissione di collegamenti, contrassegni, liste e candidati;
- 8) la campagna elettorale, la propaganda e l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa in tale periodo;
- 9) le schede e le urne;
- 10) le modalità di voto per corrispondenza, ove ammesse;
- 11) l'amministrazione elettorale temporanea, con la costituzione ed il funzionamento degli uffici elettorali;
- 12) la votazione;
- 13) lo scrutinio negli uffici elettorali sezionali;

14) lo scrutinio negli altri uffici elettorali e le operazioni di proclamazione degli eletti;

15) il contenzioso elettorale;

16) le spese elettorali;

17) le sovvenzioni private ed il finanziamento pubblico delle spese elettorali;

18) il controllo della contabilità elettorale;

19) le sanzioni per reati elettorali, distinte tra penali ed amministrative, ed il relativo procedimento di irrogazione;

b) la seconda parte è suddivisa nei seguenti titoli:

1) la disciplina speciale dell'elezione dei componenti italiani del Parlamento europeo;

2) la disciplina speciale dell'elezione dei membri del Senato della Repubblica;

3) la disciplina speciale dell'elezione dei membri della Camera dei deputati;

4) la disciplina speciale dei membri dei consigli provinciali;

5) la disciplina speciale dei membri dei consigli comunali, a loro volta distinti a seconda della consistenza della popolazione comunale come prevista dalla legislazione vigente;

6) la disciplina speciale dei membri dei consigli circoscrizionali.

2. La disciplina speciale dell'elezione dei membri dei consigli regionali resta oggetto della normativa regionale emanata ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165, e degli statuti speciali. Il Dipartimento per gli affari regionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri cura la raccolta delle norme statutarie e legislative di tutte le regioni e le province autonome che incidano sulle materie di cui al comma 1; di tale raccolta è effettuata pubblicazione periodica, con cadenza non superiore al biennio, in apposito supplemento alla prima parte della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, con il valore notiziale di cui all'articolo 19, comma 1, del

testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092.

