

XVIII legislatura

Tutela giurisdizionale nel procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche

Note sull'A.S. n. 2390-A

febbraio 2022
n. 511



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Giunge all'esame dell'Assemblea del Senato il disegno di legge **n. 2390-A**, recante *Disposizioni in materia di tutela giurisdizionale nel procedimento elettorale preparatorio per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*.

Tale approdo è il risultato di una sequenza di atti e passaggi procedurali.

Dapprima si pone la **sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 2021**, con una valenza 'monitoria' in quanto ravvisante - "in attesa del necessario intervento del legislatore" - "la necessità, anche per le elezioni politiche, della previsione di un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva".

"In questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca della giustizia costituzionale, e della giustizia *tout court*, quanto meno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto".

Al riconoscimento di un diritto (quale l'elettorale passivo) deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale, posto che, nella prospettiva della Corte, il diritto alla tutela giurisdizionale figura tra i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale. A fronte, "le controversie che precedono lo svolgimento delle elezioni politiche scontano un evidente vuoto di tutela giurisdizionale".

In seguito a questo reciso monito della Corte costituzionale, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha avviato un esame di quella sentenza, in sede di **affare assegnato (n. 802)**.

Le sentenze della Corte costituzionale dichiarative dell'incostituzionalità di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato, sono trasmesse 'in automatico' alle Commissioni competenti, ai sensi del primo comma dell'articolo 139 del Regolamento del Senato (e sono stampate, entro la serie di documenti non legislativi, numerate quali Doc. VII). In questo caso si trattava, tuttavia, di sentenza (non già di accoglimento bensì) dichiarativa di inammissibilità o infondatezza delle questioni di legittimità sollevate dal giudice *a quo*, corredata da 'monito' al legislatore. Ad esser applicato è stato così - per la prima volta - il secondo comma del medesimo articolo 139 del Regolamento, secondo cui "sono parimenti trasmesse alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che il Presidente del Senato giudichi opportuno sottoporre al loro esame".

Si è inteso così dare avvio, dietro auspicio della Presidenza della Commissione Affari costituzionali, ad un seguito istruttorio parlamentare di giurisprudenza costituzionale 'monitoria' (altresì oggetto di una rassegna a

cadenza trimestrale redatta dai Servizi Studi di Senato e Camera dei deputati, dal titolo "Il controllo di costituzionalità delle leggi").

In particolare, il vaglio dell'affare assegnato n. 802 si è articolato in un ciclo di audizioni informali, con l'ascolto di otto esperti (il 20 e 27 maggio, 3 giugno 2021). Al suo termine, la Commissione Affari costituzionali ha istituito un gruppo di lavoro informale, onde giungere alla stesura di **un disegno di legge**, il quale è stato sottoscritto dai rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari. Dopo un rapido esame **in sede referente** (avviato il 5 ottobre 2021 e, dopo approvazione di alcuni emendamenti presentati dal relatore, concluso il 20 ottobre), il disegno di legge è sottoposto all'esame dell'Assemblea del Senato.

Il disegno di legge A.S. n. 2390-A pone la disciplina di **un giudizio sulle controversie attinenti al procedimento elettorale preparatorio, per le elezioni politiche** nazionali.

Qui si tratta dunque, per tali elezioni, di diritto elettorale *passivo*, non già attivo - quest'ultimo presidiato, per fattispecie quale la mancata inclusione dell'elettore nella lista elettorale, dal diritto di agire davanti al giudice ordinario (art. 42 del d.P.R. n. 223 del 1967, recante "Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali"), con procedura regolata dal rito sommario di cognizione e con trattazione della controversia in ogni grado in via d'urgenza (art. 24, rispettivamente comma 1 e comma 9, del decreto legislativo n. 150 del 2011, recante "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione"), con sollevabilità nel corso del giudizio di questioni di legittimità costituzionale circa la disciplina legislativa che regoli l'elettorato attivo e la tenuta e la revisione delle liste elettorali, fin con riferimento non ad una lesione immediata del diritto bensì ad un'incertezza circa la sua pienezza e la conformità ai principi costituzionali, quale conseguenza della formula elettorale (come hanno rilevato, innovativamente, le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, giunte a travolgere norme delle leggi elettorali allora vigenti).

E si tratta, per tale elettorato politico passivo, di procedimento *preparatorio* - in cui si collocano, tipicamente, la dichiarazione d'invalidità di candidature e la ricusazione di liste - non già procedimento elettorale vero e proprio, attinente alle operazioni elettorali e alla proclamazione degli eletti - sulle cui controversie è esperibile dall'interessato la via amministrativa (ossia il ricorso presso l'Ufficio centrale nazionale, avverso le decisioni di esclusione assunte dagli Uffici centrali circoscrizionali: cfr. l'articolo 23 del d.P.R. n. 361 del 1957, recante "Testo unico delle leggi recanti norme per la

elezione della Camera dei deputati", che si applica anche per le elezioni del Senato, ai sensi dell'articolo 10 del Testo unico recato dal decreto legislativo n. 533 del 1993), con giudizio spettante alle Camere (cfr. l'articolo 87, comma 1 del citato d.P.R. n. 361 del 1957), in ossequio alla riserva parlamentare scolpita dall'articolo 66 della Costituzione, secondo cui "ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei propri componenti".

Per dire più esattamente, tale strumentazione - ricorso amministrativo, giudizio della singola Camera - si estende, invero, anche agli atti del procedimento elettorale preparatorio, tuttavia solo per controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti, a presidio della regolare composizione dell'organo elettivo parlamentare.

Consolidato orientamento delle Giunte delle elezioni di Camera e Senato, costantemente affermato almeno dalla XIII legislatura, infatti, ritiene sussistente la competenza parlamentare a pronunciare giudizio definitivo (ai sensi dell'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957) sui ricorsi e reclami, compresi quelli relativi al procedimento elettorale preparatorio, esclusivamente al fine di verificare i titoli di ammissione degli eletti - rimanendo così escluse controversie che siano state decise *prima* dello svolgimento delle elezioni. A fronte, l'orientamento giurisprudenziale (sia del giudice ordinario sia del giudice amministrativo) ritiene, per quest'ultime controversie, il proprio difetto di giurisdizione. Ne segue, da tale orientamenti concretanti un "diritto vivente", un "vuoto di tutela" - rilevato dalla Corte costituzionale - circa il contenzioso pre-elettorale per i *non eletti* alle elezioni politiche.

Si è ricordato come per tali soggetti, nemmeno usciti sconfitti dalla competizione politica nazionale perché inabilitati a prendervi parte, sia aperta la via del ricorso (da parte dei delegati di lista) contro le decisioni degli Uffici centrali circoscrizionali di esclusione di liste o di candidati, all'Ufficio centrale nazionale. Ebbene, la Corte costituzionale ha evidenziato come l'attività di controllo svolta da tali collegi abbia natura amministrativa, non giurisdizionale. Il fatto che essi 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".

Un ulteriore chiarimento si rende opportuno. Il vuoto di tutela, di cui si discorre, concerne il procedimento elettorale preparatorio, relativo alle elezioni *politiche*. Infatti disposizione vigente - recata dall'articolo 129 del Codice del processo amministrativo (allegato al decreto legislativo n. 104 del 2010) - prevede che per le altre tipologie di elezioni - quelle per gli enti territoriali e per il Parlamento europeo - un giudizio e un giudice vi siano,

avverso i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio. Tale giudice è il giudice amministrativo (con un procedimento 'accelerato', tale da consumarsi - tra primo grado innanzi al tribunale amministrativo regionale competente e secondo grado innanzi al Consiglio di Stato - in undici giorni dalla pubblicazione o comunicazione del provvedimento presunto lesivo).

Invero, la legge delega n. 69 del 2009 - sulla scorta della quale è stato adottato il decreto legislativo n. 104 del 2010 recante il Codice del processo amministrativo - prevedeva, tra i principi e criteri direttivi, l'introduzione della 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 (mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio tale da consentire la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni: così l'articolo 44, lettera *d*) del citato decreto legislativo n. 69).

Tuttavia il legislatore delegato non esercitò la delega, per questo profilo. Talché la definitiva stesura della disposizione del Codice del processo amministrativo (recata, si è ricordato, dal suo articolo 129) annovera le tipologie di elezioni a fini della tutela anticipata, con esclusione delle elezioni politiche.

Il progetto di quel Codice (redatto da una commissione istituita presso il Consiglio di Stato, secondo la procedura autorizzata dall'art. 44, comma 4, della legge delega n. 69) recava alcune disposizioni su un giudizio in primo e secondo grado innanzi al giudice amministrativo per le controversie relative agli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche. Tuttavia il Governo optò per espungere tali previsioni dal progetto infine sottoposto al vaglio consultivo parlamentare. La motivazione resa fu la seguente: "i tempi serrati di tale fase preparatoria - insuperabili per il vincolo posto dall'art. 61 della Costituzione, che impone di espletare le elezioni politiche nei 70 giorni dal decreto presidenziale di scioglimento delle Camere precedenti - hanno sconsigliato dall'intraprendere la via della soppressione del procedimento amministrativo di competenza dell'Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di Cassazione ipotizzata dalla commissione redigente" (XVI legislatura, Atto del Governo n. 212, p. 95).

Il disegno di legge n. 2390-A in esame disciplina - in risposta alla sollecitazione della Corte costituzionale ed in una sorta di *heri dicebamus* rispetto alle vicende della scorsa delega per il varo del Codice del processo amministrativo - disciplina **un giudizio presso il giudice amministrativo** per il procedimento elettorale preparatorio delle elezioni politiche.

Esso è improntato a speditezza di tempi procedurali (in tutto otto giorni; sei, per la circoscrizione Estero), sì da non interferire con lo svolgimento delle elezioni delle nuove Camere nel lasso temporale (settanta giorni) costituzionalmente previsto rispetto alla fine delle precedenti.

Le novelle disposizioni incidono sul Titolo VI ("Contenzioso sulle operazioni elettorali") del Libro IV ("Ottemperanza e riti speciali") del Codice del processo amministrativo.

Il suo vigente articolo 126 ("Ambito della giurisdizione sul contenzioso elettorale") prevede che il giudice amministrativo abbia giurisdizione in materia di operazioni elettorali relative al rinnovo degli organi elettivi dei Comuni, delle Province, delle Regioni e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Si viene lì ad introdurre un aggiuntivo preliminare comma, secondo cui il giudice amministrativo ha giurisdizione nel procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica - beninteso ferma restando la competenza delle Camere per la convalida dell'elezione dei propri componenti.

Quella così attribuita **al giudice amministrativo** è materia di **giurisdizione esclusiva**.

Questo profilo è evidenziato dalla novella all'articolo 133 del Codice del processo amministrativo, mediante l'inclusione in esso - che enumera appunto le materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (salvo ulteriori previsioni di legge) - delle controversie concernenti gli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo di Camera e Senato.

L'articolo 135 del Codice enumera, per suo conto, le controversie su cui abbia competenza funzionale inderogabile il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma. Anch'esso è novellato, sì da ricomprendervi (per il giudizio in primo grado) le controversie relative al procedimento preparatorio delle elezioni politiche.

Con ciò si è già nel rito del giudizio, il quale è disciplinato da un apposito nuovo **articolo 128-bis** che si viene ad introdurre (ad opera dell'articolo 2 del disegno di legge) nel Codice del processo amministrativo (quale unico componente di un novello Capo I-bis - si è detto, del Titolo VI del Libro IV - relativo appunto al rito su controversie attinenti al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche).

L'ambito competenziale del giudice amministrativo vi risulta definito dal riferimento al ricorso dell'interessato avverso gli **atti del procedimento elettorale preparatorio** per le elezioni politiche, **concernenti i contrassegni, le liste, i candidati, i collegamenti, inclusi gli atti di accertamento dell'incandidabilità** conseguenti a sentenze definitive di

condanna per delitti non colposi (secondo fattispecie, quella della incandidabilità, introdotta dal decreto legislativo n. 235 del 2012, al cui accertamento - svolto dall'Ufficio centrale circoscrizionale per la Camera, dall'Ufficio elettorale regionale per il Senato, dall'Ufficio centrale per la circoscrizione estero, in occasione della presentazione delle liste dei candidati ed entro il termine per la loro ammissione, con ricorribilità presso l'Ufficio centrale nazionale - consegue la cancellazione dalla lista dei candidati).

Per quanto riguarda il **rito del giudizio**, è previsto articolarsi in **quattro giorni per il primo grado - che si svolge inderogabilmente presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma - e quattro giorni per il secondo grado, innanzi al Consiglio di Stato**. Complessivamente sono dunque otto giorni (per la circoscrizione Estero sono sei giorni, v. *infra*).

Più in particolare, il termine per il **ricorso** è di due giorni (a pena di decadenza) così per il primo come per il secondo grado, a decorrere dalla pubblicazione degli atti impugnati (o loro comunicazione se prevista) o della sentenza di primo grado.

Questo termine per il ricorso sia in primo grado sia in appello è, per la **circoscrizione Estero**, abbreviato a un giorno (dunque il giorno successivo alla pubblicazione degli atti che si impugnano o della sentenza di primo grado).

Il termine per lo svolgimento dell'udienza di **discussione e decisione** del giudizio (e pubblicazione lo stesso giorno della sentenza), è di due giorni dal deposito del ricorso, così per il primo come per il secondo grado.

L'udienza di discussione si celebra senza possibilità di rinvio anche in presenza di ricorso incidentale (la notifica del quale avviene con le forme previste per il ricorso principale). Il giudizio è deciso all'esito dell'udienza con sentenza in forma semplificata, la cui motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e far proprie.

La notifica del ricorso è prevista avvenire esclusivamente mediante consegna diretta o posta elettronica certificata, all'indirizzo dell'ufficio che ha emanato l'atto impugnato (il quale lo rende pubblico mediante affissione di una sua copia integrale in appositi spazi destinati sempre accessibili al pubblico nonché mediante pubblicazione nel proprio sito *internet* istituzionale, che ha valore di notifica per pubblici proclami per tutti i controinteressati), al Ministero dell'interno e, ove possibile, agli eventuali controinteressati. Il ricorso è depositato in copia presso la segreteria del giudice di primo o secondo grado e pubblicato sul sito internet della giustizia amministrativa.

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

Alcune delle previsioni così poste - vale a dire la notifica del ricorso mediante consegna diretta o posta elettronica certificata, escludendo così la possibilità finora prevista di utilizzare in alternativa l'invio per *fax*; il termine per il ricorso in primo grado di due giorni (anziché tre giorni, per il primo grado; per il secondo grado, è di due giorni già nella disposizione vigente); il termine per la decisione in giudizio anch'esso di due giorni (anziché tre giorni, anche in tal caso) in ambedue i gradi del giudizio - sono trasposte anche all'interno dell'**articolo 129** del Codice amministrativo.

Pertanto esse vengono a valere anche per il giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio per le elezioni degli enti territoriali e del Parlamento europeo (per effetto delle novelle introdotte dall'articolo 4 del disegno di legge, modificativo appunto dell'articolo 129 del Codice).

Il disegno di legge non si limita a disciplinare un giudizio circa il contenzioso relativo ad atti del procedimento elettorale preparatorio escludenti dalla competizione elettorale politica.

Al contempo, esso modifica la scansione temporale interna di quel medesimo procedimento elettorale preparatorio, onde far sì che esso possa intersecare l'eventuale fase di apertura e soluzione del contenzioso, senza dilazioni rispetto alla stringente orditura procedimentale costituzionalmente prescritta (dall'articolo 61 della Costituzione).

A siffatta novellazione procede l'articolo 3 del disegno di legge.

Può dirsi, in sintesi, che esso anticipi di cinque giorni la varietà di termini endo-procedimentali previsti dalla disciplina vigente.

Si prevede che il **decreto del Presidente della Repubblica che convoca i comizi elettorali** e insieme fissa il giorno della prima convocazione delle nuove Camere entro settanta giorni dalla fine delle precedenti, sia pubblicato in Gazzetta Ufficiale **non oltre il cinquantesimo giorno** (anziché quarantacinquesimo giorno, come stabilito dall'articolo 11, terzo comma del d.P.R. n. 361 del 1957 e dall'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993: sono, com'è noto, i Testi unici per l'elezione rispettivamente della Camera dei deputati e del Senato) antecedente il giorno della votazione.

In tal modo il procedimento elettorale preparatorio ha un avvio 'anticipato' rispetto alla scansione attualmente vigente.

Ancora, si viene a prevedere che gli **Uffici centrali circoscrizionali comunichino l'elenco delle liste ammesse** (con un esemplare del relativo

contrassegno) **entro il trentacinquesimo giorno** antecedente quello della votazione.

Tale comunicazione (oggetto dell'articolo 14-*bis*, comma 5 del d.P.R. n. 361 del 1957) è indirizzata, com'è noto, all'Ufficio centrale nazionale, il quale, accertata la regolarità delle dichiarazioni, provvede, entro il ventesimo giorno antecedente quello della votazione (termine non modificato dalla novella), alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'elenco dei collegamenti ammessi, tra partiti o gruppi politici organizzati.

L'anticipazione di cinque giorni, prevista da queste novelle, vale beninteso anche per il **deposito del contrassegno**.

Secondo la vigente disposizione (recata dall'articolo 15 del d.P.R. n. 361 del 1957) tale deposito deve essere effettuato non prima delle ore 8 del quarantaquattresimo giorno e non oltre le ore 16 del quarantaduesimo giorno antecedente quello della votazione (da persona munita di mandato, autenticato da notaio, da parte del presidente o del segretario del partito o del gruppo politico organizzato, a mano su supporto digitale o in triplice esemplare in forma cartacea; agli effetti del deposito, l'apposito Ufficio del Ministero dell'interno rimane aperto, anche nei giorni festivi, dalle ore 8 alle ore 20).

Secondo la novella, invece, quel deposito deve essere effettuato non prima delle ore 8 del **quarantanovesimo** giorno e non oltre le ore 16 del **quarantasettesimo** giorno antecedente quello della votazione.

Ancora, è anticipato (del pari di cinque giorni) il termine - **quarantunesimo** giorno antecedente quello della votazione, anziché il trentaseiesimo - per la **comunicazione** da parte del Ministero dell'interno a ciascun Ufficio centrale circoscrizionale delle **designazioni del rappresentante effettivo e del supplente** del partito o del gruppo politico organizzato incaricato di effettuare il deposito del contrassegno. Ed in caso di impedimento dei designati, il termine per la **designazione di altro o altri due rappresentanti supplenti** incaricati del deposito è anch'esso anticipato, al **trentottesimo giorno** antecedente quello della votazione, anziché il trentatreesimo.

Siffatte novelle incidono sull'articolo 17 del d.P.R. n. 361 del 1957.

Medesima anticipazione (non occorre ormai ripetere, di cinque giorni) è disposta - mediante novella all'articolo 20, comma 1 del d.P.R. n. 361 del 1957 - per la presentazione (alla Cancelleria della Corte di appello o del Tribunale capoluogo) **delle liste dei candidati o dei nominativi dei candidati (nei collegi uninominali)**.

Il termine diviene ricompreso dalle ore 8 del **quarantesimo (anziché trentacinquesimo)** giorno alle ore 20 del **trentanovesimo (anziché quarantaquattresimo)** giorno, antecedenti quello della votazione.

Siffatta novella vale anche per la dichiarazione di candidatura per l'unico seggio spettante alla Valle d'Aosta (talché viene modificata la specifica previsione recata dall'articolo 92 del d.P.R. n. 361).

Immodificato rimane il termine - ossia il giorno successivo alla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati - posto dall'articolo 22 del d.P.R. n. 361 del 1957 per l'Ufficio centrale circoscrizionale, onde ricusare le liste o cancellare dalle liste nomi di candidati o dichiarare non valide le candidature nei collegi uninominali (i delegati di ciascuna lista possono prendere cognizione, entro la stessa giornata, delle contestazioni fatte dall'ufficio centrale circoscrizionale e delle modificazioni da questo apportate alla lista; l'ufficio centrale circoscrizionale si riunisce nuovamente il giorno successivo alle ore 12 per udire eventualmente i delegati delle liste contestate o modificate ed ammettere nuovi documenti nonché correzioni formali e deliberare in merito).

Modificato è invece il termine - posto dall'articolo 23 del d.P.R. n. 361 - perché i delegati di lista ricorrano contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati, prese dall'Ufficio centrale circoscrizionale.

Il termine per tale **ricorso all'Ufficio centrale nazionale** diviene di **24 ore** - anziché 48 ore - dalla comunicazione della decisione dell'Ufficio centrale circoscrizionale.

Immodificato rimane il termine per la decisione dell'Ufficio centrale nazionale, nei due giorni successivi il deposito del ricorso.

Si intende, rimane fermo il principio della definitività dell'atto ai fini dell'impugnazione innanzi al giudice amministrativo, talché quest'ultima richiede si sia prima esperita l'impugnazione in via amministrativa, decisa in ultima istanza appunto dall'Ufficio centrale nazionale.

In via riepilogativa può dirsi che l'anticipazione di cinque giorni delle fasi inerenti al procedimento elettorale preparatorio (riguardo al deposito del contrassegno ed alla presentazione di liste e candidati) più la riduzione di un giorno per il ricorso all'Ufficio centrale nazionale, liberino una 'finestra' di sei giorni (secondo novellazione che ricalca la modulazione temporale quale prevista dalla legge n. 18 del 1979 per le elezioni per il Parlamento europeo).

Il contenzioso innanzi al giudice amministrativo che si viene ad introdurre per le elezioni politiche si protrae in tutto, considerati i due gradi di giudizio, in complessivi otto giorni.

Sicché rispetto alla disciplina vigente, nella quale la decisione ultima amministrativa spetta all'Ufficio centrale nazionale, la nuova disciplina, onde intervenga la decisione ultima invece del giudice amministrativo, 'allunga' i tempi di soli due giorni.

Discorso a sé richiede la **circoscrizione Estero**, in quanto il procedimento elettorale preparatorio lì si imbatte nella prescrizione - posta dall'articolo 12 della legge che disciplina l'esercizio del diritto di voto degli italiani residenti all'estero, la legge n. 459 del 2001 - secondo cui il Ministero dell'interno consegna al Ministero degli affari esteri le liste dei candidati e i modelli delle schede elettorali non più tardi del ventiseiesimo giorno antecedente la data delle votazioni, affinché poi le rappresentanze diplomatiche e consolari provvedano alla stampa del materiale elettorale da inserire nel plico da inviare agli elettori ammessi al voto per corrispondenza.

Per mantenere ferma quella scadenza del ventiseiesimo giorno, sono disposte alcune anticipazioni temporali del procedimento preparatorio.

A tal fine, è novellato l'articolo 8 della legge n. 459 del 2001.

Si viene a prevedere anche per la circoscrizione Estero che la presentazione delle liste dei candidati (alla cancelleria della corte di appello di Roma) avvenga dalle ore 8 del quarantesimo giorno (anziché trentacinquesimo) alle ore 20 del trentanovesimo giorno (anziché trentaquattresimo), antecedenti quello delle votazioni.

Seguono specifiche novelle relative alla sola circoscrizione Estero.

Si riducono a **ventiquattro ore** i termini previsti sia per le **opposizioni** presentate dal depositante avverso l'invito del Ministero a sostituire il proprio contrassegno o ad integrare la dichiarazione che individua gli elementi minimi di trasparenza, o dai depositanti di altro contrassegno avverso l'accettazione di contrassegno che ritengano facilmente confondibile, sia per la correlativa **decisione** da parte dell'Ufficio centrale nazionale.

Diversamente, l'articolo 16, quarto comma del d.P.R. n. 361 del 1957 prevede un duplice termine ciascuno di quarantotto ore.

Ancora, viene ridotto di metà non solo il termine per il ricorso all'Ufficio centrale nazionale contro le decisioni di eliminazione di liste o di candidati (dunque, ventiquattro ore, anziché quarantotto) ma anche il termine per la decisione del medesimo Ufficio centrale nazionale (nel giorno successivo, anziché nei due).

Chiude il disegno di legge una clausola di invarianza finanziaria.

Secondo il disegno di legge, si è ricordato, la competenza del giudice amministrativo è altresì sugli atti di accertamento dell'incandidabilità conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi.

L'accertamento dell'incandidabilità - nella disciplina posta dal decreto legislativo n. 235 del 2012 - è svolto in occasione della presentazione delle liste dei candidati ed entro il termine per la loro ammissione. Esso è svolto dall'Ufficio centrale circoscrizionale, per la Camera, dall'Ufficio elettorale regionale, per il Senato, e dall'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero, sulla base delle dichiarazioni sostitutive attestanti l'insussistenza della condizione di incandidabilità (rese

da ciascun candidato ai sensi dell'articolo 46 del Testo unico di cui al d.P.R. n. 445 del 2000 in materia di documentazione amministrativa).

I medesimi uffici elettorali accertano d'ufficio la condizione di incandidabilità anche sulla base di atti o documenti di cui vengano comunque in possesso, comprovanti la condizione di limitazione del diritto di elettorato passivo.

Per i ricorsi contro le decisioni relativi all'accertamento dell'incandidabilità, si applica l'articolo 23 del Testo unico per l'elezione della Camera dei deputati (articolo già innanzi richiamato nel testo).

In caso di incandidabilità sopravvenuta o accertata successivamente alla fase di controllo sulla presentazione delle liste e prima della proclamazione degli eletti, l'ufficio elettorale competente procede alla dichiarazione di mancata proclamazione nei confronti del soggetto incandidabile.

Qualora una causa di incandidabilità sopravvenga o sia comunque accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera in sede di verifica dei poteri, a norma dell'articolo 66 della Costituzione. A tal fine le sentenze definitive di condanna che comportano l'incandidabilità, emesse nei confronti di parlamentari in carica, sono immediatamente comunicate, a cura del pubblico ministero presso il giudice competente per l'esecuzione (art. 665 c.p.p.), alla Camera di appartenenza. Se l'accertamento dell'incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti, la Camera interessata, anche nelle more di conclusione di tale fase, procede immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida.

Quanto alla durata dell'incandidabilità alla carica di parlamentare, essa decorre dalla data del passaggio in giudicato della sentenza e ha effetto per un periodo corrispondente al doppio della durata della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici comminata dal giudice. In ogni caso, anche in assenza della pena accessoria, l'incandidabilità ha una durata minima di sei anni. La durata dell'incandidabilità aumenta di un terzo se il delitto che determina l'incandidabilità sia commesso con abuso dei poteri o in violazione dei doveri connessi al mandato elettivo.

In ampia parte, le cause di incandidabilità sono previste dal decreto legislativo n. 235 del 2012 ("Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto a ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi"). Non l'è solamente, tuttavia: ad esempio una causa di incandidabilità riguarda i sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili del dissesto finanziario dell'ente locale: non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, al Parlamento nazionale e a quello europeo, nonché alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali (così prevede l'articolo 248, comma 5 del decreto legislativo n. 267 del 2000). Od una speciale causa di incandidabilità è prevista per la circoscrizione Estero, per coloro che ricoprono o abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti determinate cariche in uno Stato estero (così l'articolo 8, comma 4-*bis* della legge n. 459 del 2001).

Il Testo unico recato dal decreto legislativo n. 235 del 2012 dispone (all'articolo 1) che non possano essere candidati e non possano comunque ricoprire la carica di deputato e di senatore:

a) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;

b) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale;

c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.

La prima categoria riguarda le condanne a pena superiore a 2 anni di reclusione per i delitti previsti dall'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* del codice di procedura penale.

Il comma 3-*bis*, richiama i seguenti delitti a carattere associativo:

- art. 416, comma 6, c.p. (associazione a delinquere diretta a commettere delitti di tratta o di riduzione e mantenimento in schiavitù o servitù o di acquisto e vendita di schiavi, nonché ipotesi aggravate del delitto di traffico di immigrati clandestini);
- art. 416, comma 7, c.p. (associazione a delinquere diretta a commettere delitti a sfondo sessuale in danno di minori ovvero diretta a compiere delitti di violenza sessuale in danno di minori, atti sessuali con minorenni o violenza sessuale di gruppo in danno di minori, ovvero diretta a commettere delitti di adescamento di minorenni);
- art. 416 c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 (associazione a delinquere finalizzata a commettere delitti di contraffazione e di commercializzazione di prodotti con segni falsi);
- art. 416-*bis* c.p. (associazione mafiosa) nonché delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo;
- art. 74 TU stupefacenti (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope);
- art. 291-*quater* TU dogane (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri).

A tali delitti il comma 3-*bis* aggiunge inoltre quelli di tratta di esseri umani, di riduzione e mantenimento in schiavitù o servitù o di acquisto e vendita di schiavi (artt. 600, 601 e 602 c.p.), il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.), il delitto di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-*ter* c.p.) e il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (previsto dall'art. 260 del codice dell'ambiente, D.Lgs. 152/2006).

Il comma 3-*quater* riguarda i delitti, non elencati dal codice, aventi finalità di terrorismo. La formula normativa comprende sia le fattispecie associative tipiche (es. associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, ex art. 207-*bis* c.p.) sia ogni delitto comune aggravato dalla finalità di terrorismo, definita dall'art. 270-*sexies* c.p.

La seconda categoria è costituita dalle condanne a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, previsti dal Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale, agli articoli da 314 a 335-*bis* (D.Lgs. 235/2012, art. 1, comma 1, lett. b).

Considerato che, in base all'art. 317-*bis* del codice penale, la condanna per i delitti di cui agli articoli 314 (peculato), 317 (concussione), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio) e 319-*ter* (corruzione in atti giudiziari) importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, qualsiasi sia l'entità della pena concretamente irrogata, non è candidabile chi abbia riportato una condanna definitiva alla reclusione superiore a 2 anni per uno dei seguenti delitti:

- Art. 314 (Peculato)

- Art. 316 (Peculato mediante profitto dell'errore altrui)
- Art. 316-*bis* (Malversazione a danno dello Stato)
- Art. 316-*ter* (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato)
- Art. 317 (Concussione)
- Art. 318 (Corruzione per l'esercizio della funzione)
- Art. 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio)
- Art. 319-*ter* (Corruzione in atti giudiziari)
- Art. 319-*quater* (Induzione indebita a dare o promettere utilità)
- Art. 320 (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio)
- Art. 321 (Pene per il corruttore)
- Art. 322 (Istigazione alla corruzione).
- Art. 322-*bis* (Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri)
- Art. 323 (Abuso d'ufficio)
- Art. 325 (Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio)
- Art. 326 (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio)
- Art. 328 (Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione)
- Art. 329 (Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica)
- Art. 331 (Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità)
- Art. 334 (Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa)
- Art. 335 (Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa).

La terza categoria riguarda le condanne a pena detentiva superiore a 2 anni di reclusione, per delitti non colposi per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 4 anni, come determinata, ai fini dell'applicazione delle misure cautelari, ai sensi dell'art. 278 del codice di procedura penale (D.Lgs. 235/2012, art. 1, comma 1, lett. c).

Da tale disposizione del codice di rito si ricava che la pena è quella stabilita dalla legge per ciascun delitto non tenendo conto: della continuazione; della recidiva; in generale, delle circostanze del reato.

Le uniche circostanze del reato di cui si deve tener conto nella determinazione della pena sono le seguenti:

- l'aggravante prevista al numero 5) dell'art. 61 c.p., ovvero «l'aver profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa»;
- l'attenuante prevista al n. 4 dell'art. 62 c.p., ovvero l'aver, nei delitti contro il patrimonio, o che comunque offendono il patrimonio, cagionato alla persona offesa dal reato un danno patrimoniale di speciale tenuità ovvero, nei delitti determinati da motivi di lucro, l'aver agito per conseguire o l'aver comunque conseguito un lucro di speciale tenuità, quando anche l'evento dannoso o pericoloso sia di speciale tenuità;
- le circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato;
- le circostanze ad effetto speciale, ovvero circostanze quelle che importano un aumento o una diminuzione della pena superiore ad un terzo.

Il codice penale non fornisce un elenco esaustivo di tali delitti, posto che fattispecie penali sono previste da numerose leggi speciali.