

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2062

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **BALDUZZI**

Modifiche al codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, in materia di cognizione dell’incidente di falso nei giudizi relativi alle operazioni elettorali di comuni, province, regioni e Parlamento europeo

Presentata il 7 febbraio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — Lo scorso 9 gennaio 2014, il tribunale amministrativo regionale (TAR) del Piemonte ha deciso l’annullamento delle elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010, a seguito di irregolarità del procedimento elettorale preparatorio. Più precisamente, una delle liste a sostegno dell’attuale presidente della regione, risultata numericamente decisiva per la vittoria elettorale di questo, era stata presentata previa falsificazione delle firme di accettazione della candidature e delle autenticazioni richieste dalla legge (come accertato in via definitiva dalla Corte di cassazione nel novembre 2013). Dal giorno delle elezioni a quello del loro annullamento sono trascorsi 46 mesi. Si tratta di un’attesa assolutamente intollerabile per una de-

mocrazia, ove la certezza del risultato elettorale e della conseguente legittimazione popolare degli organi elettivi è condizione essenziale per il regolare svolgersi del processo democratico e si tratta di un’attesa intollerabile per uno Stato di diritto, ove l’effettività della tutela dei diritti e degli interessi dei competitori nelle libere elezioni, la cui rilevanza non è solo personale ma collettiva trattandosi di portatori di un mandato politico, dipende dalla capacità dell’ordinamento di contenere al massimo i tempi necessari per lo svolgimento di un processo ove siano garantite le prerogative e i diritti di difesa delle parti. Una capacità che è anche dovere, specialmente quando si tratti di tutelare l’effettività delle regole democratiche.

Ebbene, questa anomalia, che ha avuto nel caso piemontese il punto di più manifesta emersione, ma che va certamente oltre la vicenda specifica, non è solo il frutto della cronica dilatazione dei tempi della giustizia. Anzi, in parte di gran lunga prevalente, essa è il risultato di un'adeguata risposta del legislatore alle fondamentali esigenze di una democrazia e di uno Stato di diritto che poc'anzi si evocavano.

Tecnicamente, infatti, la pronuncia del TAR piemontese è giunta con tale ritardo a seguito nella necessaria sospensione del rito che il Codice del processo amministrativo di cui dell'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, impone nel caso di questioni pregiudiziali o incidentali relative al cosiddetto « incidente di falso ». A seguito di una risalente tradizione giuridica che interessa i rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale, il codice riserva alla cognizione esclusiva del giudice ordinario alcuni tipi di questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti: si tratta delle questioni concernenti « lo stato e la capacità delle persone, salvo che si tratti della capacità di stare in giudizio, e la risoluzione dell'incidente di falso » (articolo 8, comma 2). In questi casi, il giudice amministrativo non risolve la questione pregiudiziale o incidentale ai soli fini della soluzione della questione principale e senza efficacia di giudicato, come accade nella generalità delle situazioni (articolo 8, comma 1) ma deve sospendere il processo e attendere la pronuncia del giudice ordinario. Nell'ipotesi dell'incidente di falso, è poi l'articolo 77 del medesimo codice a disciplinare nel dettaglio la procedura, stabilendo che il giudice amministrativo assegni alle parti che lo richiedono un termine per la proposizione della querela di falso di fronte al giudice ordinario, verifichi poi che tale domanda sia stata presentata e sospenda dunque il processo in attesa della decisione della giurisdizione ordinaria.

Avrebbe potuto il giudice amministrativo sottrarsi a questa dilazione? Il Consiglio di Stato ha tentato questa via, promuovendo la questione di legittimità co-

stituzionale, avverso le predette disposizioni ed altre ad esse connesse, ma la Corte ha rigettato la questione ritenendo che la disciplina processuale vigente, rimessa alla discrezionalità del legislatore, fosse « comunque in grado di assicurare un livello di protezione conforme alle prescrizioni costituzionali e internazionali » (Corte costituzionale, sentenza n. 304 del 2011, punto 6.1) .

La sentenza della Corte, peraltro criticata da più parti per *l'iter* argomentativo del giudice costituzionale e per l'esito della sua decisione ovvero per aspetti la cui — pur interessante — considerazione esorbita da questa sede, recava però un esplicito riconoscimento della discrezionalità legislativa esistente con riferimento alla disciplina della pregiudiziale di falso in oggetto, indicando contestualmente i termini costituzionali entro i quali il bilanciamento degli interessi in campo deve operare (e per i quali è utile il richiamo anche al precedente della sentenza n. 326 del 2010). In altri termini, dunque, la Corte non ha escluso che, nell'esercizio della propria discrezionalità, il legislatore intervenga sulla riserva di cui all'articolo 8, comma 2, del Codice e bilanci diversamente gli interessi e i valori in gioco.

La vicenda piemontese ha reso evidente che quella che allora si prospettava come l'opportunità di un intervento legislativo abbia assunto ormai i caratteri dell'urgenza. Non è infatti concepibile che quando l'irregolarità delle operazioni elettorali dipenda dalla supposta esistenza di un episodio di falsificazione di atti interni al procedimento il giudice amministrativo non possa rapidamente risolvere la questione per assicurare l'effettività dei diritti delle parti e la certezza dell'esito elettorale, dovendo invece attendere che il processo ordinario giunga alla sua definizione irrevocabile. Gli atti del procedimento elettorale, pur assistiti da fede pubblica, sono atti che esauriscono sostanzialmente la propria funzione e i propri effetti nel procedimento stesso. Nei loro confronti, dunque, la fondamentale esigenza di non contraddizione insita nel principio di unità della giurisdizione sul quale si regge la riserva dell'inci-

dente di falso alla giurisdizione ordinaria si presenta, in materia elettorale, in forma significativamente diversa rispetto alla generalità dei casi. E proprio in questa materia, l'esigenza di speditezza del processo risulta d'altro canto più pressante in virtù della sua incidenza sul corretto funzionamento delle procedure democratiche. Va altresì notato che le condizioni in cui opera il giudice amministrativo oggi sono del tutto mutate rispetto al passato nel quale si radica tradizionalmente la predetta riserva: il giudice amministrativo, infatti, ha ormai a disposizione poteri istruttori quasi del tutto analoghi a quelli del giudice civile, sicché può dirsi munito degli strumenti necessari a compiere direttamente gli accertamenti che in passato gli erano preclusi, senza alcuna riduzione di tutela per il diritto di difesa delle parti processuali.

Vi sono allora tutte le ragioni per dettare una disciplina speciale dell'incidente di falso in materia di contenzioso elettorale, introducendo un'eccezione circoscritta, ma di grande importanza, alla cognizione esclusiva del giudice ordinario, concedendo parallelamente al giudice amministrativo di decidere in sede di tutela successiva di cui all'articolo 130 del Codice («Procedimento in primo grado in relazione alle operazioni elettorali di comuni, province, regioni e Parlamento europeo») sulle questioni pregiudiziali o incidentali di falso, seppur senza efficacia di giudicato.

La presente proposta di legge si compone, quindi, di un solo articolo che apporta alcune modifiche puntuali al codice e incide sulla cognizione del giudice amministrativo sull'incidente di falso nei giudizi relativi alle operazioni elettorali di comuni, province, regioni e dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

La modifica principale è quella di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *c*), della proposta di legge, che introduce il comma *5-bis* nel testo dell'articolo 130 del codice, prevedendo che nel giudizio promosso successivamente alla proclamazione degli

eletti, ai sensi dell'articolo 130 stesso, il giudice amministrativo possa accertare le falsità documentali quando da queste dipendano la soluzione della questione principale. In tal caso si stabilisce che la sentenza, per questo profilo, conservi i medesimi effetti di qualsiasi decisione del giudice amministrativo su questioni pregiudiziali o incidentali concernenti diritti ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del codice ovvero abbia effetti interni e non faccia stato.

Le modifiche introdotte dall'articolo 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), sono funzionali a coordinare la predetta novella con altre disposizioni rilevanti. Si inserisce infatti un riferimento esplicito all'eccezione di cui al nuovo comma *5-bis*, dell'articolo 130 all'interno del comma 2 dell'articolo 8, il quale reca la riserva generale dell'incidente di falso alla cognizione del giudice ordinario (lettera *a*)); inoltre si esplicita, mediante l'introduzione del comma *4-bis*, dell'articolo 77, che il capo cui appartiene la disposizione (dedicato all'incidente di falso) non si applica nell'ipotesi disciplinata all'articolo 130, comma *5-bis*, (lettera *b*)), non essendo in tal caso necessaria alcuna sospensione del giudizio.

La presente proposta di legge non incide invece sulla disciplina concernente l'impugnazione anticipata di cui all'articolo 129 del codice, che riguarda gli atti immediatamente lesivi del diritto del ricorrente a partecipare al procedimento elettorale preparatorio. Tale disciplina speciale, infatti, è improntata a un criterio di massimo contingentamento dei tempi processuali che non sarebbe conciliabile con la novella proposta in questa sede; né d'altro canto sarebbe possibile ricercare tale conciliazione incidendo in senso dilatorio sui tempi del procedimento elettorale preparatorio, poiché qualsiasi allungamento dei tempi non irragionevole, ovvero contenuto nell'arco di una o due settimane, non sarebbe comunque adeguato alle esigenze processuali poste dall'accertamento di una falsità documentale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

a) all'articolo 8, comma 2, sono premesse le parole: « , fatto salvo quanto previsto dall'articolo 130, comma 5-*bis*, »;

b) all'articolo 77, dopo il comma 4, è inserito il seguente:

« 4-*bis*. Il presente capo non trova applicazione nel caso previsto dall'articolo 130, comma 5-*bis* »;

c) all'articolo 130, dopo il comma 5, è inserito il seguente:

« 5-*bis*. Quando la decisione dipende dall'accertamento della falsità di atti interni al procedimento elettorale, il giudice risolve la questione ai sensi dell'articolo 8, comma 1 ».

