

## **La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale**

di

Marco Armanno \*

**SOMMARIO:** 1. Alcuni rilievi introduttivi. - 2. La sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale quale tappa fondamentale (ma forse non ancora definitiva) del percorso di rafforzamento della tutela dell'elettorato passivo. - 3. Il riconoscimento della giurisdizione del giudice civile. - 3.1. L'azione di accertamento: potenzialità e limiti al suo utilizzo - 4. La definizione della rilevanza della questione (e il primo monito al legislatore). - 5. La non illegittimità costituzionale del numero minimo di firme richieste per partecipare alla competizione elettorale - 6. Il superamento del limite delle "rime obbligate" nelle pronunce additive (e il secondo monito al legislatore) - 7. Il futuro per la tutela dell'elettorato passivo (anche) alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. - 8. Il "seguito" della pronuncia della Corte costituzionale attraverso la valorizzazione degli strumenti previsti nei regolamenti parlamentari.

### 1. *Alcuni rilievi introduttivi*

La materia elettorale si conferma particolarmente sensibile alle sollecitazioni provenienti dalle crescenti richieste di tutela giurisdizionale di soggetti che, a vario titolo, ritengono lesi i propri diritti politici garantiti in Costituzione.

Sollecitazioni alle quali un sistema politico assai frammentato, e una disciplina normativa incerta e disorganica, non riescono a dare risposte, rendendo così sempre più frequente l'intervento della Corte costituzionale, chiamata a rinvenire

un complicato punto di equilibrio tra i margini di valutazione politica riservati al legislatore e la tutela dei diritti costituzionali.

Dal 2013 in poi tali iniziative si sono fondate essenzialmente sulla prospettata violazione dei requisiti di libertà, personalità ed uguaglianza del voto, e dunque su un piano strettamente legato all'elettorato attivo, così come esso è definito nell'art. 48 della Costituzione, trovando una risposta inattesa da parte della Corte costituzionale nelle ben note sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

Con riguardo, invece, all'elettorato passivo, la regolamentazione non tanto della titolarità quanto del suo concreto esercizio, è rimasta pressoché sottratta al controllo della Corte costituzionale, in mancanza di un giudice innanzi al quale poter sollevare una questione di legittimità costituzionale<sup>1</sup>.

Il problema dell'esistenza di un vuoto di tutela relativo al contenzioso pre-elettorale – limitatamente peraltro alle sole elezioni di Camera e Senato – è ben noto da tempo in dottrina, e su di esso la Corte costituzionale era già stata chiamata a pronunciarsi, senza mai riuscire a porvi una parola di chiarezza definitiva<sup>2</sup>. Dapprima, con le ordinanze n. 79 e 117 del 2006 e 196 del 2020 che hanno dichiarato però inammissibili i conflitti di attribuzione tra poteri proposti; successivamente, attraverso il giudizio di legittimità costituzionale, con la ord. n. 512 del 2000 di manifesta inammissibilità e nel caso deciso, anch'esso nel senso dell'inammissibilità, con la sent. n. 259 del 2009 della quale darò conto in seguito.

Si colloca in questo contesto anche la sentenza n. 48 del 2021 che risolve, rispettivamente nel senso della inammissibilità e dell'infondatezza, due questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale civile di Roma nel settembre dell'anno scorso, lasciando tuttavia aperto qualche spiraglio rispetto a un possibile

---

<sup>1</sup> Su tale situazione di incertezza, accentuata dai diversi "percorsi" che la giustizia elettorale segue nelle elezioni politiche, in quelle regionali, amministrative ed europee, ha posto l'accento E. CHELI, *La giustizia elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli, 2013, IX.

<sup>2</sup> Il tema è ampiamente affrontato nei contributi contenuti nella Parte I del volume E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, cit., e in particolare in quello di M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, ivi, 5 ss.

accesso al controllo di costituzionalità anche in tale ambito, e che sembra sollecitare anche un intervento da parte del legislatore.

La pronuncia può essere letta come un ulteriore passo lungo la strada della progressiva definizione degli ambiti e dei limiti entro i quali è realizzabile, a legislazione vigente, il rafforzamento delle forme di tutela giurisdizionale dei diritti politici<sup>3</sup>, delle modalità di accesso al controllo di costituzionalità e di un eventuale intervento manipolativo e correttivo da parte della Corte costituzionale<sup>4</sup>.

Va subito avvertito che il caso in specie – a differenza del precedente del 2009, che nasceva da un ricorso in appello proposto di fronte al giudice amministrativo contro l'Ufficio elettorale centrale nazionale e l'Ufficio centrale circoscrizionale per l'elezione della Camera dei deputati – attiene a una fase antecedente a quella preparatoria o pre-elettorale, e ciò in quanto, al momento della proposizione del ricorso innanzi al giudice civile, il procedimento elettorale non era ancora iniziato.

Una fase, quindi, che precede quella pre-elettorale "in senso stretto", che è invece compresa tra la data della convocazione dei comizi e l'inizio delle operazioni di voto, e definita dalla rubrica del titolo III del d.P.R. n. 361 del 1957 come «procedimento elettorale preparatorio»<sup>5</sup>.

Proprio rispetto alla fase preparatoria, come rileva la Corte, 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»<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1/2019, 22 ss., spec. 66 ss. ha ipotizzato il ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per la tutela del singolo parlamentare avverso provvedimenti illegittimi adottati in sede di verifica dei poteri o, addirittura, di «coloro i quali, esterni al Parlamento, vorrebbero ricorrere avverso i risultati elettorali o, anche nella fase preparatoria, soprattutto avuto riguardo all'ammissione o all'esclusione delle liste». Ipotesi quest'ultima, che lo stesso A. definisce però «ben più complicata» (p. 68).

<sup>4</sup> Sulla tutela dei diritti elettorali si veda E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, 2012.

<sup>5</sup> Artt. 11-41.

<sup>6</sup> Sent. n. 48 del 2021, punto 4.4. del *Considerato in diritto*.

In materia elettorale, infatti, il *tempo* della tutela conforma il procedimento da adottare per garantire in tale fase le posizioni giuridiche soggettive di chi agisce<sup>7</sup>, e l'assenza di un giudice delle elezioni diverso dalle Camere e, comunque, di un rito speciale utilizzabile anche nel caso in cui tale giudice fosse individuato, rendono la tutela irrealizzabile, in quanto non effettiva, in questa fase.

L'art. 66 della Costituzione, come è noto, riserva alla Camera e al Senato il giudizio sui titoli di ammissione e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità dei suoi componenti e, nella lettura "forte" che, come si vedrà, di esso è stata data dal "diritto vivente", riconosce una tutela solo a chi abbia effettivamente partecipato alla competizione elettorale<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Il rilievo che il fattore tempo assume in ambito processuale è stato ben evidenziato da A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. Giur.*, 12/2008, 1692 ss.

<sup>8</sup> Il tema della "verifica dei poteri" è stato ampiamente esplorato dalla dottrina. Si vedano P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Roma, 1965, 747 ss.; A. MANZELLA, *La prerogativa della verifica dei poteri*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, 1968; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 484 ss.; V. LIPPOLIS, *Art. 66 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca (proseguito da A. Pizzorusso), Bologna, 1986; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Elezioni. Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989; M. MIDIRI, *Cause di ineleggibilità e garanzie nel procedimento parlamentare di verifica delle elezioni*, in *Giur. cost.*, 1990, 911 ss.; G. M. SALERNO, *Art. 66*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 401 ss.; C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enc. Giur.*, vol. XXXII, Roma, 1994; G. LASORELLA, *Parlamento: la verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. cost.*, 1996, 281 ss.; I. NICOTRA GUERRERA, *La verifica dei poteri e diritto alla difesa nel contenzioso elettorale politico*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, n. 115, 87 ss.; F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato*, in *Giur. cost.*, 1998, 2959 ss.; C.P. GUARINI, *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, in *Rass. Parl.*, 1999, n. 3, 619 ss.; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 119 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, N. LUPO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1270 ss.; G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2009, 785 ss.; L. TRUCCO, *Il contenzioso elettorale politico di nuovo al vaglio dei giudici della Consulta*, in *Rass. parl.*, 2009, 1201 ss.; C. BOLOGNA, *Art. 66*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 610 ss.; M. FILIPPI, *La verifica dei poteri: il controllo delle elezioni nel procedimento interno alle Camere. Spunti di diritto comparato e attualità del diritto*, in *Amministrazione in cammino*, 2 dicembre 2016; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, Roma, 2012; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, 2018; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018; da ultimo, i contributi contenuti in *Il Filangieri. Quaderno 2019. Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri*, Napoli, 2020.

In ogni caso – pur se a fronte di indicazioni discordanti tra la Giunta delle elezioni della Camera e quella delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato<sup>9</sup> e in presenza di soluzioni non univoche ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale – sembra trovare oggi un ampio consenso in dottrina<sup>10</sup> la tesi secondo la quale l'attività svolta in sede di verifica di poteri non è qualificabile come giurisdizionale, non fosse altro che per l'assenza di una posizione di terzietà degli organi che partecipano al procedimento; sicché, anche in sede di "verifica dei poteri", sarebbe comunque esclusa l'attivazione di un giudizio di costituzionalità in via incidentale<sup>11</sup>.

A ciò si aggiunga che la disciplina regolamentare in materia si riferisce esclusivamente a fasi successive allo svolgimento delle elezioni, e non al procedimento preparatorio che, come detto, è compreso tra la convocazione dei comizi e la formazione dei seggi nelle singole sezioni. Dunque, questioni relative alla presentazione e alla ammissione delle liste resterebbero in ogni caso sfornite di tutela innanzi alle Camere<sup>12</sup>.

Da qui la richiesta di una tutela in un momento ancora antecedente, quello appunto che precede la data di indizione delle elezioni, al fine di superare tutti gli ostacoli anzidetti: i limiti temporali ristretti, la legittimazione attiva ridotta, e l'assenza di un giudizio innanzi a una autorità terza ed imparziale.

---

<sup>9</sup> Vedi V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 241 ss.

<sup>10</sup> M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 71 ss.; G. RIVISECCHI, *Una verifica "a rime obbligate"? Incandidabilità e decadenza del parlamentare tra condanna definitiva e prassi applicative*, in *Il Filangieri. Quaderno 2019. Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, cit., 190; F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il Filangieri. Quaderno 2019. Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri*, cit., 77 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, cit., 1283.

In senso opposto si erano in passato espressi M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Osservazioni sulla natura dei rapporti tra la Giunta delle elezioni e la Camera dei deputati*, in *Giur. cost.*, 1958, 418 ss., nonché L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., 784 ss., spec. 790 che avvertiva sulla gravità delle conseguenze che sarebbero derivate dalla negazione della qualifica delle decisioni delle Camere in materia elettorale come giurisdizionali. In particolare quella di precludere, in tale sede, la possibilità che una questione di legittimità costituzionale potesse giungere alla Corte.

<sup>11</sup> L. CIAURRO, *Brevi note sui regolamenti parlamentari per la verifica dei poteri*, in *Il Filangieri. Quaderno 2019. Evoluzione e prospettive della verifica dei poteri*, cit., 157 ss.

<sup>12</sup> Lo sottolinea G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, cit., 802 ss.

Questo arretramento della soglia di tutela, già sperimentato con successo per superare gli ostacoli al ricorso alla Corte costituzionale in materia di diritto di voto (e, dunque di sistema elettorale in senso stretto), è evidentemente funzionale ad ampliare gli spazi di tutela in un ambito, quello delle consultazioni elettorali appunto, nel quale la dimensione “pubblicistica” appare sempre più recessiva rispetto alle esigenze di tutela della dimensione individuale dei diritti politici di rango costituzionale.

L'evoluzione del sistema di tutele dell'elettorato attivo e passivo e il crescente tentativo di accesso al controllo di costituzionalità segnalano una evidente difficoltà della politica di farsi carico di tali istanze che richiederebbero interventi normativi razionali, duraturi e capaci di garantire in modo pieno ed efficace la tutela giurisdizionale dei diritti politici, degli elettori così come dei candidati.

Quanto a questi ultimi, è appena il caso di rilevare come la riduzione del numero dei parlamentari potrebbe determinare un incremento delle istanze di tutela di chi deciderà di competere per le elezioni politiche, destinate a diventare ancor più terreno di scontro non solo sul piano politico.

2. *La sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale quale tappa fondamentale (ma forse non ancora definitiva) del percorso di rafforzamento della tutela dell'elettorato passivo*

La recente pronuncia della Corte costituzionale consente di “fare il punto” sull'evoluzione di alcuni dei temi indicati.

Il giudizio principale scaturiva da una *azione di accertamento* promossa ai sensi dell'art. 702 *bis* del Codice di procedura civile che regola, per effetto della disciplina introdotta dalla legge 18 giugno 2009, n. 68, il *Procedimento sommario di cognizione* attivabile nelle cause in cui il Tribunale giudica in composizione monocratica.

Nel caso di specie, l'azione era stata promossa da un candidato alle elezioni politiche del marzo 2018, eletto nel collegio Roma 1 della Camera dei Deputati e da

+ Europa, associazione politica iscritta al registro dei partiti politici che non aveva potuto costituire un gruppo autonomo né alla Camera né al Senato, per l'assenza del numero minimo di parlamentari, inserendosi come componente del Gruppo misto in ambedue i rami del Parlamento.

Orbene, l'azione promossa innanzi al giudice civile mirava – per quanto rileva ai fini della presente indagine – a ottenere un *accertamento*: innanzitutto del diritto di candidarsi e di presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche raccogliendo un numero di sottoscrizioni non superiore ad un quarto di quelle previste dal d.P.R n. 361 del 1957; poi, del diritto di presentare liste di candidati alla prossime elezioni politiche senza raccogliere le sottoscrizioni previste dallo stesso decreto, nonostante esso preveda tale esenzione solo per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali.

L'accertamento di tali diritti avrebbe richiesto la previa rimessione della questione di legittimità costituzionale delle due disposizioni contenute nel comma 1 e nel comma 2 dell'art. 18 *bis* del d.P.R. n. 361 del 1957. I parametri invocati, in ambedue i casi, erano gli artt. 1, secondo comma 3, 48, secondo comma, 51<sup>o</sup> primo comma e 117, primo comma, della Costituzione<sup>13</sup>.

Da notare che nella fase di ammissione delle liste numerosi erano stati i ricorsi avverso le decisioni degli uffici centrali circoscrizionali, e in molti casi era stata avanzata la richiesta all'Ufficio elettorale nazionale di sollevare questioni di legittimità costituzionale e di incompatibilità eurounitaria e convenzionale proprio delle norme che prevedono l'obbligo di firma per i partiti o movimenti non costituiti in gruppo; richieste, tutte, declinate dall'Ufficio<sup>14</sup>.

La soluzione di promuovere un'azione di accertamento, nel corso della quale poter attivare un giudizio in via incidentale, si muove lungo un percorso processuale e motivazionale che presenta spiccate analogie con quello che aveva condotto al controllo di legittimità costituzionale della disciplina elettorale contenuta nella

---

<sup>13</sup> Quest'ultimo in relazione alla presunta violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>14</sup> Ne dà conto L. CIAURRO, *Brevi note sui regolamenti parlamentari per la verifica dei poteri*, cit., 169.

legge n. 270 del 2005, concluso con la sent. n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, e di quella prevista (seppur mai applicata) dalla legge n. 52 del 2015, definito dalla Corte stessa con la sent. n. 35 del 2017.

Se nelle questioni allora promosse dalla Corte di Cassazione nel 2013, e dai Tribunali di Messina, Perugia, Trieste e Genova nel 2016, il fulcro della prospettata illegittimità era costituito dall'art. 48 Cost., e dunque dalla disciplina dell'esercizio del diritto di voto, in questo caso le questioni poste riguardano l'elettorato passivo, vale a dire la possibilità di partecipare alla competizione elettorale, declinato, tanto in termini individuali quanto in termini collettivi, mediante la lettura combinata degli artt. 49 e 51 della Costituzione.

Nell'ordinanza di rinvio si coglie l'indicazione per cui la prospettata illegittimità sarebbe riferibile non già alle diverse limitazioni considerate singolarmente, ma all'effetto combinato da esse prodotto: in particolare dal numero elevato di firme richieste (e dal breve tempo in cui queste possono essere raccolte), nonché dal ristretto ambito soggettivo dell'esenzione da tale onere.

La Corte costituzionale esamina partitamente le due doglianze dichiarando, come detto, la prima infondata e la seconda inammissibile.

La decisione presenta molteplici profili di interesse, sintetizzabili in questi termini. In primo luogo, il giudice costituzionale risolve in senso positivo la questione della giurisdizione del giudice civile a conoscere delle violazioni del diritto di elettorato passivo nella fase precedente le elezioni, o meglio precedente la stessa convocazione dei comizi elettorali, respingendo così l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale.

Inoltre, definisce, in senso restrittivo, l'ambito della rilevanza delle questioni sollevate nel corso di un'azione di accertamento, giungendo così a una dichiarazione di inammissibilità della questione relativa all'art. 18 *bis*, c. 2 del d.P.R. n. 361 del 1957.

Infine, ricostruisce la *ratio* sottesa alla disposizione che regola la raccolta delle firme per la presentazione delle liste, ed esclude la manifesta irragionevolezza della

previsione contenuta nel comma 1 dell'articolo appena richiamato, dichiarando perciò infondata la relativa questione.

Gli aspetti più rilevanti che emergono dalle soluzioni fornite dalla Corte, e su cui proverò a orientare la mia riflessione, sono individuabili nella valorizzazione dell'elettorato passivo quale diritto politico "fondamentale", diverso ma meritevole di una disciplina non deteriore rispetto a quello attivo, e, soprattutto, nella definizione dell'ambito dell'azione di accertamento come sede per sollevare una questione di illegittimità costituzionale<sup>15</sup>.

Tra le righe della motivazione, due moniti indirizzati al legislatore, diretti a sollecitare un intervento sul piano sostanziale, sui tempi limitati previsti per la raccolta delle firme, e su quello processuale, sull'eventuale contenzioso pre-elettorale che possa derivare dalla mancata ammissione di una lista alla competizione elettorale.

Tali moniti, in particolare quest'ultimo, costituiscono in qualche modo un risvolto della definizione in senso restrittivo del perimetro dell'azione di accertamento quale strumento per l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: tanto più stretta è la via di accesso al giudizio di costituzionalità e a un eventuale intervento manipolativo della Corte, quanto più urgente risulta un intervento del legislatore.

Come si vedrà in sede di conclusioni, i moniti della Corte sembrano non essere rimasti del tutto inascoltati.

### 3. *Il riconoscimento della giurisdizione del giudice civile*

L'ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma, nell'affermare la propria giurisdizione, ha fatto leva sulla qualificazione dell'elettorato passivo quale diritto *fondamentale* mediante un'ampia e convincente ricostruzione dei lavori preparatori

---

<sup>15</sup> Sul tema G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018.

dell'Assemblea Costituente, nonché richiamando la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In particolare, la pronuncia del 6 novembre 2012 nella causa *Ekoglasnost c. Bulgaria* nella parte in cui ribadisce il proprio consolidato orientamento, «ai sensi della quale l'articolo 3 del Protocollo 1 non si limita ad imporre agli Stati il semplice obbligo di organizzare elezioni per il corpo legislativo, ma implica anche diritti soggettivi, fra cui il diritto di voto e quello di proporsi candidato alle elezioni» (punto 57).

In ragione di tale legame, il giudice *a quo* affermava la necessità di una tutela analoga pur ammettendosi che in ambedue i casi non si sia in presenza di diritti assoluti, ma di posizioni giuridiche destinate "fisiologicamente" a subire alcune limitazioni.

Che elettorato attivo e passivo siano legati tra loro credo sia indubitabile: la tutela della partecipazione ampia di candidati, partiti e gruppi politici alla competizione elettorale costituisce il presupposto, necessario seppur non sufficiente, per garantire la più ampia e genuina espressione della volontà politica nel momento della consultazione elettorale, attraverso l'esercizio del diritto di voto. Dunque la piena realizzazione dell'uno passa (anche) da quella dell'altro.

La Corte costituzionale indugia assai meno sulla qualificazione dell'elettorato passivo quale diritto fondamentale, che evidentemente reputa indiscussa alla luce della propria giurisprudenza<sup>16</sup>.

Affronta invece in modo ben più approfondito la questione relativa alla sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, individuato quale unico strumento di tutela di tale diritto, in assenza del quale si determinerebbe una violazione degli artt. 24 e 113 Cost. e, indirettamente, anche una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale.

Tale soluzione costituisce il seguito, ed esplicita ciò che la Corte aveva già ammesso nella sent. n. 259 del 2009 e, in buona sostanza, riafferma la qualificazione di diritto soggettivo dell'elettorato passivo, la cui lesione o compressione non può che

---

<sup>16</sup> Corte cost., sentt. nn. 235 e 937 del 1988, 571 del 1989, 539 del 1990, 422 del 1995, 141 del 1996, 160 del 1997, 49 del 2003, 288 del 2007, 25 del 2008, ord. n. 291 del 2011.

ricadere all'interno del perimetro della giurisdizione del giudice ordinario, quale "giudice naturale" dei diritti, in assenza di una diversa previsione che riconosca la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>17</sup>.

L'argomento della "zona franca", come era avvenuto nelle pronunce sulla disciplina elettorale del 2014 e del 2017, torna così al centro dell'intervento della Corte costituzionale.

Nella fase pre-elettorale, come è noto, non esiste la giurisdizione amministrativa esclusiva, che pure era stata prevista dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 che aveva delegato il Governo a intervenire in tal senso, delega mai esercitata su punto<sup>18</sup>.

Il "diritto vivente", definito dalla giurisprudenza della Cassazione, afferma il difetto assoluto di giurisdizione civile e amministrativa, facendo così ricadere tutto il contenzioso pre-elettorale nell'ambito della previsione di cui all'art. 66 Cost., così come essa è stata attuata dal d.P.R. n. 361 del 1957, art. 87 (richiamato in tema di elezioni del Senato dal D.Lgs. n. 533 del 1993, art. 27) che espressamente riserva all'assemblea elettiva il «giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Sent. n. 259 del 2009 al punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>18</sup> La ragione addotta dal Governo era l'impossibilità di predisporre un modello processuale capace di risolvere le controversie pre-elettorali politiche nei tempi ridotti imposti dalla previsione di cui all'art. 61, c. 1 Cost.

<sup>19</sup> Le Sezioni Unite della Cassazione, nella sent. 13 febbraio 2013, n. 3731 confermano l'orientamento indicato: «L'interrogativo se vi sia un difetto di giurisdizione tanto del giudice amministrativo che di quello ordinario a conoscere delle controversie in tema di ammissione o di esclusione dei simboli di lista nelle elezioni politiche nazionali - difetto desumibile dalla circostanza che il D.P.R. n. 361 del 1957, art. 87 (richiamato, in tema di elezioni del Senato, dal D. Lgs. n. 533 de 1993, art. 27) espressamente riserva all'assemblea elettiva la convalida dell'elezione dei propri componenti, nonché il giudizio definitivo su ogni contestazione, protesta o reclamo presentati ai singoli uffici elettorali ed all'ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente - è stato già risolto in più occasioni da questa corte, la quale ha affermato che ogni questione concernente le operazioni elettorali, ivi comprese quelle relative all'ammissione delle liste, compete in via esclusiva al giudizio di dette Camere, restando così preclusa ogni possibilità d'intervento in proposito di qualsiasi autorità giudiziaria (si vedano, da ultimo, Sez. un. n. 8118 e n. 8119 del 2006, e Sez. un. nn. da 9151 a 9153, e da 9155 a 9158 del 2008)».

Di contro, l'orientamento delle Giunte delle elezioni della Camera e di quella delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato afferma che tale fase preparatoria possa ricadere nella sfera di operatività dell'art. 66 della Cost., limitatamente all'accertamento della posizione di chi abbia preso parte alla competizione elettorale e sia risultato effettivamente eletto<sup>20</sup>.

Gli atti adottati in questa fase dagli Uffici centrali circoscrizionali e da quello centrale nazionale nel caso di esclusione di liste o candidati – che ovviamente non potranno essere eletti – restano, dunque, in un limbo giuridico, in assenza di un controllo preventivo, ma anche successivo.

Da qui la soluzione, abilmente escogitata dai ricorrenti, di attivarsi prima ancora dell'indizione delle elezioni, rivolgendosi al giudice ordinario quale giudice naturale dei diritti, competente «a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare, né dei loro titoli di ammissione».

### 3.1. *L'azione di accertamento: potenzialità e limiti al suo utilizzo*

La Corte, dunque, non solo ritiene sussistente la giurisdizione del giudice civile, ma indica anche nell'azione di accertamento lo strumento idoneo ad ottenere tutela giurisdizionale «in un momento largamente anticipato rispetto alla data in cui dovranno essere indette le elezioni e, quindi ben prima dell'avvio del vero e proprio procedimento elettorale preparatorio»<sup>21</sup>.

Essa rileva come solo in questo modo sia «attualmente possibile ottenere – particolarmente se insorgano in via incidentale dubbi sulla legittimità

---

<sup>20</sup> La giurisprudenza parlamentare richiamata si è affermata a partire dalla XIII legislatura, come ricorda L. TRUCCO, *Il contenzioso elettorale politico di nuovo al vaglio dei giudici della Consulta*, cit., 1204. Sull'evoluzione di tali orientamenti degli organi parlamentari cfr. C. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., 170 ss.

<sup>21</sup> Punto 4.5 *Considerato in diritto*.

costituzionale delle norme che regolano l'accesso alla competizione elettorale – una pronuncia tempestiva, prima dello svolgimento delle elezioni»<sup>22</sup>.

L'argomento della tempestività e dell'effettività della tutela in passato è stato speso per individuare un possibile strumento adeguato all'obiettivo, anche in termini di "tempi processuali", in ossequio a quanto previsto dagli artt. 24 e 113 della Cost. e dagli artt. 6 e 13 della CEDU<sup>23</sup>.

Ora il medesimo argomento è utilizzato per anticipare ulteriormente la soglia della possibile tutela, e tale anticipazione sembra indicata dalla Corte come rimedio necessario, non solo per rendere compatibile la tutela stessa con i tempi ristretti delle consultazioni elettorali, ma anche per l'attivazione, in "tempi utili", di eventuali questioni di legittimità costituzionale.

Il carattere così anticipato dell'azione potrebbe costituire un ostacolo alla configurazione di posizioni giuridiche soggettive suscettibili di tutela giurisdizionale. Tuttavia, a sostegno della soluzione che la Corte individua, milita la circostanza che l'indizione delle elezioni è un dato incerto rispetto al *quando*, ma non all'*an*. Sicché, l'astrattezza delle posizioni giuridiche dei soggetti che agiscono a tutela del proprio diritto di elettorato passivo, se da un lato non costituisce un ostacolo insuperabile al riconoscimento della giurisdizione del giudice civile,

---

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Anche le Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 9151 del 2008), nell'affermare il difetto assoluto di giurisdizione sia del giudice amministrativo che di quello civile, osservava: «Occorre infatti tener conto della data fissata per la consultazione elettorale nel rispetto del disposto inderogabile dell'art. 61 Cost., a tenore del quale le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. L'arco di tempo così fissato costituisce, dunque, il limite entro il quale indefettibilmente deve intervenire ogni decisione giurisdizionale che si suppone pronunciata in via preventiva rispetto al momento della consultazione elettorale, e il presupposto sul quale si è innestata la richiesta di tutela rivolta al giudice amministrativo - della giurisdizione del quale questa corte è ora chiamata a decidere - è appunto che quella tutela debba precedere lo svolgimento della consultazione.

In altre parole, il quesito al quale questa corte è chiamata a rispondere è se si configuri o meno, nella fase intercorrente tra l'indizione dei comizi elettorali e lo svolgimento delle votazioni, una giurisdizione (del giudice amministrativo o, eventualmente, di quello ordinario) in ordine ad una controversia avente ad oggetto l'ammissione o l'esclusione di liste elettorali. Che tale risposta debba intervenire entro i limiti temporali fissati dalla data delle elezioni, come individuata in armonia con il citato art. 61 cost. è insito nel tenore stesso del quesito e nella sicura impossibilità di postulare una dilazione delle operazioni elettorali oltre quel termine. E ciò rende necessario fissare termini di trattazione del ricorso coerenti con questa esigenza».

dall'altro rende in qualche modo sempre "attuale" l'urgenza della tutela, specie ove questa possa essere occasione per accedere al giudizio della Corte.

In assenza di un intervento del legislatore, l'unica strada per ottenere una tutela effettiva, celere, e dunque anche "utile", è quella di spostare indietro il momento in cui tale tutela può essere realizzata. Va da sé che tale anticipazione non consente di garantire il potenziale candidato e le relative liste rispetto a provvedimenti puntuali di esclusione o di limitazione dell'elettorato passivo che dovessero essere adottati nel momento successivo della fase pre-elettorale, che intercorre tra la convocazione dei comizi elettorali e lo svolgimento delle elezioni, anche in ragione dei tempi che un giudizio ordinario comporta.

In questo caso l'azione andrebbe promossa nei confronti di atti adottati dagli Uffici elettorali, risultando ipotizzabile un intervento del giudice dei diritti mediante una disapplicazione di tali atti, adottati da organi che svolgono controlli, qualificati dalla stessa Corte costituzionale, di natura prettamente amministrativa. Tale estensione, del resto, costituirebbe l'esito "fisiologico" di quanto la Corte costituzionale aveva affermato nella sent. n. 259 del 2009, che viene sul punto testualmente richiamata: «le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario». Ciò che, in quel caso, giustificava l'inammissibilità della questione, volta invece a ottenere, come si è detto, con sentenza additiva, l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni dell'Ufficio centrale nazionale; mentre soltanto una legge, ai sensi dell'art. 103 Cost., potrebbe introdurre in materia un'ulteriore ipotesi di giurisdizione esclusiva<sup>24</sup>.

Dunque la Corte, nel porre a fondamento di tale decisione l'indicazione richiamata, lascia intendere che, anche rispetto al contenzioso pre-elettorale in senso stretto, in attesa di un eventuale e auspicabile intervento di riforma, la giurisdizione non possa che essere quella del giudice civile; quanto all'utilizzabilità sul piano

---

<sup>24</sup> Sent. n. 259 del 2009, punto 4 del *Considerato in diritto*.

processuale dell'azione di accertamento, la Corte non prende posizione, né era del resto tenuta a farlo, non ricadendo nel *thema decidendum* definito dall'ordinanza di rinvio.

Resta, però, che la "massima anticipazione" della tutela, mediante l'azione di accertamento, consentirebbe di colpire limitazioni previste per legge, assai più difficilmente di rimediare a quelle che dovessero verificarsi dopo l'indizione delle elezioni, non fosse altro che per la mancanza di un rito speciale che possa garantire la tempestività e, dunque, anche l'utilità del giudizio.

#### 4. *La definizione della rilevanza della questione (e il primo monito al legislatore)*

La prima delle due questioni poste, quella relativa alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 18 *bis*, c. 2, è dichiarata dalla Corte inammissibile per carenza di motivazione sulla rilevanza.

Se la conclusione appare condivisibile, lo stesso non può dirsi per il percorso argomentativo che sostiene la decisione.

La Corte, infatti, da un canto afferma che la rilevanza non si identifica necessariamente «con l'utilità concreta di cui le parti potrebbero beneficiare a seguito della decisione di accoglimento», e per tale ragione ritiene che l'eccezione di inammissibilità non possa essere accolta per i motivi indicati dall'Avvocatura dello Stato. Dall'altro, però, giudica comunque la questione inammissibile, perché i ricorrenti non si troverebbero nella situazione in cui sarebbe a loro applicabile il comma 2 dell'art. 18 *bis* della cui illegittimità costituzionale si dolgono.

Tale rilievo non persuade, dato che l'applicazione ai ricorrenti del comma 2 era subordinata proprio all'accoglimento della questione, così come avviene ogniqualvolta se ne sollevi una al fine di ottenere una pronuncia additiva, sulla base di un raffronto tra una norma che include e una che esclude, diretto proprio a mostrare l'illegittimità di tale esclusione.

Ciò che invece appare decisivo è che i ricorrenti non si trovassero nemmeno nella condizione di potere beneficiare dell'addizione richiesta: un ampliamento dell'area dell'esenzione dall'obbligo di raccolta delle firme, prevista dalla norma esclusivamente a favore dei partiti o dei gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali, e non anche a favore di chi abbia costituito un gruppo in una sola delle due camere.

Ebbene nel caso dei ricorrenti, non sussisteva neppure la condizione che sarebbe stata inclusa nell'area di esenzione nell'ipotesi di accoglimento della questione, dato che essi non avevano costituito un gruppo parlamentare in nessuna delle due Camere. In altre parole: la norma non solo non era a loro applicabile nell'attuale formulazione, ma non lo sarebbe stata neppure nella versione modificata per effetto della sentenza additiva<sup>25</sup>.

Il giudice *a quo* aveva ritenuto sussistenti tali presupposti, sulla base del rilievo che «anche solo la condizione di incertezza oggettiva in ordine al contenuto di un rapporto giuridico o sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti» giustificerebbe la proposizione di una domanda di accertamento costitutivo, secondo il modello che era stato indicato nell'ordinanza n. 12060 del 2013 della Cassazione civile, e confermato poi dalla Corte costituzionale con la sent. n. 1 del 2014.

Quest'ultima, di contro, reputa che proprio tale incertezza, non solo attuale ma anche futura, renda carente la motivazione in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire, risultando tale difetto «anche contraddittorio rispetto alla natura stessa del giudizio promosso dai ricorrenti»<sup>26</sup>. Non è immaginabile, infatti, chiedere l'accertamento di un diritto la cui titolarità non esiste attualmente, né risulti dimostrato, da chi promuove l'azione, che possa esserlo in futuro.

---

<sup>25</sup> Come osserva L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta on line*, 1/2021, 285 la Corte non riscontra «nemmeno quella “utilità astratta” del giudizio (...), il livello minimo al di sotto del quale non è dato andare».

<sup>26</sup> Sent. n. 48 del 2021, punto 6 del *Considerato in diritto*.

La carenza di interesse ad agire si traduce in un difetto di rilevanza della questione, dato che consentirebbe di trasformare l'azione di accertamento in «una mera *occasione* per sottoporre a censura di illegittimità costituzionale disposizioni che compongono il contesto normativo in cui è collocata quella direttamente applicabile alla controversia»<sup>27</sup>.

Anche in questo caso – così come era accaduto per ragioni diverse a proposito della disciplina elettorale del Parlamento europeo – la Corte definisce in senso limitativo la possibilità di utilizzo del giudizio in via incidentale come canale di accesso al controllo di costituzionalità in materia elettorale. Nel caso delle elezioni europee per l'assenza di una zona franca, vista l'esistenza di altre sedi nelle quali sollevare l'eventuale questione di legittimità costituzionale<sup>28</sup>; nel caso che ci occupa, invece, in ragione dei tratti distintivi del modello di accesso in via incidentale, che rischierebbe di essere del tutto snaturato da un ampliamento indiscriminato del possibile ricorso all'azione di accertamento come sede in cui sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Tale delimitazione chiama in causa in qualche modo il legislatore.

E proprio per ciò che, nella parte in cui la Corte ammette la giurisdizione del giudice civile, si inserisce il primo dei due moniti contenuti nella sentenza: «In attesa del *necessario intervento* del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 *cod. proc. civ.*) – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto elettorale passivo e la sua conformità a Costituzione»<sup>29</sup>.

La Corte, dunque, preso atto del diritto vivente che esclude la riconducibilità del contenzioso pre-elettorale alla competenza delle Camere ai sensi dell'art. 66 Cost. e del mancato esercizio della delega legislativa che prevedeva l'inclusione della materia tra quelle affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo,

---

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> Sent. n. 110 del 2015, punto 4.5. del *Considerato in diritto*.

<sup>29</sup> Sent. n. 48 del 2021, punto 4.5. del *Considerato in diritto*.

qualifica come *necessario* un intervento del legislatore<sup>30</sup>, in assenza del quale l'unica strada percorribile è quella del giudizio in sede civile. Solo che questo, destinato a svolgersi nella forma di una azione di accertamento, presenta tutti i limiti che a questo tipo di azione si legano, con particolare riguardo al necessario accertamento della sussistenza dell'interesse ad agire.

5. *La non illegittimità costituzionale del numero minimo di firme richieste per partecipare alla competizione elettorale*

La seconda questione, relativa al comma 1 dell'art. 18 *bis*, che disciplina il numero di firme necessario per potere presentare liste di candidati nei collegi plurinominali, è giudicata dalla Corte infondata.

La Corte supera agevolmente l'eccezione di inammissibilità fondata sulla richiesta di una sentenza additiva a contenuto non costituzionalmente obbligatorio. Su tale aspetto mi soffermerò nel paragrafo successivo.

Nel merito, la legittimità costituzionale dell'onere di raccolta delle firme non era posta in discussione dal giudice rimettente in assoluto, ma limitatamente all'entità del numero e all'ambito ridotto dell'area dell'esenzione prevista.

La Corte si limita a confermare il proprio orientamento definito a partire dalla sentenza n. 83 del 1992.

In questa sede il tema non può essere approfondito nei suoi tratti generali. Val la pena solo rammentare il passaggio argomentativo della pronuncia appena citata, richiamato dalla Corte, secondo cui «La relazione del governo che presenta lo schema di provvedimento alla Consulta nazionale sottolinea e spiega la innovazione costituita dalla disciplina della presentazione delle candidature: "Il testo unico del 1915 non prevedeva affatto la preventiva presentazione di candidature, in quanto il sistema elettorale adottato lasciava all'elettore le più

ampie facoltà nella scelta delle persone da lui ritenute idonee alle funzioni di amministratori degli Enti locali; ma ciò importava, da un lato, lo sfrenarsi della lotta elettorale tra coloro che per sola ambizione, o per fini ancor meno commendevoli, aspiravano alla conquista del pubblico potere, pur non riscuotendo alcun credito fra la popolazione; dall'altro, una grande dispersione di voti, che si polverizzavano fra un numero eccessivo di nomi, non essendo l'elettore vincolato da alcuna lista di candidati"»<sup>31</sup>.

Ora, è chiaro che la motivazione della Corte si riferiva a un sistema che non prevedeva neppure la presentazione di candidature e di liste, e che dunque consentiva all'elettore di votare per un qualunque altro cittadino, anche se non formalmente candidato.

La semplice previsione di un sistema di candidature formalizzate attraverso la presentazione di una lista potrebbe, dunque, considerarsi risolutiva del problema allora indicato.

In altri termini: le ragioni che la Corte adduceva nella pronuncia del 1992, e che oggi testualmente richiama, fondano senz'altro l'obbligo di presentazione di liste di candidati, ma non certo quello di accompagnarle con un certo numero di firme (compreso tra un minimo e un massimo). Per questo, forse, le ragioni del permanere di questa disciplina sull'obbligo di raccolta delle firme andrebbero ricercate in circostanze diverse da quelle che potevano giustificarla in epoca prerepubblicana e, sulla base di queste, potrebbe valutarsene un'eventuale modifica.

A tal proposito, concordo con la tesi di chi osserva che la frammentazione politica non è certamente risolvibile elevando il numero delle firme richieste per la presentazione delle liste<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Punto 8 del *Considerato in diritto*.

<sup>32</sup> G. SILVESTRI, *Audizione sulla sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale resa innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato il 3 giugno 2021*, in <https://www.senato.it/3572>, 2 osserva come «Questo effetto discende dalla legge elettorale, nella parte che regola la trasformazione dei voti in seggi, non dalle norme che disciplinano l'accesso alla competizione politica, che, in un sistema democratico e pluralista, deve essere aperto al più ampio numero di voci e di proposte».

Tanto più che, come detto, la doglianza del giudice *a quo* non riguardava l'obbligo come tale, ma l'entità del numero delle firme richieste e la limitatezza dell'area dell'esenzione prevista.

Tuttavia, proprio sul punto, la motivazione a sostegno dell'infondatezza presta il fianco ad alcune critiche.

Gli argomenti spesi nell'ordinanza di rinvio per dimostrare l'irragionevolezza delle previsioni limitative della possibilità di partecipare alla competizione elettorale da parte di forze politiche che non avessero già una presenza in ambedue le Camere, determinata dalla previsione di un numero eccessivo di firme e dai tempi stretti per procedere alla raccolta delle stesse, erano infatti assai ben formulati.

Essi dimostravano l'effetto di eccessiva compressione dell'elettorato passivo sulla scorta di dati puntuali ricavati da una comparazione diacronica (il confronto con le discipline previgenti nell'ordinamento interno) e sincronica (con le previsioni contenute in altri ordinamenti europei).

La Corte risponde, invece, con una soluzione piuttosto sbrigativa.

Da un canto, pur riconoscendo l'eccessiva compressione dei tempi, rivolge un monito al legislatore – assai meno incisivo rispetto a quello rivolto in ordine alla prima questione – che «potrebbe opportunamente intervenire»<sup>33</sup>.

Dall'altro, richiama in modo generico la circostanza per cui tempi e modi di raccolta delle firme si collocherebbero nel quadro delle scelte complessive del sistema elettorale, ritenendo che ciò renderebbe vano il tentativo del giudice e delle parti di affermare il carattere eccessivamente restrittivo di tali previsioni.

Né più convincente è la constatazione che tutti gli interventi adottati dal legislatore, non di rado a ridosso delle consultazioni elettorali, siano andati nella direzione di una riduzione del numero delle firme richieste dalla legislazione vigente in quel momento.

Tale argomento serve certamente a dimostrare la infondatezza della doglianza legata alla "imprevedibilità" e all'"incertezza" del quadro normativo, pure

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

invocata dalle parti ricorrenti, per l'evidente, e condivisibile ragione, che tali modifiche non hanno mai operato, per così dire, *in malam partem*.

La Corte non dà, però, risposta all'altro rilievo che era individuato nell'ordinanza di rinvio a sostegno della fondatezza della questione: quello, cioè, che tali interventi "eccezionali", sempre diretti a ridurre il numero di firme richieste, quand'anche non imprevedibili, costituirebbero un indice di irragionevolezza della disciplina "ordinaria" oggetto dell'eccezione stessa.

Detto altrimenti: la perenne deroga, in senso meno restrittivo, alla regola potrebbe costituire un indice della inadeguatezza della norma oggetto di censura.

La Corte infine, non spende neppure una parola sul piano delle considerazioni delle previsioni, molto diverse e assai meno limitative, contenute negli ordinamenti di altri paesi europei ritenendo, c'è da pensare, che anch'esse possano essere assorbite dall'affermazione dell'esistenza, in tale ambito, di una ampia discrezionalità del legislatore.

Quanto detto apre la strada all'analisi dell'ultimo profilo meritevole di approfondimento.

6. *Il superamento del limite delle "rime obbligate" nelle pronunce additive (e il secondo monito al legislatore)*

La soluzione nel senso dell'infondatezza è adottata dalla Corte nonostante la premessa generale secondo la quale l'assenza di un'unica soluzione costituzionalmente necessaria non precluderebbe la possibilità di adottare una pronuncia additiva.

Come indicato nell'ordinanza di rinvio, tale orientamento è stato in tempi recenti più volte confermato in materia di dosimetria delle sanzioni penali principali e accessorie<sup>34</sup>. L'individuazione di un'analogia soluzione in materia elettorale non è tuttavia accompagnata da alcuna giustificazione.

---

<sup>34</sup> Nella sentenza n. 99 del 2019, punto 2.1. del *Considerato in diritto*.

La Corte si limita ad affermare che l'esistenza di una pluralità di scelte alternative possibili rimette alla discrezionalità del legislatore, e dunque l'assenza di una unica soluzione "a rime obbligate", «non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure»<sup>35</sup>.

La circostanza che tale apertura si manifesti proprio nella materia elettorale, tradizionalmente ascritta tra quelle in cui la discrezionalità del legislatore dovrebbe trovare la sua più ampia espressione, lascia presagire un progressivo e ulteriore ampliamento del terreno nel quale le sentenze additive a rime non obbligate (o solo "parzialmente obbligate) potranno attecchire, al di là degli angusti limiti definiti dalla nota tesi crisafulliana.

Questa chiave di lettura può essere collegata al mutato rapporto tra giudizio di costituzionalità e legislatore che, ingabbiato nel quadro di un sistema politico sempre più instabile e frammentato, si mostra incapace di trovare soluzioni che consentano di adeguare il sistema normativo al passo dei tempi. Ciò si manifesta in ambiti in cui, all'ampia discrezionalità di cui esso gode, corrisponde una particolare complessità delle operazioni di bilanciamento tra interessi e valori costituzionali diversi. Di fronte alla incapacità o alla lentezza del Parlamento, tali operazioni finiscono con l'essere delegate al giudice costituzionale, chiamato a un compito arduo: non lasciare in vita norme limitative di diritti fondamentali, evitando, a un tempo, i vuoti normativi e, comunque, non superare il limite, assai incerto, della discrezionalità politica riservata al legislatore.

Nel caso in specie la Corte, dopo avere aperto a un proprio possibile intervento manipolativo, ritiene che l'ambito di ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore non consentisse di ravvisare una manifesta irragionevolezza della scelta adottata.

Si coglie qui un evidente parallelo con la soluzione accolta sulla prima questione.

Con riguardo all'estensione dell'ambito soggettivo di esenzione dall'obbligo di raccolta delle firme, si esclude il presunto difetto di giurisdizione, ma si giunge comunque a una pronuncia di inammissibilità per carenza dell'interesse ad agire

---

<sup>35</sup> Punto 7 del *Considerato in diritto*.

dei ricorrenti. Nella seconda questione, superato lo scoglio della inammissibilità, la Corte si pronuncia nel senso dell'infondatezza.

L'esito è quello di un *self restraint* da parte del giudice delle leggi di fronte ad ambiti di intervento affidati alla discrezionalità del legislatore: nel primo caso, attraverso una delimitazione dell'area di estensione del giudizio di accertamento quale canale di accesso al giudizio di costituzionalità; nel secondo, mediante un riconoscimento, nel merito, di un'ampia sfera di apprezzamento discrezionale rimesso alla valutazione del legislatore.

In ambedue le ipotesi, a tale soluzione si affianca – e non è un caso – un monito rivolto a quest'ultimo, pur se di "intensità diversa": perentorio il primo, più sfumato il secondo, in cui l'intervento del legislatore non è qualificato come *necessario*, ma soltanto come *opportuno*<sup>36</sup>.

Non è da escludere che l'eco di tali moniti possa tradursi in interventi destinati a rivedere e a rimodulare la portata del limite stabilito dall'art. 66 della Costituzione, così come esso vive nella disciplina di rango ordinario e nella giurisprudenza. Il legislatore, "stretto" tra un diritto vivente che lascia sostanzialmente privo di tutela il contenzioso pre-elettorale e una giurisprudenza costituzionale che si mostra restia ad interventi di tipo manipolativo, potrebbe forse determinarsi ad intervenire sul piano legislativo, se non addirittura costituzionale.

D'altro canto, anche una interpretazione costituzionalmente orientata della previsione di cui all'art. 87 del T.U. del 1957, che provasse a "correggere" quel diritto vivente di cui si è detto e che potrebbe giungere a individuare il giudice ordinario quale giudice del contenzioso pre-elettorale, non risolverebbe il problema dei tempi assai ridotti in cui la definizione della controversia dovrebbe intervenire per garantire una tutela tempestiva ed efficace. A tal fine si renderebbe comunque necessario un passo del legislatore, diretto a definire un procedimento speciale in termini analoghi a quanto accaduto per il contenzioso pre-elettorale delle elezioni

---

<sup>36</sup> Sent. n. 48 del 2021, punto 8 del *Considerato in diritto*.

amministrative ed europee secondo le previsioni introdotte con il Codice del processo amministrativo<sup>37</sup>.

7. *Il futuro per la tutela dell'elettorato passivo (anche) alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.*

L'assenza di un giudice delle elezioni politiche diverso dalle Camere costituisce una anomalia, pur se non esclusiva, nel quadro delle democrazie europee<sup>38</sup>.

Tale assenza si colloca in termini assai problematici nel quadro della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Invero, secondo un filone giurisprudenziale che sembra avere ormai raggiunto una certa stabilità, sarebbe imprescindibile un controllo sui procedimenti elettorali svolto da parte di un organo imparziale, i cui poteri discrezionali siano predefiniti con sufficiente precisione, e di fronte al quale siano assicurate idonee garanzie di un processo equo, obiettivo e di una decisione sufficientemente motivata.

Così, da ultimo, nella sentenza della Grande Camera, nel caso *Mungemangango v. Belgium* del 10 luglio 2020<sup>39</sup>, la Corte di Strasburgo ritiene che, alla luce del margine di apprezzamento che spetta ai singoli Stati in materia di diritti politici, non sia suo compito stabilire quale debba essere l'autorità abilitata a svolgere il controllo sulla regolarità delle operazioni elettorali; né richiede che si tratti di una autorità "formalmente" giurisdizionale («*judicial or judicial-type remedy*»). A condizione, però, che almeno in ultima istanza lo sia in termini sostanziali, a garanzia delle

---

<sup>37</sup> Su tale esigenza pone particolarmente l'accento M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 74 ss.

<sup>38</sup> Come rammenta la Corte EDU nella sentenza della Gr. Ch., *Case Mungemangango c. Belgium* del 10 luglio 2020, ai par. 41 ss.

Sui diversi modelli cfr. G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, cit., 785 ss.

<sup>39</sup> Tale pronuncia è richiamata da L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, cit., 286 ss. e dalla stessa annotata in ID., *Italia avvisata? La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 1/2021, 241 ss.

esigenze di imparzialità sopra indicate, molte delle quali, sia detto per inciso, non sono adeguatamente tutelate nel giudizio sulla verifica dei poteri previsto in Italia. Ebbene, a distanza di poco meno di un anno è intervenuta un'altra pronuncia della Corte EDU dalla quale sembrerebbero ricavabili indicazioni parzialmente discordanti. Mi riferisco alla decisione della prima sezione nel caso *Gianfranco Galan c. Italie* del 17 giugno 2021 con la quale è stato considerato irricevibile il ricorso presentato dall'ex Presidente della Regione Veneto che, a seguito del passaggio in giudicato di una sentenza di condanna per corruzione, era stato dichiarato decaduto dalla carica di deputato sulla base del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (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, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

Si tratta della c.d. "legge Severino" che, come è noto, era stata già oggetto di interventi della Corte costituzionale che ne aveva escluso la contrarietà a Costituzione; da ultimo, con la sentenza n. 35 del 2021 nella quale, tra l'altro, è ricostruita in modo assai esaustivo la giurisprudenza della Corte EDU in materia di limitazioni all'elettorato passivo<sup>40</sup>.

Per quanto rileva ai nostri fini, deve osservarsi come la Corte EDU rigetti le doglianze fondate sulla presunta violazione dell'art. 3 Protocollo 1 e dell'art. 13 della CEDU, facendo leva sulla riserva parlamentare prevista dall'art. 66 della Costituzione italiana. Essa risponderebbe al principio di separazione dei poteri, cardine di un ordinamento democratico.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Le precedenti pronunce in materia della Corte costituzionale sono le sentt. n. 36 del 2019, 276 del 2016 e 236 del 2015.

<sup>41</sup> Par. 147 : «La séparation des pouvoirs de l'État est l'un des piliers de l'ordre démocratique, et l'autonomie et la souveraineté du Parlement sont d'importants attributs constitutionnels du même ordre démocratique. Le fait que le fonctionnement du corps législatif soit soustrait au contrôle du juge est un aspect essentiel de ce principe. Dans le domaine du droit parlementaire, une large marge d'appréciation est laissée aux États membres (Kart c. Turquie [GC], no 8917/05, §§ 81-82, CEDH 2009 (extraits))».

Una soluzione, dunque, diversa rispetto a quella della sentenza del 2020, in cui il principio di autonomia delle Camere era stato considerato cedevole a fronte della esigenza di garanzia di elezioni libere sancito nell'art. 3 del Protocollo 1<sup>42</sup>.

Deve tuttavia osservarsi come le due soluzioni, apparentemente inconciliabili, siano state condizionate dalla specificità delle rispettive situazioni. Nella decisione sul caso *Galan*, la valutazione della Camera era limitata alla semplice presa d'atto dell'avvenuta condanna; per tale ragione, la Corte EDU ha ritenuto che la "triple validation" (Comitato permanente, Giunta per le elezioni e l'assemblea della Camera dei deputati) escludesse la necessità di un ulteriore controllo giurisdizionale<sup>43</sup>. Condizione che appare oggettivamente diversa rispetto a quella in cui alla Camera spetti di accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità di una lista, così come nel caso che conduce alla questione di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 48 del 2021, o di procedere a un riconteggio delle schede bianche, nulle o contestate, come nel caso della pronuncia della Corte EDU nel caso *Mugemangango c. Belgio*.

Nel caso dell'incandidabilità o della dichiarazione di decadenza dalla carica di parlamentare, come è stato correttamente rilevato, «non ha molto senso interrogarsi sull'estensione delle garanzie costituzionali e convenzionali previste per i procedimenti giurisdizionali perché, in questa specifica procedura, l'accertamento definitivo della responsabilità penale è già stato svolto dal giudice e l'organo parlamentare di fronte al giudicato risulta quindi vincolato all'applicazione obiettiva del diritto, pur dovendo autonomamente svolgere i costituzionalmente necessari accertamenti circa la sussistenza dei presupposti di diritto della sopravvenuta causa di incompatibilità»<sup>44</sup>.

Viceversa, nelle altre ipotesi manca, prima dell'intervento della Camera di appartenenza, una sentenza passata in giudicato; anzi, per le ragioni su

---

<sup>42</sup> *Mungemangango v. Belgium*, par. 67 ss.

<sup>43</sup> Par. 137 ss.

<sup>44</sup> G. RIVOSECCHI, *Una verifica "a rime obbligate"? Incandidabilità e decadenza del parlamentare tra condanna definitiva e prassi applicative*, cit., 189 ss.

menzionate, è arduo perfino individuare un giudice che possa intervenire nel contenzioso pre-elettorale.

La diversità delle soluzioni adottate dalla Corte EDU è, perciò, ragionevolmente legata alla difformità di fattispecie decise e si muove, nella tradizione della giurisprudenza convenzionale, lungo il binario di un approccio di carattere “sostanzialistico” che, al pari dei moniti della Corte costituzionale, “rinvia la palla” nel campo del legislatore italiano al quale è sempre riconosciuto, in materia di diritti politici, un ampio margine di apprezzamento<sup>45</sup>.

Più in generale, dalla giurisprudenza convenzionale si ricava un’indicazione piuttosto chiara nel senso di riconoscere una maggiore ampiezza del margine di apprezzamento agli Stati membri nelle eventuali limitazioni dell’elettorato passivo rispetto a quello attivo e, di conseguenza, un minore rigore del controllo della Corte stessa rispetto alla proporzionalità di tali limitazioni<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Già nell’ord. n. 512 del 2000, la Corte aveva dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata «poiché nella sostanza si sollecita una radicale riforma legislativa, che eccede i compiti di questa Corte».

<sup>46</sup> Cfr. la sentenza della Grand Chamber, caso *Ždanoka c. Lituania*, del 16 marzo 2006, par. 115. Lo rammenta anche la Corte costituzionale nella recente sent. n. 35 del 2021, al punto 3.2.1. del *Considerato in diritto*: «Quanto in particolare alle restrizioni al diritto di voto nel suo aspetto “passivo”, il controllo della Corte EDU è poi ancora più prudente, sul dichiarato presupposto che al legislatore nazionale deve essere riconosciuto il potere di disciplinare il diritto di presentarsi alle elezioni, circondandolo di cautele rigorose, anche più stringenti di quelle predisposte per il diritto di elettorato attivo (Corte EDU, grande camera, sentenza 16 marzo 2006, *Ždanoka* contro Lettonia, paragrafo 115; sentenza *Hirst* contro Regno Unito, n. 2, paragrafi da 57 a 62). In questa ipotesi viene infatti in gioco la peculiare esigenza di garantire stabilità ed effettività di un sistema democratico nel quadro del concetto, del quale la stessa Corte ha riconosciuto la legittimità, di «democrazia capace di difendere se stessa» (Corte EDU, sentenza *Ždanoka* contro Lettonia, paragrafo 100).

A tale riconosciuta possibilità per gli Stati contraenti di imporre in questi casi requisiti più stringenti corrisponde dunque in sostanza, nella valutazione della Corte di Strasburgo ex art. 3 Prot. addiz. CEDU, una minore severità nel sindacato sulla proporzionalità dei mezzi impiegati nella limitazione, nel senso che, mentre quando si tratti del diritto di elettorato attivo la verifica consiste normalmente in un’approfondita valutazione della proporzionalità delle previsioni che escludono una persona o un certo gruppo di persone, quella operata sulle limitazioni al diritto di elettorato passivo è mantenuta nei limiti dell’accertamento della non arbitrarietà delle misure nazionali che privano un individuo dell’eleggibilità (ex plurimis, Corte EDU, sentenza *Etxebarria* e altri contro Spagna, paragrafo 49; sentenza *Ždanoka* contro Lettonia, paragrafo 115)».

8. *Il “seguito” della pronuncia della Corte costituzionale attraverso la valorizzazione degli strumenti previsti nei regolamenti parlamentari*

Si è detto della presenza nella sentenza n. 48 del 2021 di due moniti, il primo dei quali è certamente definibile come “rinforzato”<sup>47</sup>.

La soluzione adottata dal giudice delle leggi si collocherebbe così, in qualche modo, “a metà strada” tra le “classiche” sentenze monito e le soluzioni più radicali adottate a partire dalla nota vicenda Cappato in cui la Corte ha dapprima pronunciato un’ordinanza di rinvio della trattazione della questione, sollecitando (vanamente) un intervento del legislatore, e solo dopo è intervenuta con una pronuncia di incostituzionalità.

Tale scelta, seguendo questa ricostruzione, sarebbe riconducibile alla constatazione dello scarso seguito delle pronunce di incostituzionalità “preannunciate ma non immediatamente dichiarate”.

In realtà, la scelta meno incisiva rispetto a quella adottata in precedenti casi, appare inevitabile, in presenza di una lacuna normativa che non poteva essere colmata dal giudice delle leggi mediante un intervento di tipo manipolativo. Come si è detto, tale opzione è prospettata dalla Corte limitatamente alla disciplina relativa alla raccolta delle firme per la presentazione delle liste; non è immaginabile con riguardo alla «previsione di un rito *ad hoc* che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva». La complessità dell’intervento richiesto, che tocca profili sostanziali e processuali di tutela di diritti politici, non può che avvenire attraverso un apprezzamento dei beni costituzionali coinvolti, effettuato direttamente dal Parlamento, o comunque, sotto il controllo di questo.

Sul piano più generale, la predisposizione di strumenti appropriati di tutela giurisdizionale di tali diritti, e cioè la definizione del delicato punto di equilibrio tra

---

<sup>47</sup> La qualifica di “rinforzato” è utilizzata da G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio: la Corte chiama, il Parlamento risponde. Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sulla sent. n. 48 del 2021*, in *Osservatorio costituzionale*, 4/2021, 2, che però sembra riferirla ad entrambi i moniti. A mio avviso solo il primo dei due presenterebbe tale carattere come emerge dal riferimento al carattere “necessario” dell’intervento, a differenza del secondo nel quale si richiama la semplice “opportunità” dello stesso (punto 8 del *Considerato in diritto*).

tutela dell'autonomia delle Camere e istanze di garanzia delle posizioni giuridiche di chi partecipa, o ambisce a partecipare alla competizione elettorale, meriterebbe una particolare attenzione nel quadro di possibili interventi di riforme.

Il tema, tuttavia, non ha suscitato interesse da parte dei diversi progetti di riforma costituzionale che si sono susseguiti, molti dei quali peraltro naufragati<sup>48</sup>, nonostante le sollecitazioni della dottrina che ha, in più occasioni, rilevato l'inidoneità del sistema di controllo esclusivamente *politico* definito dall'art. 66 della Costituzione a funzionare in un sistema politico ben diverso rispetto a quello nel quale esso era stato immaginato. Da più parti si è evidenziato l'impatto che la riforma in senso maggioritario del sistema elettorale del 1993 ha avuto sul funzionamento del meccanismo della verifica di poteri. Vero è che, come è noto, anche quella disciplina elettorale è stata mutata nel 2005 e, a seguito degli interventi della Corte costituzionale, da ultimo nel 2017. Ma, nel primo caso, il ritorno a un sistema proporzionale è avvenuto sul piano formale e non su quello sostanziale; quanto al secondo, l'esito delle elezioni del 2018, con l'affermazione di tre forze politiche, se da un canto sembra aver fatto tramontare definitivamente la

---

<sup>48</sup> Una ricostruzione ampiamente documentata è reperibile in L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019.

L'unico tentativo significativo di modifica era stato realizzato dalla commissione parlamentare bicamerale per le riforme costituzionali istituita nel 1997; l'art. 84 del progetto finale (XIII Leg., *Atti Camera - Senato*, pdl C n. 3931-A e S n. 2583-A) prevedeva che ciascuna Camera giudicasse dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, che sulle elezioni contestate ciascuna Camera deliberasse entro termini stabiliti dal proprio regolamento e che, contro la deliberazione o nel caso di decorrenza del termine, l'interessato avrebbe potuto proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni.

Interessanti le considerazioni del relatore sul sistema delle garanzie, on. Marco Boato: «La Commissione ha anche affrontato la questione se attribuire o meno alla Corte costituzionale la competenza a decidere in prima o seconda istanza sulle controversie relative ai titoli di ammissione dei componenti delle Camere.

Com'è noto, la necessità di verificare la validità del principio espresso dall'articolo 66 della Costituzione vigente - che affida alla competenza esclusiva del Parlamento i giudizi su tale materia - è emersa con evidenza soprattutto dopo l'adozione di un sistema prevalentemente maggioritario uninominale per l'elezione delle due Camere.

La competizione elettorale nell'ambito dei collegi uninominali ha aumentato la posta in gioco nel contenzioso elettorale, potendo le relative decisioni incidere molto più che in passato direttamente sulla composizione dei rapporti numerici tra le diverse componenti parlamentari. Di qui i rischi di decisioni arbitrarie da parte delle forze di maggioranza e la conseguente proposta di affidare ad istanze neutrali esterne al Parlamento le decisioni sui ricorsi elettorali o la verifica delle deliberazioni adottate in materia dalle Camere».

prospettiva di un sistema parlamentare orientato in senso maggioritario, non ha certamente ridotto la conflittualità politica, né i rischi di una distorsione della verifica dei poteri, così come definita in Costituzione, che a ciò si collegano. Cosicché, molti dei rilievi di quella dottrina mantengono intatto il proprio valore.

In realtà – alla luce dell’orientamento dominante che esclude la riconducibilità al controllo previsto dall’art. 66 della Cost. delle vicende che non riguardino soggetti che alle elezioni abbiano effettivamente preso parte<sup>49</sup> – anche nell’ipotesi di modifica della previsione costituzionale resterebbe il duplice problema di definire uno strumento processuale che possa, nei tempi necessariamente limitati della fase preparatoria delle elezioni, garantire una tutela rapida ed efficace, e di individuare il giudice al quale affidare tale potere.

Ed è proprio per ciò che la Commissione Affari costituzionali del Senato ha provato a “rivitalizzare” un istituto previsto dall’art. 139 del Regolamento che ha trovato finora scarsa, se non nulla, applicazione<sup>50</sup>. Con delibera del 28 aprile 2021 ha perciò ritenuto opportuno procedere a un ciclo di audizioni sul tema oggetto del monito stesso, «con l’obiettivo di predisporre un’iniziativa legislativa da sottoporre all’Assemblea, al fine di colmare la lacuna normativa segnalata dalla Corte»<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> La Corte costituzionale al punto 4.3. del *Considerato in diritto* della sent. n. 48 del 2021 ribadisce, sulla base del tenore letterale dell’art. 66 Cost. e della *ratio* di tale previsione ricavabile anche dai lavori dell’Assemblea costituente come la tutela ivi prevista riguardi solo «le controversie relative ai titoli di ammissione dei componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi».

<sup>50</sup> L’articolo 139 (*Sentenze della Corte costituzionale - Invio alle Commissioni e decisioni consequenziali delle Commissioni stesse*) prevede che nell’ipotesi in cui sia stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato, il Presidente comunichi al Senato la decisione della Corte costituzionale e che siano parimenti trasmesse alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che il Presidente del Senato giudichi opportuno sottoporre al loro esame. La Commissione – allorquando ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia già stata assunta al riguardo un’iniziativa legislativa o quando ravvisi l’opportunità che il Governo assuma particolari iniziative in relazione ai pronunciati della Corte. – adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere.

Una previsione analoga è reperibile nell’art. 108 del Regolamento della Camera dei deputati.

<sup>51</sup> Si è proceduto alle audizioni di G. AZZARITI, M. LIPARI, M. LUCIANI e G. SILVESTRI, in <https://www.senato.it/3572>, nonché di G. TARLI BARBIERI, pubblicata in un testo parzialmente rielaborato con il titolo *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina de contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in [Consulta online](#), 2021 fasc. II, 601 ss.

All'esito di queste, sembra che la soluzione che trova maggiore consenso sia quella della previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con l'applicazione, pur con alcuni adattamenti imposti dalla specificità delle elezioni politiche, delle previsioni contenute nell'art. 129 del D.lgs n. 104 del 2010 (*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*), che hanno dato prova di buon funzionamento con riguardo alle elezioni regionali, locali, nonché a quelle del Parlamento europeo<sup>52</sup>.

Sul punto, come detto, la delega non fu esercitata dal Governo, ma ciò non impedirebbe, ovviamente, un'ulteriore iniziativa in tal senso; anche se sulla scelta della fonte più adatta per intervenire, e sull'opportunità che tale iniziativa sia autonoma o meno rispetto a quella – al momento solo ipotizzata, dopo la riduzione dei parlamentari – sulla complessiva disciplina elettorale, si registrano posizioni discordanti.

Quale che sia la soluzione prescelta, resterebbe che in tale procedimento, in considerazione dei termini assai ridotti previsti, non sarebbe comunque possibile, ove necessario, sollevare una questione di legittimità costituzionale; nè sarebbe possibile farlo anche successivamente alle elezioni, dato che «il controllo dei risultati elettorali è sottratto al giudice comune ed è rimesso dall'art. 66 Cost. alle Camere di appartenenza degli eletti, «quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni» (sentenze n. 259 del 2009 e n. 113 del 1993)»<sup>53</sup>.

Per tale ragione, l'unica sede utile in cui ciò potrebbe avvenire è proprio quella individuata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 48 del 2021, e cioè innanzi al giudice ordinario, mediante un'azione di accertamento promossa prima dell'avvio del procedimento elettorale.

---

<sup>52</sup> Le ragioni a sostegno di tale opzione sono ampiamente e persuasivamente individuate da M. LIPARI nell'*Audizione informale del 3 giugno 2021 resa innanzi alla Commissioni Affari costituzionali del Senato*, cit., 10. Concordano con tale soluzione anche G. AZZARITI, M. LUCIANI E G. SILVESTRI nelle audizioni precedentemente richiamate.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. n. 110 del 2015, punto 3.3. del *Considerato in diritto*.

La combinazione tra i due strumenti consentirebbe di “coprire”, in termini di tutela giurisdizionale, tutte le fasi del procedimento elettorale anche per le elezioni politiche, garantendo altresì la possibilità di un eventuale intervento della Corte costituzionale.

L’alternativa percorribile sarebbe quella di “assorbire” all’interno della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie relative alla fase precedente l’indizione delle elezioni, ma «comunque riferibili alle operazioni elettorali».

Quanto invece alle vicende relative a chi risulti eletto – in assenza di una modifica dell’art. 66 Cost., che al momento appare assai improbabile – resta intatto l’ambito del potere di controllo delle due Camere, con tutti i limiti che sono stati evidenziati. In ambedue i casi, è chiaro che alla fase istruttoria dovrà seguire una iniziativa politica che possa condurre alle modifiche immaginate, in assenza della quale non è escluso che la questione possa presto ritornare all’attenzione della Corte costituzionale e alla Corte EDU, con esiti ad oggi difficilmente prevedibili.