



OSSERVATORIO SUL DIRITTO ELETTORALE
18 DICEMBRE 2024

La verifica dei poteri ancora sul
palcoscenico della Corte di Strasburgo:
prospettive per una revisione
costituzionale in Italia

di Giulia Sulpizi

Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato e persona
Università Ca' Foscari – Université Sorbonne Paris Nord

La verifica dei poteri ancora sul palcoscenico della Corte di Strasburgo: prospettive per una revisione costituzionale in Italia^{*}

di **Giulia Sulpizi**

Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato e persona
Università Ca' Foscari – Université Sorbonne Paris Nord

Abstract [It]: L'istituto della verifica dei poteri italiano – attualmente disciplinato nell'art. 66 Cost. – è davvero compatibile con i principi e le garanzie definite nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo? Alla luce del recente caso definito dal giudice convenzionale sul similare meccanismo operante in Islanda, si possono trarre alcune, generali, conclusioni di sistema che, unitamente alle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale, paiono utili per individuare possibili modifiche sul punto della Carta del 1948.

Title: Verification of powers newly defined by the European Court of Human Rights: perspectives upon an Italian constitutional reform

Abstract [En]: Verification of powers – as defined in art. 66 of the Italian Constitution – is compatible with main principles and guarantees described in the European Convention of Human Rights and its concrete application by the European Court of Human Rights? Starting from a similar case dealing with Iceland legal system and considering the recent decisions of the Italian Constitutional Court, we can find possible solutions for a constitutional reform on this matter.

Parole chiave: elezioni, Camere, giustizia, giurisprudenza convenzionale, Corte costituzionale

Keywords: elections, Chambers, justice, conventional jurisprudence, Constitutional Court

Sommario: 1. La radice del problema: tutelare in maniera effettiva il diritto di elettorato passivo nell'ambito della verifica dei poteri. 2. Il caso *Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl c. Iceland*. 3. I precedenti della Corte EDU. 4. Gli approdi della giurisprudenza costituzionale italiana per delimitare il campo della verifica dei poteri. 5. Spunti per una revisione costituzionale.

1. La radice del problema: tutelare in maniera effettiva il diritto di elettorato passivo nell'ambito della verifica dei poteri

Una delle peculiarità del sistema costituzionale italiano contemporaneo è rappresentata dall'istituto della verifica dei poteri, disciplinato nell'art. 66 Cost.¹, che assegna tale compito alle Giunte per le elezioni delle due Assemblee e la decisione finale sul punto alle Aule stesse, con specifica votazione.

Si tratta, a ben vedere, di una disposizione riguardante il contenzioso elettorale ampiamente inteso, laddove viene in luce, ai fini della tutela giurisdizionale, il diritto di elettorato passivo. Quest'ultimo

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ “Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità”.

aspetto è problematico nel nostro ordinamento, dal momento che si pongono due problemi fondamentali da considerare. In primo luogo, è d'uopo chiarire l'alveo applicativo della previsione *ante* citata, delimitandone i confini, al fine di verificare se essa si attagli anche al contenzioso pre e post-elettorale. In secondo luogo, si deve indagare, altresì, se tale meccanismo sia idoneo a fornire una garanzia effettiva alle prerogative dei singoli coinvolti nel procedimento elettorale.

Da qui, è necessario prendere le mosse dall'origine storica e dalla *ratio* della verifica dei poteri, oggi "sotto assedio" da più fronti², sia in conseguenza di numerose decisioni discutibili rese dalle Giunte delle Camere³, sia in ragione di numerose rimostranze espresse in sede dottrinale⁴, sia alla luce della delegittimazione del Parlamento a favore della magistratura⁵, sia, da ultimo, a causa di una – ormai – straripante "crisi sociale delle immunità della politica"⁶.

La riserva esclusiva di ciascuna Camera nel giudicare i titoli di ammissione dei propri componenti affonda, com'è noto, le proprie radici nel concetto di rappresentanza politica fatto proprio dal costituzionalismo anglosassone del XVII secolo e da quello francese del XVIII secolo, allo scopo di sottrarre al sovrano il controllo sull'esito delle elezioni, attribuito appunto alle stesse Assemblee⁷. Sulla scia di tali antiche innovazioni, anche lo Statuto albertino giunse a sancire, nel suo art. 60, che "ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri", senza discussione alcuna o contestazione in sede di Consiglio di Conferenza, che si rifece ai similari modelli delle coeve Costituzioni belga del 1831 e francese del 1814⁸.

Se si passa, poi, ad analizzare il dibattito in Assemblea Costituente in merito all'art. 66 Cost., si possono ravvisare diverse posizioni. Basti pensare alla proposta formulata da Mortati, volta ad affidare la competenza in materia di giustizia elettorale ad uno specifico tribunale, composto in numero pari di magistrati della Cassazione e del Consiglio di Stato e da membri eletti dalle Camere, con la precipua finalità di tutelare le minoranze "da ogni possibile ingiustizia commessa a loro danno dalla maggioranza"⁹.

² L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2019, p. 2.

³ Per un approfondimento sul punto si rinvia a M. CERASE, *Art. 66* (voce), in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Milano, 2006, p. 1285.

⁴ Si veda, tra i più restii a riconoscere l'attualità dell'istituto, P. COSTANZO, *La verifica dei poteri: un privilegio parlamentare sempre meno convincente*, in *Rass.parl.*, n. 3, 2006, spec. p. 783, laddove si giunge a dubitare della compatibilità dell'attuale sistema con il principio democratico e con il principio del diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale.

⁵ M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei processi elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla Corte costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Firenze in data 28-29 maggio 1999, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 122 ss.

⁶ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Aracne, Roma, 2012, p. 26.

⁷ L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, cit., p. 7. Qui si testimonia come in entrambi questi ordinamenti tale istituto sia stato poi abbandonato.

⁸ Sul punto si rinvia a L. CIAURRO (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le riforme istituzionali, Roma, 1996.

⁹ Così nella seduta del 19 settembre 1946.

Venne, però, preferita l'impostazione prospettata dal relatore Conti, favorevole alla tradizionale verifica parlamentare.

Si badi, poi, alla discussione attorno alla natura di tale istituto, come emerge dalle diverse terminologie usate per indicare quest'attività: dalla nozione di "verifica" della validità delle elezioni si distinguono i concetti di "accertamento" e di "giudizio", formula, quest'ultima, infine approvata su indicazione di Perassi. È interessante, inoltre, ricordare il suggerimento di Lussu, che fece espungere la parola "sola" dalla disposizione finale dell'art. 66 Cost., espressione ritenuta pleonastica. Si riteneva, infatti, una specificazione non necessaria, ma gli interventi giurisprudenziali successivi – volti a precisare che le elezioni politiche sono riservate alle Assemblee, restando "precluso qualsiasi sindacato alternativo, concorrente o successivo di qualsiasi autorità giudiziaria"¹⁰ – ben connotano l'opportunità che tale precisazione avrebbe avuto¹¹.

Tutto ciò premesso, si deve, in ogni caso, notare come, nei regimi parlamentari moderni, l'originaria motivazione – di affrancamento del Parlamento dal controllo del sovrano e di qualsiasi altro potere – perda forza e vigore, divenendo, piuttosto, un ostacolo e, anzi, potenzialmente un danno, soprattutto per le minoranze, che potrebbero trovarsi pregiudicate nelle loro prerogative dall'azione dell'Assemblea¹². Si è argomentato, a partire dalla stessa giurisprudenza costituzionale, come si tratti di un meccanismo "anacronistico", che deve essere esercitato con cautela, poiché rappresenta un'esonazione dalla giurisdizione. Già in risalenti pronunce tale concetto era emerso¹³ e così è stato, infine, chiarito quando si è definitivamente sostenuto che la verifica dei poteri non possa essere estesa ai Consigli regionali. Ciò non poiché questi ultimi sono organi "autonomi" e non "sovrani", ma poiché, comportando tale istituto una deroga all'attivazione dei rimedi giurisdizionali, questi non può estendersi "al di là della specifica situazione regolata"¹⁴. Da qui, un atteggiamento cautamente critico da parte della Consulta, dal momento che l'istituto in parola risponde "ad una tradizione che affonda le sue radici nell'esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva"¹⁵.

Tutto ciò premesso, si deve, ora, valutare se la verifica dei poteri sia strumento idoneo per la garanzia giurisdizionale del diritto soggettivo di elettorato passivo, considerando sia il c.d. contenzioso attinente al procedimento elettorale preparatorio, ovverosia quel "complesso delle attività (...) consistenti essenzialmente nel deposito dei contrassegni, delle liste e delle candidature da parte di coloro che

¹⁰ Cons. St., sent. n. 504/1950.

¹¹ L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, cit., pp. 9-10.

¹² M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc.dir.*, vol. XXXI, 1981, p. 768.

¹³ Si rinvia a Corte cost., sentt. nn. 66/1964, 115/1972 e 113/1993.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 29/2003.

¹⁵ *Ibidem*.

intendono esercitare il diritto di elettorato passivo”¹⁶, sia al c.d. contenzioso post-elettorale, unico versante che certamente ricade sotto l’ombrello della riserva a favore delle Camere¹⁷.

Ciò non toglie che, una volta delineati i confini della verifica dei poteri grazie ai chiarimenti forniti dal giudice delle leggi italiano, si possa – e debba – esaminare se tale meccanismo abbia i contorni di una tutela giurisdizionale effettiva. Per valutare tale aspetto – nella chiusura del presente contributo – è, però, dapprima necessario indicare, sinteticamente, i principi tracciati dalla giurisprudenza EDU, che in plurime occasioni, anche recenti, ha avuto modo di esprimersi su tale istituto.

2. Il caso *Guðmundur Gunnarsson and Magnús Davíð Norðdahl c. Iceland*

Prima di procedere con l’analisi dei principali passaggi argomentativi dell’ultima pronuncia della Corte EDU, è necessario ricostruire, sinteticamente e senza pretesa di esaustività, il contesto normativo sovranazionale in cui tale sentenza si inserisce.

In primo luogo, quindi, è d’uopo partire dal contenuto del punto 3.3 delle Linee guida del “Codice di buona condotta in materia elettorale” formulato dalla Commissione di Venezia, operante nell’ambito del Consiglio d’Europa, al fine di garantire un sistema di tutela giurisdizionale efficace. Nella versione inglese del dettato normativo si legge, infatti, che “*The appeal body in electoral matters should be either an electoral commission or a court. For elections to Parliament, an appeal to Parliament may be provided for in first instance. In any case, final appeal to a court must be possible*”. Ad un’attenta indagine letterale, in ossequio ai criteri interpretativi di rango internazionale¹⁸, si può ben sostenere come si intenda che *in ogni caso* sia necessario, in un sistema giuridico democratico, garantire un sistema di ricorso efficace avanti ad un organo giurisdizionale di ultima istanza¹⁹. È, poi, il Rapporto esplicativo di queste Linee guida, al punto 92, che individua la *ratio* del ricorso, consistente nella necessità di garantire piena osservanza delle norme elettorali, e l’ambito applicativo di questa disposizione, che tutela non solamente il risultato delle consultazioni, ma anche gli atti precedenti alle stesse, riguardanti, in specie, il diritto di voto, le liste elettorali, l’eleggibilità e la validità

¹⁶ Il riferimento è a quanto descritto, per la Camera dei deputati, dal d.P.R. n. 361/1957, “Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati” e, per il Senato della Repubblica, dal d.lgs. n. 533/1993, relativo al Senato della Repubblica, in merito al quale sono, attualmente, esperibili, due diversi livelli di tutela, uno di natura amministrativa facente capo all’Ufficio centrale nazionale e uno attribuito alle Giunte per le elezioni delle Camere.

¹⁷ G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 206 ss.

¹⁸ Sembra necessario ricorrere ai criteri di cui all’art. 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, laddove si prevede che “quando il raffronto dei testi autentici fa apparire una differenza di senso” debba farsi ricorso ai “mezzi complementari di interpretazione”, come i lavori preparatori. In merito al punto 3.3 di cui si diceva, dall’osservazione dei lavori preparatori del Codice si ricava come, nonostante si fosse valutata anche la possibilità di un ricorso presso gli stessi organi parlamentari, si sia optato per assicurare la regola del ricorso in sede giurisdizionale e di un conseguente grado di appello: così, G. PICCIRILLI, *L’aggiornamento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., p. 158.

¹⁹ Sulla diversa traduzione – con ben dissimile significato, ma non convincente – si esprime G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 203.

delle candidature. In molti hanno, però, sostenuto la natura di *soft law* di tali previsioni di rango sovranazionale, senza riconoscerne carattere vincolante. Ciò, però, non pare convincente, ad avviso della migliore dottrina, che ricorda, al contrario, come la Commissione di Venezia abbia agito – al fine precipuo di “rilevare e registrare (...) i principi del patrimonio elettorale europeo”²⁰ – su espresso mandato dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, che ha poi approvato il “Codice”²¹. Se ciò non bastasse, si rammenti che tale intervento ha trovato espresso riconoscimento da parte degli esecutivi degli Stati membri del Consiglio d’Europa, per mezzo di un’apposita dichiarazione da parte del Comitato dei Ministri adottata il 13 maggio 2004²², e che la stessa Corte EDU ha ampiamente richiamato nelle sue decisioni queste disposizioni, con ciò confermandone la forza e la rilevanza²³.

Sembra, quindi, potersi prendere atto che un’eventuale violazione del Codice non resti sprovvista di sanzione all’interno del sistema giuridico del Consiglio d’Europa, introducendo *standards* minimi di tutela alla luce di queste previsioni, suscettibili di ulteriore sviluppo da parte della Corte di Strasburgo²⁴. Non stupisce, dunque, che nella parte II del suddetto Codice siano trattate le “Condizioni di effettività dei principi contenuti nella I parte”: da ciò discende la percorribilità di azioni di tutela al fine di dare applicazione – e pieno vigore – alle previsioni del suddetto documento normativo di rango internazionale, in una prospettiva di combinazione tra profili formali e sostanziali, dove l’uno implementa l’altro e viceversa. In questa prospettiva, pare evidente la contraddizione tra le garanzie sancite in materia elettorale nell’opera della Commissione di Venezia e l’istituto della verifica dei poteri previsto dall’art. 66 Cost. Basti pensare che già un rapporto del 2006 dell’ODHIR dell’OCSE ha sottolineato l’opportunità di inserire nel procedimento elettorale italiano dei meccanismi imparziali e tempestivi per la risoluzione delle controversie, segnalando la necessità di rivedere l’interpretazione da attribuire alla disposizione in parola. Si evidenzia, in specie, l’importanza di assegnare una visione meno estensiva dell’istituto²⁵. Non sorprende, dunque, che la Corte EDU abbia avuto modo di mettere in luce la contrarietà tra quanto attualmente prevede il nostro ordinamento nazionale e il punto 3.3. delle Linee guida del Codice. Si badi, infatti, che, anche se il giudice convenzionale è giunto a riconoscere un certo grado di specialità alle norme e ai meccanismi di controllo interni al Parlamento nazionale, questi ha, in ogni caso, evidenziato come

²⁰ Risoluzione n. 1264/2001 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa.

²¹ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Cedam, Padova, 2022, p. 9.

²² G. PICCIRILLI, *L’aggiornamento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, cit., p. 153.

²³ Si rinvia a *Ekoglasnost c. Bulgaria*, del 6 novembre 2012, oltre a *Namat Aliyev c. Azerbaijan*, dell’8 aprile 2010, *ex multis*.

²⁴ G. PICCIRILLI, *L’aggiornamento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, cit., p. 155.

²⁵ *Ivi*, p. 156.

questi ultimi debbano rispondere ai principi di terzietà ed indipendenza²⁶. Tutti elementi che pongono una certa frizione tra le previsioni del Codice e l'istituto in parola.

Nel quadro sovranazionale è, poi, necessario sottolineare l'importanza del contenuto dell'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che sancisce che "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali". Ci si appunta, com'è evidente, sulla lesione dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla CEDU e dai suoi Protocolli aggiuntivi, da cui discende, in capo agli Stati aderenti al trattato, un obbligo di predisposizione dei requisiti di accessibilità ed efficacia nel sistema rimediale interno, volto a garantire effettività di tutela. Si ribadisce, in tale prospettiva, il carattere strumentale di questo diritto, che assume, dunque, una funzione "procedurale", da combinarsi necessariamente con la tutela di altri diritti convenzionali "sostanziali", che ne costituiscono l'imprescindibile sostrato applicativo²⁷. Non stupisce, dunque, che tale disposto sia spesso invocato

²⁶ Si rinvia al caso della Corte EDU, *Savino e altri c. Italia*, del 28 aprile 2009, su cui sono intervenuti, *ex multis*, C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 1074 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass.parl.*, 2009, pp. 1077 ss. e B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, pp. 1051 ss. In termini generali, la Corte, dopo aver respinto l'eccezione del Governo relativa alla non applicabilità al caso di specie dell'art. 6 CEDU, ha esaminato le doglianze di merito dei ricorsi riuniti. I ricorrenti, con il primo motivo di ricorso, lamentavano che gli organi giudicanti interni non fossero "costituiti dalla legge" ma previsti da un regolamento interno alla Camera e quindi non potessero rivestire i caratteri di una giurisdizione preconstituita in senso. Su questo punto, la Corte ha rammentato che nella sua giurisprudenza la nozione di legge non è intesa in senso meramente formale ma in senso sostanziale. È legge in senso sostanziale quella fonte giuridica che sia sottratta alla mutevole discrezionalità del potere esecutivo e che sia ragionevolmente conoscibile e prevedibile dai consociati. Quanto al requisito della "accessibilità" del Regolamento sulla tutela giurisdizionale, la Corte ha ritenuto che la mancata pubblicazione di tale testo normativo sulla Gazzetta ufficiale non inficiasse tale aspetto, a condizione che gli interessati potessero agevolmente consultarlo. Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti lamentavano che gli organi giudicanti interni non fossero veri giudici, poiché costituiti da deputati e quindi non indipendenti giacché – limitatamente alla competenza d'appello – costituiti dalle stesse persone in possesso del potere normativo e amministrativo interno all'ordinamento parlamentare. Sotto questo profilo, la Corte ha condiviso solo in parte gli argomenti dei ricorrenti, affermando che l'indipendenza del giudice costituisce requisito per la cui sussistenza l'art. 6 non richiede necessariamente l'incardinamento in un diverso ordine, purché i giudici siano totalmente indipendenti dal potere esecutivo e da entrambe le parti del giudizio, e che, in tema di imparzialità, quest'ultima sussiste quando manchi un pregiudizio e non vi siano legittimi sospetti che i singoli componenti il collegio giudicante agiranno per partito preso. Da qui, la Corte ha sottolineato che il meccanismo del sorteggio dei membri e della loro incompatibilità con la funzione di membro dell'Ufficio di Presidenza valevoli per gli organi di primo grado fossero elementi sufficienti per ritenere tali organi alla stregua di giudici indipendenti per gli affari loro devoluti dal regolamento interno. Quanto, invece, all'organo d'appello, la Corte ha rilevato la mancanza dell'elemento dell'indipendenza, giacché l'organo titolato a esprimere in via definitiva la volontà normativo-amministrativa interna alla Camera era il medesimo che giudicava sulle controversie che insorgono sulle materie gestite dall'Ufficio di Presidenza. Tuttavia, è stato rilevato che la Sezione, organo d'appello della Camera, era interamente costituita da membri dell'Ufficio di Presidenza, con conseguente rispetto delle norme riguardanti la compatibilità e l'organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale. Non si è, quindi, ravvisata la violazione dell'art. 6 CEDU né in relazione alla base giuridica della previsione degli organi dell'autodichia né in relazione alla composizione di tali organi in primo grado, bensì con riferimento al solo organo d'appello.

²⁷ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 14.

unitariamente alla lesione di altre prescrizioni normative, anche se non si esclude che sia possibile far valere, in maniera solitaria, la sua violazione²⁸.

La “giustiziabilità” dei diritti elettorali è, poi, garantita anche dall’art. 6 CEDU, che stabilisce che “Ogni persona ha diritto ad un’equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta”. Si definiscono, così, due diritti, ovverosia quello di accesso ad un giudice e quello ad un processo avanti ad un’autorità terza ed imparziale che garantisca il contraddittorio tra le parti. È, in particolare, questo secondo versante che negli ordinamenti interni assume, di nuovo, carattere “procedurale”, garantendo un apparato giurisdizionale di tutela dei diritti civili, un procedimento equo e provvisto di caratteristiche tali da fornire una protezione effettiva²⁹.

Queste due previsioni mantengono una radice comune, “che risiede nella finalità di garantire l’apprestamento, da parte degli Stati contraenti, di apparati rimediali, giurisdizionali e non, idonei ed adeguati ad assicurare un’effettiva tutela dei diritti convenzionali”³⁰. Le due disposizioni hanno, però, ambiti applicativi diversi, in cui l’art. 13 assume sempre una connotazione più marcatamente strumentale rispetto all’assicurazione di altri diritti, introducendo la possibilità di formulare un’istanza nazionale di fronte alla quale far valere la relativa violazione³¹. Da qui, la diversa giurisprudenza che si appunta su queste due norme, che sono da imputarsi e riferirsi a questioni e contenziosi parzialmente diversi.

Appare, inoltre, centrale quanto dispone, in termini “sostanziali”, l’art. 3 del Protocollo n. 1 allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo, che afferma che “Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo”. Il termine “elezioni” è da intendersi, anche alla luce della giurisprudenza sovranazionale, in maniera estensiva, comprendendo gli organi legislativi e quelli che partecipano, a vario titolo, negli ordinamenti costituzionali al procedimento legislativo. La Corte di Strasburgo ha, infatti, anche sotto il piano contenutistico, ampliato tale nozione, volta a coinvolgere la garanzia dell’indizione di elezioni ad intervallo regolare, i caratteri di segretezza e libertà del voto, il carattere di universalità del suffragio e di parità di trattamento nell’esercizio del diritto di voto. Pur riconoscendo, in ogni caso, un ampio margine di apprezzamento in capo agli Stati contraenti riguardo alle modalità con cui operare, la Corte EDU ha esercitato in molti casi un sindacato importante sui sistemi elettorali nazionali, “volta a verificare che la disciplina elettorale

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., pp. 15-16.

³⁰ *Ivi*, p. 17.

³¹ *Ivi*, p. 18.

nazionale non risulti arbitraria ed inidonea a garantire un risultato elettorale conforme alla libera espressione del voto del corpo elettorale”³².

Al fine di esaminare la questione in oggetto si può, quindi, partire dal più recente caso deciso sul punto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 16 aprile 2024, riguardante le elezioni del Parlamento islandese, *l'Althingi*, svoltesi il 25 settembre 2021.

È necessario notare, preliminarmente, che in tale ordinamento, qualora insorgano contenziosi in merito ai risultati delle consultazioni elettorali, queste ultime sono, dapprima, sottoposte all'attenzione di un *Preparatory Credentials Committee*, le cui risultanze sono, poi, esaminate dal *Credentials Committee*. In entrambi i casi i membri di questi organismi sono selezionati fra membri del Parlamento neo-eletti ed è, in particolare, il *Credentials Committee* a scrutinare “*the lawfulness of the elections and the eligibility of members of parliament*” e ad adottare “*the relevant conclusions*”. Sono queste ultime ad essere, infine, sottoposte all'*Althingi* per il voto, volto a confermare o meno gli esiti delle elezioni e l'allocazione dei seggi. Solo all'esito di tale, ulteriore, verifica gli eletti acquisiscono effettivamente lo *status* di parlamentari.

Terminate, dunque, le elezioni di cui si accennava in premessa, è stato richiesto un nuovo conteggio dei voti e, in conseguenza di tale procedura, alcuni deputati hanno perso il posto loro assegnato, anche se ciò non ha influito sulla forza dei partiti nelle rispettive circoscrizioni. In seguito, nell'ottobre dello stesso anno, sono stati presentati separati ricorsi volti a contestare la legittimità delle operazioni di revisione effettuate e dei conseguenti nuovi risultati elettorali. Oltre alle censure di merito, è il primo ricorrente a sollevare due ulteriori questioni che attengono più propriamente al diritto costituzionale.

Si tratta, in specie, del potere in capo all'*Althingi* di decidere su controversie in materia elettorale e dell'influenza che “*the alleged defects*” possano aver avuto sull'esito delle consultazioni politiche.

Una volta evidenziati tali profili, si è investito il *Preparatory Credentials Committee* del compito di analizzare i documenti elettorali e i voti espressi. Finalizzato uno specifico *report* sul punto, quest'ultimo è stato sottoposto, il 25 novembre 2021, all'attenzione del *Credentials Committee*, che, esprimendosi a maggioranza, ha formulato, a sua volta, delle *recommendations*, in cui si è evidenziato, alla luce dello “*specific standard*”, che quanto lamentato dai ricorrenti non sia idoneo ad alterare il risultato delle elezioni.

Lo stesso giorno queste *recommendations* sono state presentate nella prima sessione dell'*Althingi*, in cui sono state ampiamente discusse e dibattute, con un esito non dissimile da quello dei *Committees*.

Giunta la questione all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, il giudice sovranazionale esordisce riportando le prescrizioni nazionali di interesse per la risoluzione del caso in esame. Si parte,

³² *Ivi*, pp. 25-26. Qui si rammentano, sul punto, diverse pronunce. È necessario, ad esempio, che la libera volontà popolare sia adeguatamente rispecchiata (come da *Bompard c. France*, del 4 aprile 2006). Sempre in questa prospettiva, la Corte ha riconosciuto la piena legittimità convenzionale della previsione di sistemi di liste bloccate, premi di maggioranza (*Sacomanno e altri c. Italia*, del 13 marzo 2012) e soglie di sbarramento o coefficienti minimi di voti per ottenere una rappresentanza (*Yamak e Sadak c. Turkey*, dell'8 luglio 2008).

dunque, dagli artt. 46, 60 e 70 Cost. islandese, che sanciscono, da una parte, il potere del Parlamento in quanto tale di decidere sulle elezioni dei propri componenti e, dall'altra, il diritto dei singoli di adire autorità giudiziarie terze ed imparziali per la tutela delle proprie prerogative. Sulla scia di tali previsioni, si rammentano le disposizioni specifiche sul punto delineate nell'*Act on Parliamentary Elections to Althingi* e negli *Standing Orders of Althingi*, regole di carattere tecnico/procedurale. Da ultimo, si richiamano altresì le *Procedural Rules of the Preparatory Credentials Committee*, adottate dopo lo svolgimento delle elezioni del 2021. Delineato questo composito quadro normativo, si annotano, fin da subito, le violazioni invocate davanti alla Corte EDU. Si tratta, in specie, della lesione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 allegato alla Convenzione e dell'art. 13 della suddetta Convenzione, in combinato con il succitato art. 3, nelle modalità operative e nei contenuti anticipati in premessa.

Partendo, quindi, dalla prima censura, è necessario riprendere il percorso argomentativo del giudice sovranazionale. Si tratta, a ben vedere, della questione inerente alla sussistenza di meccanismi di tutela giurisdizionale effettiva in ambito elettorale, giudizio che deve tenere conto delle “*particular circumstances of the individual case*”, con ciò intendendo che la Corte “*must take realistic account not only of the existence of formal remedies in the legal system of the Contracting Party concerned, but also of the general legal and political context in which they operate, as well as the personal circumstances of the applicants*”. Basandosi, dunque, su tale valutazione – giuridica e fattuale al tempo stesso – ci si potrà appuntare sulla sussistenza, o meno, di precedenti giurisprudenziali inerenti al tema trattato.

Nel caso di specie, si giunge ad argomentare come non vi siano, nell'ordinamento islandese, casi che possano porsi come antecedenti specifici rispetto alla questione in esame. Ciò non toglie, ad ogni modo, che l'impostazione legislativa, invece, sia ancorata alle antiche versioni della Costituzione del Paese: quella vigente, del 1944, quindi, si innesta direttamente su quelle del 1874 e del 1915, che già nei loro articolati istituivano il sistema di verifica dei poteri in capo al Parlamento all'esito delle competizioni elettorali. Ciò sostenendo, si arriva a due conclusioni centrali: in primo luogo, si ravvisa la sussistenza di un sistema di giustizia “interna” ormai consolidato; in secondo luogo, si evidenzia la mancata indicazione e allegazione, da parte del Governo resistente, di precedenti giurisprudenziali che possano confortare sull'esistenza di rimedi giurisdizionali effettivi. L'esecutivo, in questo caso, non ha, quindi, “*discharged their burden of proof in relation to the plea of non-exhaustion of a domestic judicial remedy*” e non ha dimostrato “*that such remedy existed at the material time and was available to the applicant*”.

La Corte arriva, quindi, a concludere per la non manifesta infondatezza della censura in esame e per l'ammissibilità della questione.

Passando, poi, al merito della questione, si ricorda che l'art. 3 in parola impone agli Stati aderenti alla Convenzione misure positive al fine di garantire elezioni democratiche, sancendo, in specie, che si tratti

di “*free elections*”, “*at reasonable intervals*”, “*by secret ballot*” e “*under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people*”, senza che ciò si trasformi nell’obbligo di inserire uno specifico sistema. Ciò che rileva, in generale, è la necessità di inserire un meccanismo di “*effective examination of individual complaints and appeals in matters concerning electoral rights*”.

È a questo punto che si riprende – richiamandolo in maniera espressa ed esplicita – il “test” delineato nel precedente della Corte EDU, la pronuncia *Mugemangango c. Belgium*, del 10 luglio 2020. Già in questa sede, infatti, erano stati definiti gli elementi da tenere in considerazione per verificare l’effettività della tutela giurisdizionale del diritto di elettorato passivo in un dato sistema giuridico. Si tratta, in particolare, di tre aspetti: a) “*the decisions in question must be taken by a body which can provide sufficient guarantees of its impartiality*”; b) “*the discretion enjoyed by the body concerned must not be excessive and must be circumscribed with sufficient precision by the provisions of domestic law*” e c) “*the procedure must be fair and objective and guarantee a sufficiently reasoned decision*”. Tutto ciò considerato, tenuto a mente che le mere irregolarità nel procedimento elettorale non sono di per sé indicative di elezioni non libere e che i sistemi elettorali dei diversi Paesi possono ben presentare delle differenze regolatorie, si debbono prendere in esame i tre parametri sopracitati, al fine di verificare se siano stati rispettati i contorni di una garanzia effettiva nel caso in esame.

Sub specie a), in tema di imparzialità dell’organo decidente, si intende che l’attività giudiziaria debba essere basata “*solely on factual and legal considerations, and not political ones*”. Sotto questo profilo, però, si può ben evidenziare che i membri del Parlamento non possono essere considerati come politicamente neutrali, per definizione. Nel caso di specie, i nove membri dei due *Committees* non sono assistiti da tali garanzie, essendo selezionati fra i componenti neoeletti dell’*Althingi* e non essendo dotati, *ex ante*, di regole specifiche per operare in assenza di qualsivoglia conflitto di interessi. Sedere, infatti, nel medesimo consesso su cui si è, poi, chiamati ad esprimere una valutazione, di carattere giurisdizionale, appare *de visu* come possibile violazione del principio di imparzialità. Ciò è ancora più evidente se si rapporta tale assunto al principio di cui all’art. 6 della Convenzione, che ha enfatizzato, in tema di neutralità della decisione, che “*justice must not only be done, it must also be seen to be done*” e che “*what is at stake is the confidence which the courts in a democratic society must inspire in the public*”. Passando, quindi, alla disamina dell’ipotesi *de qua*, la Corte evidenzia come sussistano dubbi sull’effettiva imparzialità nell’ambito del procedimento davanti all’*Althingi*, dal momento che non esistono regole prescrittive di sorta che impediscano agli eletti, coinvolti nelle controversie elettorali, di sedere nei *Committees* chiamati a decidere su queste controversie. Il primo parametro, quindi, pare violato, alla luce del quadro normativo e regolatorio vigente in Islanda. *Sub specie b)*, in tema di discrezionalità assegnata al corpo decidente, si rammenta come le regole definite per risolvere le controversie fornissero solo un contesto normativo basilare e scarno. Tra l’altro, sono state adottate dopo che i ricorrenti hanno presentato le loro rimostranze, *ex post*. Si conclude, dunque,

che le previsioni in materia non siano state descritte e circoscritte con sufficiente precisione nell'ambito della legislazione nazionale islandese, con ciò comportando la compromissione del principio in parola.

Sub specie c), in tema di procedura giusta ed oggettiva, che possa portare ad una “*reasoned decision*”, le previsioni sul punto sono qualificate come chiare, accessibili e conoscibili. Si è, infatti, data la possibilità ai ricorrenti di avere a disposizione il materiale idoneo per partecipare in maniera piena al contraddittorio. Solo questo profilo, in definitiva, pare soddisfatto dalle prescrizioni sottoposte all'attenzione del giudice sovranazionale.

Passando, poi, alla seconda censura, in tema di art. 13 della Convenzione, in combinato disposto con il già citato art. 3 del Protocollo n. 1, si deve verificare se si possa parlare, nel caso di specie, di un rimedio effettivo davanti ad un'autorità nazionale, al fine di tutelare i diritti e le libertà sanciti dalla stessa Convenzione. Si riprende, qui, di nuovo, quanto già affermato nella *Mugemangango*, in cui si è chiarito sul punto che non si debba discorrere di un'autorità giudiziaria in senso stretto e che, nelle dispute relative ai risultati elettorali e riguardanti la distribuzione dei seggi, “*it was necessary and sufficient for the competent body to offer sufficient guarantees of its impartiality, for its discretion to be circumscribed with sufficient precision by the provisions of domestic law, and for the procedure to be fair and objective and guarantee a sufficiently reasoned decision*”. La Corte è consapevole di non poter fornire agli Stati delle precise indicazioni – normative, di dettaglio – per introdurre rimedi giurisdizionali di questo tipo, che superino il “test” attivabile dalla Convenzione, ma il giudice sovranazionale può/deve limitarsi a verificare se sia introdotto un giudizio che tuteli il diritto di elettorato passivo nell'ambito del procedimento elettorale più ampiamente inteso. Nel caso di specie, si giunge, infine, a sottolineare come il Governo abbia solo affermato la sussistenza di un rimedio di tal fatta, senza porre, però, a supporto delle sue asserzioni nessuna solida prova né un apparato argomentativo valido. Da qui, emerge la violazione della prescrizione sovranazionale esaminata.

A conclusione del giudizio, si opta per la condanna nei confronti dell'Islanda che sconta un sistema interno di verifica dei poteri, in tema di contenzioso elettorale, lesivo delle prescrizioni della Convenzione.

3. I precedenti della Corte EDU

Tale pronuncia si assesta nel solco di un'ampia giurisprudenza convenzionale, che ha subito, nel corso dei decenni, una varia evoluzione.

Dapprima, è opportuno segnalare il contenuto della pronuncia *Ždanoka c. Lituania*³³, che ha riconosciuto una maggiore ampiezza del margine di apprezzamento in capo agli Stati membri della Convenzione nelle eventuali limitazioni dell'elettorato passivo rispetto a quello attivo, con ciò implicando un minore controllo da parte della Corte EDU sulla proporzionalità di tali limitazioni. Da qui discende, ad avviso

³³ Del 16 marzo 2006.

del giudice sovranazionale, una necessaria diversa valutazione: quando venga in gioco il diritto di elettorato attivo, la verifica di conformità si farà più stringente; quando si tratta del diritto di elettorato passivo, i canoni cui attenersi saranno, invece, più laschi. In linea generale, il riferimento normativo preciso sul punto si riferisce all'art. 3 Protocollo addizionale alla CEDU. In particolare, si argomenta qui che *“L'article 3 du Protocole no 1 diffère des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles garantissant des droits en ce qu'il énonce l'obligation pour les Hautes Parties contractantes d'organiser des élections dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple et non un droit ou une liberté en particulier”* e che *“eu égard aux travaux préparatoires de l'article 3 du Protocole no 1 et à l'interprétation qui est donnée de cette clause dans le cadre de la Convention dans son ensemble, la Cour a établi que cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections”*. Da qui, *“Les droits garantis par l'article 3 du Protocole no 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit. Néanmoins, ces droits ne sont pas absolus. Il y a place pour des «limitations implicites», et les Etats contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière”*³⁴, margine di apprezzamento che la Corte stessa definisce come ampio. Quanto, in specie, alla lesione, ai sensi dell'art. 3 del Protocollo, del diritto di elettorato passivo, si sostiene che *“la Cour a souligné que les Etats contractants disposaient d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'éligibilité. Quoique procédant d'un souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs –, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat. La multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aux fins de l'application de l'article 3, toute loi électorale doit donc toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné”*³⁵. In merito a tali prerogative di rango soggettivo, il Giudice sovranazionale si mostra, ad ogni modo, cauto nelle sue valutazioni, osservando, a partire dai propri precedenti, come *“le droit de se présenter aux élections législatives peut être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote. En fait, alors que le critère relatif à l'aspect «actif» de l'article 3 du Protocole no 1 implique d'ordinaire une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, la démarche adoptée par la Cour quant à l'aspect «passif» de cette disposition se limite pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité”*³⁶.

Tale approdo è stato, poi, ripreso e ribadito dalla Corte costituzionale italiana che, nella sua prospettiva di dialogo e di contaminazione con gli indirizzi delle corti europee e sovranazionali³⁷, ha avuto modo di ricordare che in merito *“alle restrizioni al diritto di voto nel suo aspetto ‘passivo’, il controllo della Corte*

³⁴ *Ivi*, p. 32.

³⁵ *Ivi*, p. 33.

³⁶ *Ivi*, p. 38.

³⁷ G. PICCIRILLI, *L'aggiornamento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, cit., pp. 160-161.

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”, poiché in questo caso “viene (...) 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»³⁸.

Bisogna, però, attendere un'altra storica pronuncia, la *Grosaru c. Romania*³⁹, perché il giudice di Strasburgo affermi la mancanza di profili di incompatibilità radicali tra l'esclusiva convalida parlamentare degli eletti e il diritto convenzionale, poiché questo sistema è presente in Paesi, come l'Italia appunto, ma anche come il Belgio e il Lussemburgo, “di lunga tradizione democratica”. In maniera dissimile, invece, in tutti gli altri Stati dell'Unione, vi è un'articolazione in più gradi di giudizio, avanti a tribunali ordinari, speciali o avanti alla Corte costituzionale, per giudicare delle controversie in materia elettorale. Si ribadisce, in ogni caso, che “*The tendency towards investing courts with jurisdiction for post-electoral disputes is in line with the European standards recommended by the Venice Commission, which points out that in all cases there must be a judicial remedy available, since an appeal to the parliamentary validation commission or an electoral commission does not offer sufficient guarantees*”⁴⁰. Sembra, quindi, che, se da una parte si tende a giustificare l'esistenza di un meccanismo di verifica dei poteri, dall'altra si valuta la difficile compatibilità di rimedi di tal fatta con le raccomandazioni provenienti dalla Commissione di Venezia.

Da qui, l'importanza di assicurare in maniera piena il diritto di elettorato passivo, ovvero sia “*to stand as a candidate in an election, which is guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 and is inherent in the concept of a truly democratic regime, would be merely illusory if one could be arbitrarily deprived of it at any moment*”. Partendo da tale assunto, stante l'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati nella definizione della materia elettorale ampiamente intesa, si afferma in maniera chiara che tali prerogative “*must be effective*”: da ciò discende che debba esserci “*a number of criteria framed to prevent arbitrary decisions*”, prese da “*a body which can provide a minimum of guarantees of its impartiality*”, con un potere discrezionale che “*must not be exorbitantly wide*”, ma deve essere “*circumscribed, with sufficient precision, by the provisions of domestic law*”, al fine di ottenere “*a fair and objective decision*” e di prevenire “*any abuse of power on the part of the relevant authority*”⁴¹.

Nel caso di specie, tramite un approccio di tipo sostanzialistico che si appunta sull'esame dell'apposito sistema rimediale definito in un Paese membro della Convenzione e alla luce dell'analisi del Codice elaborato dalla Commissione di Venezia, si evidenziano, *in tandem*, le violazioni dell'art. 3 Protocollo e dell'art. 13 CEDU⁴².

³⁸ Corte cost., sent. n. 35/2021.

³⁹ Del 2 giugno 2010.

⁴⁰ *Ivi*, p. 12.

⁴¹ *Ivi*, p. 17.

⁴² *Ivi*, pp. 19 ss.

La Corte EDU, in particolare, è giunta ad occuparsi della convalida riservata nel caso *Saccomanno e altri c. Italia*⁴³. Anche qui il punto di maggiore criticità è stato rappresentato dalla mancanza, in Italia, di un giudice “strutturalmente tale”, traducendosi questo nell’impossibilità di far valere dinnanzi ad un’autorità indipendente, con un ricorso effettivo, il “diritto costituzionale di esercitare il proprio diritto di voto conformemente alla Costituzione”. Da qui, si è invocata la lesione degli artt. 6 e 13 CEDU. Sul punto si rammenta qui che tutta la giurisprudenza, amministrativa, di legittimità e costituzionale, ha affermato l’estraneità del proprio sindacato in tale settore, assegnando tale esclusiva competenza di giudizio alle Camere. La peculiarità del sistema italiano è ampiamente valutata dal giudice sovranazionale, che ha spesso dubitato della compatibilità di un sistema di tal fatta con le prescrizioni della Convenzione, arrivando, ad esempio, a censurare la procedura, tutta “domestica”, in quanto interna alla stessa Camera elettiva, che aveva portato all’annullamento di una elezione in Georgia⁴⁴, oltre a indubbiare il sistema della verifica parlamentare delle elezioni vigente in Romania, analogo a quello italiano, come si è avuto modo di evidenziare *supra*. In ogni caso, in quest’occasione la Corte è giunta ad affermare che “i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale esulano dal campo di applicazione dell’articolo 6”, che coinvolge segnatamente la tutela dei soli diritti in materia civile e penale. Trattandosi di diritti di carattere politico, questi pure sono soggetti alla tutela di cui all’art. 13 CEDU, ma si ribadisce anche in questa sede l’ampia discrezionalità dei Paesi aderenti alla Convenzione, che sono tenuti ad apprestare rimedi effettivi a presidio delle posizioni giuridiche soggettive garantite dalla CEDU stessa⁴⁵. È, quindi, necessario che si possa apprestare un procedimento che, anche se privo di carattere giurisdizionale vero e proprio, sia sostanzialmente assistito di tutte le cautele tipiche delle autorità giudicanti, con ciò comportando il venire in luce di un sistema paragiurisdizionale⁴⁶.

Fino a questo punto si può ravvisare, in via conclusiva, come la Corte EDU abbia sempre adottato una prospettiva di – così si potrebbe definire – *self restraint*, evitando di “sconfinare” in un terreno a lei sconosciuto, senza interferire nei singoli sistemi elettorali adottati, ritenendo sufficiente, ai fini della sua analisi, che siano rispettati i minimi canoni di democraticità del sistema elettorale ampiamente inteso, ivi compresa la tutela giustiziale⁴⁷.

⁴³ Del 13 marzo 2012.

⁴⁴ *Georgian Labour Party c. Georgia*, dell’8 luglio 2008.

⁴⁵ L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), p. 3.

⁴⁶ M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, in *Rass.parl.*, maggio/agosto 2023, p. 246.

⁴⁷ L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., p. 367.

È, però, nella successiva sentenza *Mugemangango c. Belgium*⁴⁸ che il giudice convenzionale ha affermato che, stante la discrezionalità degli Stati in materia di diritti politici, non sia compito della giurisprudenza stabilire quale debba essere l'autorità avanti alla quale svolgere il controllo sulle operazioni elettorali né sia necessario che essa sia un'autorità giurisdizionale. La Corte rileva, però, l'obbligatorietà di garantire, in via sostanziale, un presidio di ultima istanza a tutela di tutte le fasi in cui si dipana la procedura elettorale⁴⁹. Si tratta, a ben vedere, di un superamento della propria previgente impostazione, senza tuttavia portare alle estreme conseguenze il proprio ragionamento, adottando sempre il proprio approccio sostanzialistico⁵⁰.

Analizzando, *sub specie*, la compatibilità tra la verifica dei poteri con le garanzie e i rimedi di natura giurisdizionale di cui all'art. 6 della Convenzione, la Corte ha elaborato un vero e proprio “test”, cui si è *ante* accennato. Si ravvisano, quindi, le tre condizioni di cui *supra* – ovverosia, la garanzia di imparzialità dell'organo giudicante; la necessaria delimitazione legislativa della sua discrezionalità e la previsione di una procedura idonea a garantire che possa pervenirsi ad una decisione equa, obiettiva e sufficientemente motivata – nella prospettiva di individuare dei criteri da applicare nei diversi casi sottoposti all'attenzione del giudice internazionale. Così optando sembra, in ogni caso, che la Corte abbia inteso disattendere le conclusioni cui era giunta la Commissione di Venezia, intervenuta nella causa contro il Belgio come *amicus curiae*, sottolineando il carattere anacronistico dell'istituto in parola ed evidenziando la necessità di un suo superamento. Ciò, si sosteneva, per tre ordini di ragioni. In primo luogo, si evidenziava come l'istituto in parola, originariamente definito come garanzia di tutela avverso il potere del sovrano, si sia sempre più trasformato in uno strumento di abuso da parte delle Camere. In secondo luogo, in chiave comparatistica, si è osservato che in molti altri ordinamenti europei la decisione di ultima istanza sulle controversie elettorali sia rimessa agli organi giurisdizionali, prevedendo un intervento o dei giudici costituzionali o dei giudici comuni. Da ultimo, si è giunti a richiamare proprio il punto 3.3 delle Linee guida del “Codice” di cui si accennava *ante*: sarebbe, ad ogni modo, necessario garantire in un momento successivo, rispetto alla convalida in capo al solo Parlamento, la possibilità di proporre impugnazioni davanti ad organi diversi⁵¹.

⁴⁸ Del 10 luglio 2020, già citata.

⁴⁹ Si è parlato, non a caso, della giustizia elettorale come una sorta di “quarto potere dello Stato”, essendo chiamata a svolgere un ruolo fondamentale e sempre più decisivo negli ordinamenti contemporanei, trattandosi di una fase “collocata dentro il diritto, ma ai confini della politica, che rappresenta precisamente l'elemento determinante per eccellenza dell'indole democratica di un ordinamento”: L. PEGORARO, *Conclusioni. Infine, chi controlla le elezioni?*, in L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni*, Bologna University Press, Bologna, 2011, p. 354.

⁵⁰ M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, cit., p. 247, laddove si afferma che non si tratti di un vero e proprio *overruling*.

⁵¹ M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, cit., pp. 248-249.

Non mancano, in ogni caso, pronunce di senso opposto. Tra queste, basti pensare alla sentenza *Gianfranco Galan c. Italia*⁵², in cui il giudice di Strasburgo ha rigettato le doglianze presentate facendo leva proprio sulla riserva parlamentare di cui all'art. 66 Cost. Tale diversa – e opposta – soluzione si fonda, però, sulla radicale differenza delle situazioni giuridiche soggettive prese in considerazione. Nella decisione inerente al caso Galan la valutazione della Camera era limitata alla semplice presa d'atto dell'avvenuta condanna, escludendo, così, la necessità di un ulteriore controllo giurisdizionale. Si trattava, quindi, di una declaratoria di decadenza dal mandato parlamentare pronunciata dal Parlamento a seguito della sola constatazione dell'esistenza di una sentenza penale irrevocabile, in applicazione di un'espressa previsione legislativa e in assenza di qualsivoglia profilo di discrezionalità politica. Questa condizione appare radicalmente diversa da quella in cui alla Camera spetti di accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità di una lista, come nel caso che ha dato origine alla sentenza n. 48 del 2021 della Consulta, di cui si darà atto *infra*, o di procedere ad un riconteggio delle schede bianche, nulle o contestate, come nel caso *Mugemangango c. Belgium*⁵³. In entrambi questi casi si trattava, in via evidente, di adempimenti cui il “giudice” parlamentare doveva procedere con propria acquisizione di prove e con adeguate garanzie di ordine sostanziale nell'ambito del contraddittorio: qui, invece, si prende semplicemente atto di risultanze già acquisite in altri processi e in altre sedi.

Ciò che rileva, in ogni caso, è che in questa sentenza il giudice sovranazionale abbia evitato di richiamare la necessità di garantire un efficace sistema di tutela dei diritti elettorali, senza, dunque, operare il “test” di cui si diceva in apertura del presente contributo. Sembra, quindi, a ben vedere, che l'intenzione sia stata quella di “salvare”, con un gesto che si potrebbe dire quasi estremo, la verifica dei poteri, evitando di pronunciarsi sul punto⁵⁴. Tra le righe della decisione, quindi, si potrebbe anche arrivare a leggere un parziale ripensamento da parte della Corte EDU, o quantomeno un temperamento delle proprie precedenti posizioni.

Proprio, però, alla luce dell'anzidetta differenza di fattispecie tra le varie sentenze definite dal giudice sovranazionale, non pare, in fin dei conti, che la *Galan* segni un passo indietro rispetto agli approdi della decisione del 2020 della Corte EDU, ma resta da verificare, certamente, se le soluzioni lì adottate saranno portate alle loro estreme conseguenze, qualora l'art. 66 Cost. – e il suo apparato applicativo – sia indubbiato avanti alla Corte di Strasburgo⁵⁵.

⁵² Del 17 giugno 2021.

⁵³ M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, cit., p. 128.

⁵⁴ M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, cit., p. 252.

⁵⁵ *Ibidem*.

4. Gli approdi della giurisprudenza costituzionale italiana

Passando, ora, al versante “interno”, si debbono porre in essere alcune precisazioni, al fine di delineare i confini applicativi della verifica dei poteri.

Partendo, dunque, dalla prima questione di nostro interesse, è necessario sottolineare come la giurisprudenza costituzionale si sia occupata, in svariate pronunce, di questo problema attraverso un percorso articolato e complesso che ha riguardato – e che riguarda tutt’ora – il “buco nero giurisdizionale”⁵⁶ causato dall’assenza di meccanismi di tutela per le controversie inerenti al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni nazionali.

Sullo sfondo si debbono esaminare i consolidati orientamenti della giurisprudenza, sia ordinaria⁵⁷ che amministrativa⁵⁸, e delle Camere⁵⁹, che tutti negano la propria competenza sul punto.

Da qui, sorgono le pronunce del giudice delle leggi, chiamato a intervenire per delineare una possibile soluzione in merito, agendo per colmare l’inerzia del legislatore⁶⁰.

Ciò nonostante, è necessario ripartire dal contenuto dell’ordinanza n. 512/2000 della Consulta, laddove quest’ultima ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, c. 4 e 87 del d.P.R. n. 361/1957 nella parte in cui non consentono un’azione giudiziaria nei confronti della decisione emessa dall’Ufficio centrale nazionale sull’opposizione proposta contro il provvedimento del Ministero dell’interno di ricusazione di un contrassegno elettorale presentato per le elezioni politiche. Sottolineando come si sia trattato solo di una “parvenza” di questione di legittimità

⁵⁶ L. CIAURRO, *Parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D’ALIMONTE C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 307.

⁵⁷ La Suprema Corte ha qualificato come “unzione giurisdizionale esclusiva” quella esercitata dalle Giunte per le elezioni delle assemblee rappresentative, da intendersi, in ogni caso, “non in senso stretto, attesa la natura affatto speciale dell’organo cui è demandata”: Cass., sez. un., sent. n. 9151/2008.

⁵⁸ Che si è mossa con più cautela sul punto, non senza alcune oscillazioni. In alcuni casi, il Consiglio di Stato si è dichiarato competente sul punto (ad esempio, Cons. St., ord. nn. 1743 e 1744/2008); in altri casi i TAR hanno negato la propria competenza (TAR Sicilia, sez. Catania, sent. n. 629/2006).

⁵⁹ A partire dalla XIII legislatura che le stesse hanno affermato a più riprese che la competenza delle Camere – *ex art. 66 Cost.* – sia da considerarsi limitata al controllo sui titoli di ammissione, non giungendo a comprendere la valutazione di mera legalità degli atti privi di rilevanza sulla verifica dei titoli dei singoli proclamati. Le Giunte si sono definite competenti a conoscere anche ricorsi e reclami, riferiti pure al procedimento elettorale preparatorio, al solo fine di esprimersi «sulla corretta composizione dell’organo elettivo». Alla luce di tale prospettazione, confermata anche nel corso della XVIII legislatura, rimaneva esclusa la possibilità di attrarre a sé le decisioni relative alle esclusioni di contrassegni, liste o candidati prima dello svolgimento delle elezioni: così, Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta del 13 dicembre 2006, nonché Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, sedute dell’11 dicembre 2018 e del 2 luglio 2013 e Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, seduta dell’11 dicembre 2018.

⁶⁰ E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 368 spec., laddove si argomenta che negli ultimi anni il “pendolo” della natura della Consulta stia oscillando verso il polo politico a scapito di quello giurisdizionale.

costituzionale, “poiché nella sostanza si sollecita una radicale riforma legislativa”⁶¹, la Corte ha evidenziato fin da subito l’inattività del Parlamento e ha negato la possibilità di ogni proprio intervento attivo⁶².

Similmente la pronuncia n. 117/2006, relativa al c.d. “caso Codacons”⁶³, ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzioni, sollevato dalla “Lista consumatori C.O.D.A.CON.S. Democrazia Cristiana” e volto a far dichiarare al giudice delle leggi “la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica (...) delle elezioni politiche” a scapito delle Camere. Anche se con una motivazione assai sintetica, si è chiarito che si tratti di un conflitto di giurisdizione, come tale sottratto alla competenza dei giudici costituzionali⁶⁴.

È, invece, la successiva sentenza n. 259/2009 a fornire un punto fermo, di chiarificazione. Qui ci si è occupati della questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 23 e 87 d.P.R. n. 361/1957, nella parte in cui non prevedono la possibilità di impugnare innanzi al giudice amministrativo i provvedimenti di esclusione di candidati e liste adottati nel corso della fase preparatoria. Il giudice *a quo*, nella sua ordinanza di rimessione⁶⁵, ipotizzava l’esistenza di un vero e proprio vuoto di tutela giurisdizionale, con conseguente violazione di svariati parametri, costituzionali⁶⁶ e convenzionali⁶⁷. Il ricorso, dunque, muoveva dalla convinzione che le norme esistenti “non sarebbero in grado di assicurare agli aspiranti candidati all’elezione del Parlamento italiano alcuna garanzia di giusto processo”, nella prospettiva di una tutela giurisdizionale effettiva, nettamente distinta, in questo senso, dalla mera tutela amministrativa, esperibile di fronte all’Ufficio elettorale centrale nazionale⁶⁸. Si è, quindi, giunti a ribadire che il controllo sui titoli di ammissione dei componenti delle assemblee elettive spetta, *ex art. 66 Cost.*, alle sole Camere, “unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni”⁶⁹. La questione non si

⁶¹ Corte cost., ord. n. 512/2000.

⁶² Così, C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, in *Giur.cost.*, n. 6, 2000, pp. 4037 ss. e F. CAPORILLI, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice: sul controllo giurisdizionale delle decisioni dell’ufficio elettorale nazionale*, in *Foro it.*, n. 12, 2001, vol. I, pp. 3492 ss.

⁶³ Si tratta del conflitto promosso con ricorso della “Lista consumatori C.O.D.A.CON.S. Democrazia Cristiana”, volto ad affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica (ed in particolare, alla presentazione delle liste) delle elezioni politiche, ed a negare quella della Camera dei deputati, che esisterebbe solo relativamente alla verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti.

⁶⁴ Corte cost., ord. n. 117/2006, come chiarisce anche P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in *Consulta online*, 26 aprile 2010, p. 6.

⁶⁵ Commentata da E. LEHNER, *Osservazioni a Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, ord. 29 maggio 2008, n. 489*, in *associazioneidecostituzionalisti.it.*, 2008.

⁶⁶ Artt. 3, 24 e 113 Cost., tra gli altri.

⁶⁷ Art. 6 CEDU, parametro invocato *ex art. 117 Cost.*, laddove si evidenzia la necessità, per l’ordinamento italiano, di conformarsi alle norme di diritto internazionale in tema di protezione dei diritti umani, anche e soprattutto nell’ambito di una tutela giurisdizionale effettiva: così chiarisce P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico?*, cit., p. 1.

⁶⁸ In tal senso, P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico?*, cit., p. 2.

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 529/2009.

risolverebbe, quindi, in un giudizio di compatibilità delle disposizioni con la Carta costituzionale, ma atterrebbe al corretto utilizzo dei canoni ermeneutici di cui l'ordinamento è dotato⁷⁰.

Tale divergenza interpretativa, se riguardante la legge ordinaria, darebbe luogo, alternativamente, ad una questione di giurisdizione, per cui la Corte costituzionale non è competente, o, laddove riguardi l'art. 66 Cost. e ne ricorrano i presupposti, ad un conflitto di attribuzioni inter-organico, volto a delimitare le rispettive sfere di attribuzioni costituzionali della Cassazione e delle Camere in sede di verifica dei poteri⁷¹. Alla luce di questa prospettazione, ciò che pare rilevare maggiormente è che le norme relative al contenzioso elettorale preparatorio siano state ricondotte nell'alveo dei diritti soggettivi, determinando, così, l'attribuzione di tali controversie alla competenza o del giudice ordinario o del giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva in ossequio all'art. 44 della l. n. 69/2009⁷². Il richiamo a tale disposizione appare assolutamente pregnante e non casuale, rappresentando, quasi, un invito al Governo ad intervenire, con una “benedizione preventiva” da parte del giudice delle leggi⁷³, tramite l'esercizio di una delega, cui l'esecutivo non ha, però, dato seguito.

Pur costituendo, quindi un significativo passo in avanti, quest'ultima pronuncia non ha mancato di destare perplessità, dal momento che ha lasciato aperta la questione in esame, limitandosi a non ravvisare alcun profilo di illegittimità costituzionale. Si argomentava in questa sede, infatti, che il solo nodo da sciogliere fosse interpretativo, ma tale soluzione giurisprudenziale non sembra, ad avviso di molta dottrina, sufficiente⁷⁴.

La Corte è, dunque, tornata nuovamente ad analizzare la problematica della riconducibilità del procedimento elettorale preparatorio nell'alveo della verifica dei poteri con un caso riguardante il

⁷⁰ P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico?*, cit., p. 5: “(...) non siamo in presenza di un vuoto di tutela dipendente da una carenza normativa incolmabile con gli ordinari strumenti ermeneutici e processuali, ma di una controversia interpretativa, che può essere considerata una circostanza contingente e accidentale non riferibile alla norma in sé e che, pertanto, non dà luogo ad un problema di costituzionalità”.

⁷¹ Così, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., pp. 61-162.

⁷² Si tratta del vero punto innovativo della sentenza, che pone, quantomeno, una linea di partenza su cui riflettere per operare delle scelte in tema di tutela giurisdizionale nell'ambito del contenzioso pre-elettorale. Così argomenta G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. n. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 28 luglio 2021, p. 663.

⁷³ Tale è l'espressione impiegata da M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 165, laddove si richiama altresì ID., *Tre manifesti a Palazzo della Consulta, Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, p. 419.

⁷⁴ Si è dubitato della correttezza della ricostruzione, in termini di attività giurisdizionale, del ruolo svolto dalle Camere in sede di verifica dei poteri, rilevando anche la problematicità dell'estensione dell'applicazione dell'art. 66 Cost. a tutti quanti i candidati, ivi compresi quelli non eletti o esclusi dalla competizione elettorale (interpretazione in contrasto con la locuzione “propri membri” impiegata dalla Carta). La verifica dei poteri costituisce, inoltre, uno strumento di tutela solo a posteriori, “non attivabile cioè con immediatezza nel corso della fase preparatoria”, risultando in capo al Parlamento neo eletto, una volta insediatosi: così, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 166. Sul punto, M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 31 ss. Lo stesso intervento della Corte in commento non è parso risolutivo: è stato che “il vuoto di tutela si è dimostrato effettivo, concreto e insuperabile”, come in F.G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur.cost.*, 2009, p. 3618.

procedimento pre-elettorale per le elezioni comunali, giungendo ad affermare che “ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l’esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio”⁷⁵ e l’importanza dell’immediata impugnabilità degli atti relativi al procedimento elettorale preparatorio⁷⁶. Da qui, il necessario intervento del legislatore, al fine di apportare un reale meccanismo di tutela⁷⁷.

A fronte, però, della persistente inerzia del Parlamento, è necessario prendere in considerazione la più recente pronuncia n. 48/2021 della Corte costituzionale.

Il fulcro della pronuncia è costituito dall’affermazione secondo cui l’art. 66 Cost. deve essere interpretato restrittivamente, al fine di arginare una “zona franca” nella tutela giurisdizionale e nella giustizia costituzionale, incompatibile con i principi di uno Stato di diritto⁷⁸. Non stupisce, dunque, che la Consulta, superando il precedente del 2009, abbia sostenuto l’inidoneità delle Giunte delle Camere a garantire la necessaria indipendenza e imparzialità della propria verifica: da ciò deriva che le “controversie che precedono lo svolgimento delle elezioni politiche scontano un evidente vuoto di tutela giurisdizionale”⁷⁹. In questa prospettiva, si è giunti a restringere l’ambito interpretativo e applicativo della verifica dei poteri⁸⁰, la cui *ratio* risiede nella garanzia dell’autonomia delle Assemblee⁸¹, come ulteriore espressione dell’autodichia parlamentare, che, appunto, sotto questo versante consiste in un’eccezione al generale principio di tutela giurisdizionale dei diritti, giustificabile esclusivamente nella misura in cui ciò sia funzionale a garantire l’indipendenza del Parlamento⁸².

La Corte ha, quindi, definito la questione riguardante le candidature come relativa ad un diritto soggettivo, che, come tale, definirebbe la competenza in capo al giudice ordinario, escludendolo dall’alveo dell’art. 66 Cost., dedicato alla verifica dei poteri nei termini di “sindacato sulla legittimità delle operazioni elettorali o dell’atto di nomina e sulla sussistenza dei requisiti di capacità dalla legge richiesti per conseguire e conservare l’ufficio di membro del Parlamento”⁸³. Tale giudizio, si afferma, avrebbe natura eminentemente politica e non assumerebbe carattere giurisdizionale⁸⁴.

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 236/2010.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., pp. 172-173.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 48/2021.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Così, L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, cit., pp. 285-286.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 48/2021.

⁸² Sul punto enfatizza F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il Filangieri. Quaderno 2091. Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, in *Il Filangieri*, Napoli, 2019, pp. 73 ss., che sostiene che l’interpretazione dell’art. 66 Cost., quale ipotesi derogatoria ai principi generali dell’ordinamento, debba essere necessariamente restrittiva.

⁸³ P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, IRES, Palermo, 1949, p. 5, come riportato da S. RODRIQUEZ, *Il controllo sulle elezioni: dalla “verifica dei poteri” ai tribunali elettorali. Uno studio comparato*, in *Nomos*, n. 1, 2013.

⁸⁴ Sul punto, E. LEHNER, *L’apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell’autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pp. 3633 ss.

Ciò che rileva è la necessità, ad ogni buon conto, di tutelare il diritto politico fondamentale e inviolabile dell'elettorato passivo, “che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità *ex art. 2 Cost.*”⁸⁵. Da qui, la considerazione che elettorato attivo e passivo debbono “coesistere e sorreggersi reciprocamente”, dato che “al riconoscimento di un diritto deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale”. Si individua, quindi, nel giudice ordinario quello “naturale” del segmento della procedura elettorale che va dalla fase prodromica a tutta quella preparatoria all'elezione, al fine di evitare il permanere di un ambito immune dal controllo di costituzionalità. Meccanismo, di conseguenza, esperibile è l'azione di accertamento, “unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione”⁸⁶, che garantisce, però, solo una tutela “debole e dimidiata”⁸⁷, insufficiente appunto.

In tale prospettiva emerge la necessità di dare seguito alla pronuncia della Consulta⁸⁸, intervenendo, in particolare, su due profili. In primo luogo, si richiede un'innovazione legislativa per far fronte al “monito rinforzato” della Corte costituzionale, individuando il giudice competente in quello amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva⁸⁹. In secondo luogo, ci si interroga su quale sia la fonte utilizzabile per tali riforme normative, valutando se ricorrere alla delega legislativa o, visto il coinvolgimento di valori costituzionali primari come l'autonomia e l'indipendenza delle Camere, alla legge ordinaria, frutto del lavoro del Parlamento⁹⁰.

Ciò che si sottolinea è, in ogni caso, l'assoluta urgenza di provvedere e di risolvere la problematica in esame, senza attendere l'emanazione di un'eventuale nuova legge elettorale⁹¹, dal momento che si pongono problemi in tema di effettività della garanzia giurisdizionale in questo tipo di contenziosi, sul piano dell'*an*, del *quantum* e del *quomodo* della tutela⁹².

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ La Corte, in questa prospettiva, porta a compimento un percorso, iniziato con le sentt. nn. 1/2014 e 35/2017, di “riallineamento” in senso espansivo della tutela del diritto di elettorato passivo rispetto al diritto di elettorato attivo: così, L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, cit., p. 286.

⁸⁷ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 212.

⁸⁸ Si tratta di un adempimento, ormai, improcrastinabile: così, M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 212.

⁸⁹ G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio*, cit., pp. 665-668.

⁹⁰ Si argomenta da più parti che l'intervento con legge ordinaria appare quantomeno preferibile, a differenza dell'uso della delega legislativa, che si indentifica con una materia “di confine” con prerogative parlamentari riconosciute come tali dalla Costituzione. Non a caso, si ammette solamente “una delega (...) ‘a maglie strette’, ovvero con indicazioni puntuali per il Governo, il quale, seppure legislatore delegato, non dovrebbe avere molto spazio di intervento su una materia propriamente parlamentare e pur sempre collegata alle modalità di formazione dell'organo costituzionale”: G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio: la Corte chiama, il Parlamento risponde. Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sulla sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2021, p. 7.

⁹¹ Appaiono concordi sul punto G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio*, cit., p. 16 e G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio*, cit., p. 668, come riporta M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, cit., p. 214.

⁹² *Ibidem*.

Risulta, infatti, inadeguata l'azione di mero accertamento ai fini della garanzia del diritto di elettorato passivo, risultando “intrinsecamente inidonea ad assicurare al ricorrente il conseguimento del risultato utile avuto di mira, in assenza di un espresso annullamento dei provvedimenti adottati dagli uffici elettorali”⁹³. Da qui, la mancanza di una tutela piena.

Da ultimo, si può solo rammentare che i tempi di svolgimento di un giudizio ordinario sono, necessariamente, lunghi e non potrebbero dar luogo ad una tutela veramente tempestiva⁹⁴.

In conclusione, solo un intervento del Parlamento sulle disposizioni del Codice del processo amministrativo potrebbe sortire effetto. Tale soluzione resta, però, un miraggio, soprattutto se si considera il mancato esercizio, da parte del Governo, della già citata delega di cui alla l. n. 69/2009 e del recente abbandono del DDL Parrini⁹⁵, volto a riprendere e aggiornare gli articoli innovativi del c.d. rito elettorale⁹⁶.

Chiarito, dunque, grazie all'apporto della giurisprudenza costituzionale, che solo il c.d. contenzioso post-elettorale pare essere ricompreso nell'alveo della verifica dei poteri, è necessario ora passare alla seconda questione, ovverosia se questo meccanismo sia, in via generale, efficace a livello di tutela giurisdizionale o se necessiti esso stesso di un ripensamento.

5. Spunti per una revisione costituzionale

L'istituto di verifica attualmente prospettabile, quindi, non può che appuntarsi sull'art. 66 Cost. Rileva, infatti, l'assenza di un giudice delle elezioni politiche diverso dalle Camere, secondo elemento che dovrebbe mutare, ad avviso di buona parte della dottrina. Da qui, la necessità di un generale ripensamento dell'istituto della verifica dei poteri⁹⁷. Sarebbe, infatti, imprescindibile introdurre un controllo sui procedimenti elettorali da parte di un organo imparziale, di fronte al quale siano assicurate le garanzie di un processo equo, obiettivo e di una decisione sufficientemente motivata⁹⁸. Se si adottano, infatti, i criteri della *Mugemangango*, ci si può interrogare se il sistema delineato nel vigente art. 66 Cost. risponda ai requisiti

⁹³ *Ivi*, p. 217.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ A.S. n. 2390 del 17 settembre 2021.

⁹⁶ Il testo dell'A.C. 3489 è rinvenibile sul sito della [Camera dei deputati](#).

⁹⁷ Sull'opportunità di una revisione costituzionale si vedano, *ex multis*, M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei processi elettorali*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla Corte costituzionale*, cit., p. 122; L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di sé stessi?*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 307 ss. e M. ARMANNI, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, cit., p. 126.

⁹⁸ In questa prospettiva, era stato ipotizzato che l'attuazione della delega di cui all'art. 44 della legge n. 69/2009 potesse costituire un primo, ma necessario, passo per la revisione dell'art. 66 Cost.: così, A. PAJNO, *La fase preparatoria delle elezioni politiche e il contenzioso elettorale in Italia*, in G.C. DE MARTIN, Z. WIRKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale "di contorno" in Europa. Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni costituzionali*, Cedam, Padova, 2011, p. 315.

li richiamati. In primo luogo, pare totalmente assente il carattere di imparzialità e di terzietà dell'autorità giudiziaria, poiché le Giunte camerali, investite della decisione, sono composte da soggetti mossi da interessi prettamente politici, circostanza che li rende non neutrali rispetto alle parti in contesa. È, poi, difficile sostenere l'esistenza di una precisa delimitazione della sfera di discrezionalità dell'organo decidente, stante l'intrinseca politicità delle deliberazioni delle Aule. L'unico elemento che, sembra, potersi ravvisare attiene alle garanzie del giusto processo, anche se si deve tenere a mente come la decisione finale sia sempre priva di motivazione, elemento ulteriore che allontana tale esito da quello di natura prettamente giudiziaria. Da ultimo, si ricordi che le pronunce così definite sono inoppugnabili in qualsiasi sede. Difficile, quindi, argomentare su una piena compatibilità tra il meccanismo italiano, così come attualmente congegnato, e i principi definiti dalla giurisprudenza convenzionale⁹⁹.

Tante sono le soluzioni prospettabili sul punto, che si pongono come alternative le une alle altre.

Tra queste, alcune sono state già individuate nei passati decenni, fin dall'entrata in vigore nella nuova legge elettorale maggioritaria nel 1993¹⁰⁰: da qui, lo stretto legame individuabile tra sistema elettorale e verifica dei poteri, laddove l'uno introduce, necessariamente, dei mutamenti sull'altro¹⁰¹.

Non stupisce, infatti, che, nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta da D'Alema, del 1997, sia stato proposto di attribuire a ciascuna Camera il compito di deliberare sulle elezioni entro termini stabiliti dal proprio Regolamento, sancendo, altresì, che “Contro la deliberazione o nel caso di decorrenza del termine l'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni”, con ciò introducendo un modello parlamentare “attenuato”¹⁰².

Non si può, poi, dimenticare la possibile parziale revisione formulata nel 2005, laddove, stante il mantenimento del sistema di verifica dei poteri per come lo conosciamo oggi, senza attenuazioni di sorta, si stabiliva la necessità della maggioranza assoluta dei componenti di una Camera per indubbiare un'elezione o affermare la sussistenza di cause di incompatibilità. Si tratta, a ben vedere, di una norma a tutela delle minoranze rispetto ad eventuali soprusi delle loro controparti parlamentari, stante la difficoltà operativa, con *quorum* così alti, di ribaltare gli esiti delle consultazioni¹⁰³.

⁹⁹ M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, cit., pp. 249-250.

¹⁰⁰ G. LASORELLA, *Il testo della Costituzione revisionato da Pietro Pancrazi*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 64.

¹⁰¹ Il congegno del sistema elettorale ha, in maniera evidente, conseguenze sulla composizione dell'Assemblea. Risultano perciò mutate, potenzialmente, le dinamiche tra maggioranza ed opposizione, aspetto che ha delle ripercussioni sulle valutazioni operate dalle Giunte delle Camere. Da qui, il legame non solo teorico, ma anche e soprattutto pratico tra legge elettorale e verifica dei poteri di cui all'art. 66 Cost. Così argomenta G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1996, pp. 281-292, dove si evidenzia che in varie fattispecie la dialettica tra Giunta ed Assemblee “sia stata non tanto una contrapposizione tra due diverse valutazioni di ordine tecnico-giuridico, quanto, in realtà, una contrapposizione tra due opposti schieramenti politici”.

¹⁰² L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.*, cit., p. 12.

¹⁰³ *Ivi*, pp. 12-13.

Pure nel corso della XVIII legislatura si è arrivati a proporre la riforma dell'art. 66 Cost. Si è, in particolare, previsto che le Assemblee rappresentative mantenessero le competenze attuali, andando, però, ad agire entro un termine ragionevole per la conclusione dei giudizi, al fine di consentire alle parti interessate di ricorrere alla Consulta contro le decisioni parlamentari o in caso di inerzia delle stesse¹⁰⁴, ponendosi nel solco delle indicazioni fornite dal “Codice di buona condotta in materia elettorale” della Commissione di Venezia¹⁰⁵ e dei rapporti dell’Odihhr sulle elezioni parlamentari italiane¹⁰⁶. Tale progetto è stato, ad ogni modo, abbandonato, anche e soprattutto per le perplessità suscitate dalla possibilità di agire davanti alla Corte costituzionale in tema di contenzioso elettorale¹⁰⁷.

Ad oggi, dunque, quali sono le strade percorribili?

Due paiono le soluzioni prospettabili, l’una più “immediata”, d’emergenza, l’altra più profonda, di revisione – effettiva – del sistema costituzionale.

La prima, dunque, consiste nella possibilità, assegnata ai singoli parlamentari, di ricorrere, tramite il meccanismo del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, alla Corte costituzionale. Ciò parrebbe porsi in linea con le caute aperture che ha formulato il giudice delle leggi in materia, che ha garantito la via del conflitto ai singoli onorevoli qualora siano lesi nelle loro prerogative, inerenti all’esercizio della loro funzione assembleare¹⁰⁸.

La seconda riguarda, invece, la definizione di una riforma della Carta del 1948 e dell’istituto ivi previsto di verifica dei poteri, attribuendo un eventuale sindacato sulle decisioni camerali alla Corte costituzionale. Tale opzione presenterebbe almeno tre aspetti positivi. *In primis*, garantirebbe un nuovo giudizio privo dei caratteri di politicità che contraddistingue il lavoro delle Giunte e delle Aule: il giudice delle leggi,

¹⁰⁴ Si tratta di un testo discusso dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica nella seduta del 12 luglio 2018, come da resoconto stenografico, p. 7, commentato da L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *ASTRID Rassegna*, n. 13, 2018, p. 6.

¹⁰⁵ Sul Codice si vedano le considerazioni di G. PICCIRILLI, *L’aggiornamento del “Codice di buona condotta elettorale” nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, cit., pp. 151 ss.; ID., *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri rispetto al “patrimonio elettorale europeo”*, in *Il Filangieri, Quaderno 2019*, pp. 193 ss.

¹⁰⁶ Sull’importanza di questi Rapporti si veda G. TARLI BARBIERI, *Necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio*, cit., p. 670. In particolare, ci si riferisce a OCSE, Odihhr, Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti dell’Uomo, *Repubblica italiana. Elezioni parlamentari 4 marzo 2018. Rapporto finale della missione di valutazione elettorale dell’ODIHR*, p. 20.

¹⁰⁷ Le ipotesi di revisione in tal senso devono essere attentamente valutate in ragione del rischio di sovraccarico di lavoro in capo alla Corte e di esporre la Consulta nei rapporti con il potere politico: P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 712 e L. CIAURRO, *Parlamentari giudici di se stessi?*, cit., pp. 314 ss.

¹⁰⁸ Così in Corte cost., ord. n. 17/2019, sulle cui potenzialità – ancorché parzialmente disattese – si esprime F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra i poteri*, Giappichelli, Torino, 2019. Su tale possibilità, nello specifico settore elettorale, si rinvia a M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, cit., pp. 252-253; G.E. VIGEVANI, *Prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, relazione al convegno su *Sfide e prospettive per la verifica dei poteri dei parlamentari*, svoltosi alla LUISS di Roma il 21 maggio 2019 e L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l’art. 66 Cost.*, cit., p. 15.



nonostante il suo maggiore “attivismo”, resta comunque baluardo della democrazia italiana contemporanea, scevra da contaminazioni provenienti da poteri esterni. In secondo luogo, si attribuirebbe il controllo su atti di *interna corporis* all’unico soggetto che, con riferimento ad altre tipologie di atti, è già legittimato a ciò. Da ultimo si darebbe la possibilità alla Consulta di delineare suoi specifici e precisi criteri e *standards* di tutela nell’ambito del contenzioso elettorale, attraverso un’operazione che è stata definita nei termini di “pedagogia costituzionale”¹⁰⁹.

Di nuovo, sembra che un attore fondamentale – in tale contesto come in molti altri – debba e possa essere il giudice delle leggi, che, in prospettiva dialogante con le Corti sovranazionali, avrebbe l’occasione di costituire guida preziosa dell’ordinamento, nocchiero in un mare di incertezze, soprattutto nel sistema giuridico contemporaneo.

¹⁰⁹ M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, cit., pp. 255-256.