



Rivista N°: 3/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 07/09/2021

AUTORE: Marco Mancini*

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)

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il primo manifesto: la (ri)affermazione del carattere inviolabile del diritto di elettorato passivo e del connesso diritto alla sua tutela giurisdizionale. - 3. Il secondo manifesto: la constatazione dell'esistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale nella fase preparatoria del procedimento elettorale e il monito rivolto al legislatore per intervenire a colmarlo. - 4. Il terzo manifesto: l'estensione al diritto di elettorato passivo del modello di tutela prefigurato dalle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017. - 5. Considerazioni conclusive: le ricadute della sentenza e le questioni problematiche aperte.

1. Premessa

Il titolo del presente contributo - che intende occuparsi della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale¹ - richiama volutamente quello di una ben nota e pluripremiata pellicola cinematografica², con la quale la pronuncia in esame presenta alcune analogie. Al termine della visione del film lo spettatore scopre infatti, in modo del tutto inaspettato, che avrebbe dovuto rivolgere l'attenzione non tanto all'individuazione dell'assassino, la cui identità rimane ignota, quanto piuttosto ai tre manifesti affissi dalla madre della giovane vittima a "futura memoria", al fine di tenere vivi il ricordo del fatto criminoso e la tensione verso la ricerca della verità. Allo stesso modo, dalla lettura della sentenza della Corte si trae il fermo convincimento che i maggiori profili di interesse riguardino non tanto la risoluzione del merito della questione, quanto piuttosto i diversi passaggi argomentativi dell'articolato percorso motivazionale posto a fondamento dell'affermazione dell'ammissibilità della stessa. Il complesso *iter* logico-argomentativo si dipana infatti attraverso una serie ininterrotta di affermazioni di principio,

* Associato di Diritto Pubblico nell'Università Cà Foscari di Venezia.

¹ V. C. cost., 26 marzo 2021, n. 48, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento "a caldo" della sentenza v. L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in www.giurcost.org, 2021, n. 1, pp. 283 ss.

² Si allude a "Tre manifesti a Ebbing, Missouri", del regista Martin McDonagh insignito, nel 2018 del Golden Globe e del British Academy Film Awards e candidato all'Oscar.

precisazioni e *obiter dicta*, moniti rivolti al legislatore e suggerimenti interpretativi ai giudici comuni che lasciano presagire futuri sviluppi riguardo ad alcune *vexatae quaestiones* relative al contenzioso elettorale politico, in particolare in relazione alla fase preparatoria del procedimento. Sotto tale profilo, la pronuncia della Corte rappresenta una sorta di “sentenza-manifesto”, perché contiene appunto almeno tre “manifesti”, tre indicazioni di percorso suscettibili di ingenerare incisive ricadute a livello legislativo e giurisprudenziale.

Prima di passare ad esanimare *funditus* i tre “manifesti”, per puro dovere di completezza e chiarezza occorre ricostruire la vicenda che ha occasionato la pronuncia, seppur per sommi capi in quanto, come detto, il merito della stessa non costituisce il principale oggetto di interesse del presente contributo.

Le questioni, sollevate dal Tribunale di Roma nel corso di un procedimento ex art. 702 bis c.p.c. promosso da Riccardo Magi e dall'Associazione + Europa, vertevano su due disposizioni del T.U. delle leggi elettorali per la Camera e più precisamente i commi 1 e 2 dell'art. 18 bis³, relative rispettivamente al numero minimo di sottoscrizioni alla cui raccolta ciascuna lista è obbligata per presentarsi alle elezioni⁴ e ai soggetti esonerati da tale onere⁵. I parametri evocati erano i medesimi, vale a dire gli artt. 1, comma 2, 48, comma 2, 51, comma 1 e 117, comma 1 Cost., ritenendosi sostanzialmente limitato ed inciso in modo irragionevole e sproporzionato, nell'un caso, il diritto di elettorato passivo, a causa dell'elevato numero complessivo di collegi in cui è necessaria la raccolta delle firme e del ridotto tempo a disposizione per la raccolta; nell'altro, il diritto di partecipare alle elezioni delle forze politiche non costituite in gruppi parlamentari nelle due Camere. Con conseguente violazione, in entrambi i casi, attraverso l'operare congiunto di una pluralità di limiti al diritto di elettorato passivo, dei principi della rappresentatività democratica e del libero esercizio del diritto di voto, come interpretati dalla Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, e di quelli di buona condotta elettorale e di certezza delle regole elettorali di cui all'art. 3 del Protocollo addizionale CEDU.

Il Giudice *a quo* richiedeva alla Corte due pronunce sostitutive volte rispettivamente a ridurre ad un 1/4 (anziché alla metà) il numero delle sottoscrizioni necessarie e ad includere tra i soggetti esonerati dalla raccolta i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare all'interno di almeno una delle Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali (anziché quelli costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere).

La Corte ha dichiarato inammissibile la seconda questione per difetto di motivazione sulla rilevanza e, prima ancora, sull'interesse ad agire nel giudizio principale⁶.

³ Come modificati rispettivamente dalla legge 3 novembre 2017, n. 165 e dalla legge 6 maggio 2015, n. 52.

⁴ La disposizione viene censurata nella parte in cui richiede per la presentazione delle candidature un numero minimo di 1500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale, ridotto alla metà in caso di scioglimento anticipato della Camera che ne anticipi la scadenza naturale di oltre centoventi giorni.

⁵ La disposizione viene censurata nella parte in cui limita l'onere di esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni ai soli partiti e gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere.

⁶ Punto 6 del *Considerato in Diritto*. In effetti, all'inizio della legislatura l'Associazione + Europa, non avendo riportato un numero di eletti sufficiente per formare un autonomo gruppo parlamentare, aveva costituito soltanto una componente del Gruppo misto sia alla Camera che al Senato. Non risultavano quindi sufficientemente

La prima questione relativa al numero di sottoscrizioni, invece, esaminata nel merito pur a fronte dell'eccezione di inammissibilità spiegata dall'Avvocatura di Stato⁷, è stata dichiarata infondata all'esito di un articolato *iter* motivazionale sviluppato in tre passaggi⁸. Dapprima, la Corte evidenzia la *ratio* posta a base della richiesta di un certo numero di sottoscrizioni, cioè garantire la serietà delle candidature, anche in termini di credibilità ed affidabilità, attraverso l'attestazione di una minima consistenza numerica e di un minimo livello di consenso, al fine di assicurare la genuinità e il regolare svolgimento delle operazioni elettorali e, in definitiva, il libero esercizio del diritto di voto. In secondo luogo, non ritiene manifestamente irragionevole la disciplina impugnata, asseritamente più onerosa (per l'elevato numero di sottoscrizioni richieste) rispetto a quelle succedutesi dal 1957 in avanti. L'indagine comparativa svolta al riguardo non consentirebbe di pervenire ad una conclusione del genere non essendo sufficiente il mero raffronto quantitativo delle sottoscrizioni a causa delle numerose variabili da considerare⁹, che rendono incerto il confronto tra "*discipline lontane nel tempo e nell'ispirazione*"¹⁰. In terzo ed ultimo luogo, non ravvisa alcuna violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale CEDU alla luce degli orientamenti della Corte di Strasburgo che, da un lato, riconosce al legislatore nazionale il potere di disciplinare in senso limitativo il diritto di elettorato passivo, purchè le limitazioni perseguano un fine legittimo, compatibile con il principio del primato della legge e con gli obiettivi della Convenzione; dall'altro¹¹, ha ritenuto non incompatibile con la Convenzione l'obbligo imposto ai partecipanti ad una competizione elettorale di presentare un numero anche elevato di sottoscrizioni, siccome volto a perseguire l'obiettivo legittimo di scoraggiare candidature fittizie.

spiegate le ragioni per cui al momento della sollevazione della questione, "in entrata", la disposizione impugnata avrebbe dovuto ricevere applicazione nei riguardi dei ricorrenti, né tantomeno quelle per cui l'intervento sostitutivo richiesto avrebbe potuto garantire agli stessi, "in uscita", un'utilità concreta in termini di pienezza del diritto di elettorato passivo. Tant'è che, come sottolinea la Corte, i ricorrenti chiedevano una ben diversa pronuncia sostitutiva, diretta ad estendere l'esonero dalla raccolta delle firme ai soggetti politici che avessero ottenuto anche un solo eletto in una delle Camere o nel Parlamento europeo. In buona sostanza, come rileva L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., p. 285, non vi sarebbe stata neppure alcuna «*utilità astratta*» del giudizio.

⁷ Punto 8 del *Considerato in Diritto*. La difesa erariale eccepiva che sarebbe stata richiesta una sentenza additiva non a rime costituzionalmente obbligate, ma la Corte ha ricordato come ciò non impedisca l'esame nel merito delle censure in presenza di una pluralità di scelte alternative rimesse alla discrezionalità legislativa.

⁸ Punto 8 del *Considerato in Diritto*.

⁹ Quali il numero dei collegi, la loro ubicazione, dimensione e popolazione; il sistema e la formula elettorali adottati; il numero dei soggetti abilitati alla raccolta e autenticazione delle sottoscrizioni; i termini previsti per le varie fasi del procedimento; l'elenco dei soggetti esonerati dall'obbligo di raccolta.

¹⁰ Né rileva ai fini della declaratoria di irragionevolezza della disciplina censurata la ristrettezza dei tempi di raccolta delle firme, conosciuta *ab initio* e quindi non imprevedibile e spesso oggetto di interventi correttivi più favorevoli (nel senso della diminuzione delle sottoscrizioni e degli adempimenti richiesti) in prossimità delle elezioni.

¹¹ Si richiamano al riguardo le pronunce X/Austria del 12 luglio 1976; Asensio Serqueda/Spagna del 9 maggio 1994; Ekoglasnost/Bulgaria del 6 novembre 2012.

2. Il primo manifesto: la (ri)affermazione del carattere inviolabile del diritto di elettorato passivo e del connesso diritto alla sua tutela giurisdizionale

Il primo manifesto si compone di una duplice affermazione di principio della Corte che, seppur confusa tra le pieghe dell'*iter* logico-argomentativo, costituisce il punto di avvio, il presupposto dal quale partire per decifrare le questioni sottoposte alla sua attenzione.

La prima affermazione di principio attiene al diritto di elettorato passivo. La Corte, muovendo da un pregresso, consolidato orientamento giurisprudenziale¹² ne ribadisce –laddove ve ne fosse ancora bisogno- il carattere di diritto politico fondamentale ed inviolabile, quale «*aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica*»¹³. Si tratta di un'affermazione non nuova e neppure originale ed anzi ricorrente –come detto- in numerose pronunce precedenti.

Carattere innovativo rivestono semmai le conseguenze che se ne fanno discendere -e qui si passa alla seconda affermazione di principio- sul piano della tutela giurisdizionale¹⁴. Al riguardo infatti la Corte, in contrario avviso rispetto alle argomentazioni spiegate dalla difesa erariale, proclama la piena equiparazione tra diritto di elettorato passivo e diritto di elettorato attivo e la necessità della previsione e dell'approntamento nei riguardi di entrambi, pur nel riconoscimento delle differenze strutturali che li connotano, di un regime di protezione giurisdizionale idoneo ad evitare vuoti di tutela¹⁵.

¹² A partire da C. cost., 3 marzo 1988, n. 235, Punto 2 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 1016 ss., per poi proseguire con C. cost., 14 dicembre 1990, n. 539, Punto 2 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 3100 ss., con osservazione di C. PINELLI, *Diritto di elettorato passivo e libertà di voto in «condizioni ambientali peculiari»*, *ivi*, pp. 3109 ss.; C. cost., 28 luglio 1993, n. 344, Punti 4 e 5 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 2681 ss., con osservazione di M. VOLPI, *L'ineleggibilità al Parlamento dei consiglieri regionali tra declaratoria di incostituzionalità e necessità di una nuova disciplina legislativa*, *ivi*, pp. 2695 ss.; C. cost., 12 settembre 1995, n. 422, Punto 6 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3255 ss., con osservazioni di U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, *ivi*, pp. 3268 ss., G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, *ivi*, pp. 3272 ss., G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, *ivi*, pp. 3283 ss.; C. cost., 6 maggio 1996, n. 141, Punti 3 e 5 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1395 ss.; C. cost., 4 giugno 1997, n. 160, Punti 3 e 4 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 1654 ss., con osservazione di C. DI FILIPPO, *Liti pendenti in materia tributaria e cause di incompatibilità alle cariche elettive: una pronuncia troppo «sbrigativa» della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 1664 ss.; C. cost., 13 febbraio 2003, n. 49, Punto 3.1. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 353 ss., con osservazioni di L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, *ivi*, pp. 364 ss., e S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, *ivi*, pp. 372 ss.; C. cost., 17 luglio 2007, n. 288, Punto 3 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 2837 ss., con osservazione di F. BERTOLINI, *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica delle peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa*, *ivi*, pp. 2847 ss.; C. cost., 13 febbraio 2008, n. 25, Punti 4.1. e 6 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 263 ss., con osservazione di D. PARIS, *L'ineleggibilità al Consiglio regionale dei docenti e del Rettore dell'Università della Valle d'Aosta*, *ivi*, pp. 276 ss.; C. cost., 14 gennaio 2010, n. 4, Punto 3.3. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 63 ss., con osservazioni di L. CARLASSARE, *La legittimità della «preferenza di genere»: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, *ivi*, pp. 81 ss., M. OLIVETTI, *La c.d. «preferenza di genere» al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici*, *ivi*, pp. 84 ss., S. LEONE, *La preferenza di genere come strumento per «ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva»*, *ivi*, pp. 93 ss.

¹³ Punto 4.3. del *Considerato in Diritto*.

¹⁴ Riguardo al tema della tutela dei diritti elettorali, imprescindibile risulta il lavoro di E. LEHNER, *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, 2012.

¹⁵ Questa equiparazione spiegherà alcune implicazioni in ordine al terzo manifesto della Corte di cui si parlerà in appresso, al paragrafo 4.

Sotto quest'ultimo aspetto la pronuncia in parola coglie l'occasione per ribadire¹⁶ il carattere fondamentale ed inviolabile anche del diritto alla tutela giurisdizionale che, *sub specie* di diritto di agire e resistere in giudizio per la difesa dei propri diritti e interessi legittimi, riceve copertura costituzionale ad opera di due disposizioni della Carta, gli artt. 24¹⁷ e 113¹⁸, la seconda delle quali costituisce una sorta di proiezione della prima sul piano dell'impugnazione dei provvedimenti amministrativi. Proprio dal combinato disposto delle due disposizioni si evince la duplice dimensione, il duplice carattere, al contempo strumentale e sostanziale, del diritto alla tutela giurisdizionale.

Sotto un primo profilo, il diritto di agire in giudizio per la tutela di un proprio diritto o interesse legittimo si traduce nella possibilità di disporre di strumenti adeguati a garantire, attraverso un processo, il soddisfacimento, l'attuazione, la protezione della situazione giuridica soggettiva azionata. In questo senso, quindi, il diritto in parola non assume rilievo in sé, bensì quale strumento diretto a garantire la protezione e tutela di un'altra situazione soggettiva qualificata che ne forma oggetto. Presupposto per l'esercizio del diritto in parola è quindi la previa individuazione (ed esistenza) di una situazione giuridica soggettiva qualificata azionabile, in assenza della quale tale diritto non potrebbe sorgere¹⁹. Tra la previsione e il riconoscimento di una situazione soggettiva qualificata e la previsione e il riconoscimento degli strumenti diretti ad assicurarne la tutela giurisdizionale sussiste insomma un rapporto di necessaria corrispondenza biunivoca. Ogni situazione giuridica soggettiva qualificata deve essere infatti necessariamente presidiata da un insieme di strumenti rimediali e correlativi riti diretti a garantirne la tutela, a pena della sua ineffettività. Di riflesso, ogni strumento di tutela giurisdizionale

¹⁶ Al riguardo, *ex pluribus*, C. cost., 27 dicembre 1965, n. 98, Punto 2 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 1322 ss., con osservazione di M. MAZZIOTTI, *ivi*, pp. 1329 ss.; C. cost., 2 febbraio 1982, n. 18, Punti 4 e 5 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1982, pp. 138 ss.; C. cost., 21 aprile 1989, n. 232, Punto 3.2. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 1001 ss., con osservazione di M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle «competenze comunitarie» della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 1012 ss.; C. cost., 19 gennaio 1993, n. 10, Punto 2 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 52 ss., con osservazione di E. LUPO, *Il diritto dell'imputato straniero all'assistenza dell'interprete tra codice e convenzioni internazionali*, *ivi*, pp. 66 ss.; C. cost., 3 luglio 1997, n. 212, Punti 2 e 3 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 2141 ss.; C. cost., 11 febbraio 1999, n. 26, Punto 3.1. del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 176 ss., con osservazioni di S. BARTOLE, *I requisiti dei procedimenti giurisdizionali e il loro utilizzo nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, pp. 190 ss., E. FAZZIOLI, *Diritti dei detenuti e tutela giurisdizionale*, *ivi*, pp. 199 ss., M. RUOTOLO, *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del legislatore*, *ivi*, pp. 203 ss., C. SANTORIELLO, *Quale tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria?*, *ivi*, pp. 222 ss.; C. cost., 22 novembre 2000, n. 526, Punto 7 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2000, 4113 ss., con osservazioni di M. RUOTOLO, *L'effettività «rinnegante» della normativa penitenziaria: il caso delle perquisizioni*, *ivi*, pp. 4127 ss., K. MAMBRUCCHI, *Perquisizioni in carcere e diritti dei detenuti: verso il «giusto processo» in executivis*, *ivi*, pp. 4140 ss.; C. cost., 23 ottobre 2009, n. 266, Punto 4 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 2009, 3766 ss., con osservazione di G. RENOLDI, *Una nuova tappa nella «lunga marcia» verso una tutela effettiva dei diritti dei detenuti*, *ivi*, pp. 3779 ss.

¹⁷ Riguardo al quale v. almeno A. POLICE, *Art. 24*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, 2006, pp. 501 ss.

¹⁸ In ordine al quale v. F. SAITTA, *Art. 113*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, *cit.*, Vol. III, pp. 2136 ss.

¹⁹ Si parla, al riguardo, di tutela secondaria o giurisdizionale, azionabile nel momento in cui la situazione giuridica soggettiva non può essere soddisfatta autonomamente, attraverso il semplice riconoscimento, perché vi sono ostacoli (violazione della norma di riconoscimento e conseguente lesione della stessa) che si frappongono alla sua spontanea realizzazione. Sul punto v. E. BETTI, *Diritto processuale civile italiano*, Roma, 1936, pp. 33 ss.; V. DENTI, *La giustizia civile*, Bologna, 1989, p. 111. Parla invece di tutela a «doppio gradino» A. LUMINOSO, *Crisi della giustizia civile e tutela dei diritti*, in *Riv. giur. sarda*, 1988, p. 557.

apprestato dall'ordinamento non può essere previsto ed azionato se non in presenza di una situazione soggettiva qualificata che ne costituisce il presupposto, l'antecedente necessario, e in funzione di protezione della stessa, a pena della sua inutile previsione. Il riconoscimento della situazione giuridica soggettiva qualificata e la garanzia della sua tutela giurisdizionale, parafrasando le parole della Corte, «*devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente*». *Simul stabunt, simul cadent*. Naturalmente, come ricorda la Corte, ancor più intensa è la necessità della tutela giurisdizionale laddove la situazione giuridica soggettiva qualificata che ne forma oggetto è rappresentata da un diritto del quale viene predicata l'inviolabilità come quello di elettorato passivo.

Consequentemente, sotto altro, diverso ma connesso profilo, il riconoscimento della possibilità di disporre di azioni e strumenti a presidio dei diritti assume una dimensione sostanziale, costituisce esso stesso un diritto, *rectius* il contenuto di un diritto, che la Corte non esita a definire a sua volta inviolabile, siccome annoverabile tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, legato al principio di democrazia e caratterizzante lo Stato democratico di diritto. La Corte, richiamando una sua precedente pronuncia, si spinge oltre e, con insolito tono declamatorio, arriva a postulare come «*incontestabile*» che la «*“grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente*».

Naturalmente, come traspare peraltro anche dalla pronuncia in oggetto, ai fini della garanzia del diritto in parola non è sufficiente il mero riconoscimento della tutela giurisdizionale, ma è necessaria la predisposizione di una tutela giurisdizionale “qualificata”, connotata cioè dai caratteri della pienezza, dell'efficacia, della tempestività e dell'utilità che, nel loro insieme, ne garantiscono l'effettività. Così, in base alla combinazione dei diversi elementi, la tutela giurisdizionale può dirsi effettiva soltanto laddove si traduca nella disponibilità di una serie di strumenti adeguati e idonei a consentire il pieno ed integrale soddisfacimento e/o ripristino della situazione giuridica soggettiva qualificata azionata o incisa, esperibili con immediatezza o comunque in tempi compatibili con la possibilità di conseguire il “risultato utile” avuta di mira.

Anche alla luce dei consolidati orientamenti della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali dei diritti (Corte EDU²⁰ e Corte di Giustizia dell'Unione europea²¹), pertanto, il diritto alla tutela giurisdizionale non coincide né si esaurisce nel solo diritto di accesso ad un giudice, che ne costituisce semmai soltanto il necessario substrato, ma include numerosi altri profili, che si ritiene utile elencare di seguito a titolo meramente esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, dato che la trattazione di ciascuno di essi richiederebbe spazi di analisi ben più ampi di quelli consentiti dal presente scritto. Affinchè la tutela possa dirsi effettiva, è anzitutto necessario che il giudice adito sia strutturalmente provvisto dei requisiti di

²⁰ Sull'art. 6 della CEDU v. F. GAMBINI, in S. BARTOLE, P. DE SENA, W. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, pp. 172 ss., e per un'utile rassegna delle decisioni della Corte Edu riguardo al c.d. “*civil limb*”, la *case-law guide* in lingua inglese pubblicata al seguente indirizzo: www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf e aggiornata al 31 dicembre 2020.

²¹ Riguardo all'art. 47 della Carta di Nizza v. D. P. DOMENICUCCI, F. FILPO, *La tutela giurisdizionale effettiva nel diritto dell'Unione europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, pp. 864 ss.

indipendenza, imparzialità e terzietà idonei a garantire un giudizio equo. I titolari delle situazioni giuridiche soggettive fatte valere, inoltre, ai fini della garanzia di una tutela piena e non dimidiata, debbono disporre di tipologie di azioni e di corrispondenti pronunce idonee a consentire l'integrale soddisfacimento o ripristino. Debbono essere altresì garantiti la difesa tecnica e la ragionevole durata del processo, nonché la conformazione e la strutturazione di quest'ultimo in modo da garantirne l'idoneità al soddisfacimento delle pretese azionate. Rilevano poi, sul piano prettamente processuale, i c.d. "canoni obiettivi", che investono le modalità di concreto esercizio della giurisdizione e si sostanziano nei principi del "giusto processo"²², tra i quali particolare rilievo assume quello del contraddittorio tra le parti in posizione di parità. All'esito del processo, infine, debbono essere garantiti la motivazione del provvedimento giurisdizionale e la possibilità di impugnarlo.

In conclusione, lo slogan contenuto nel primo manifesto si sostanzia nella solenne (ri)affermazione del carattere fondamentale ed inviolabile del diritto di elettorato passivo, dalla quale si fanno discendere due corollari, relativi rispettivamente all'equiparazione al diritto di elettorato attivo e alla necessità di apprestarne e garantirne una tutela giurisdizionale effettiva. Si tratta, come già detto, di affermazioni non nuove né originali, ripetitive e quasi tralaticie siccome già ampiamente consacrate in altre precedenti pronunce della Corte, che assumono però particolare rilievo, come si vedrà di qui a poco, in relazione all'ambito riguardo al quale sono destinate a ricevere applicazione nel caso di specie, quello del contenzioso elettorale.

3. Il secondo manifesto: la constatazione dell'esistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale nella fase preparatoria del procedimento elettorale e il monito rivolto al legislatore per intervenire a colmarlo

Nel pervenire alla formulazione del secondo manifesto, la Corte intende richiamare l'attenzione su una questione assai dibattuta e ancora irrisolta, quella della tutela giurisdizionale nella fase c.d. pre-elettorale delle consultazioni politiche per il rinnovo delle Camere, o meglio nel procedimento elettorale preparatorio, per richiamare un'espressione già precedentemente adoperata dalla Corte stessa²³ e consacrata a livello di diritto positivo²⁴. Con

²² Oggi canonizzati nell'art. 111, commi 4 e 5 Cost., introdotti dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, ma già in precedenza elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Al riguardo v. M. CECCHETTI, *Giusto processo (diritto costituzionale) (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, App. V, Milano, 2011, pp. 595 ss.; A. ANDRONIO, *Art. 111*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione, cit.*, Vol. III, pp. 2099 ss.

²³ Corte cost., 2010, n. 236, Punto 3.1. del *Considerato in Diritto*: «è necessario distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti», in *Giur. cost.*, 2010, pp. 2892 ss., con osservazioni di R. CHIEPPA, *Riflessi della sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, *ivi*, pp. 2905 ss., E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, *ivi*, pp. 2908 ss.

²⁴ Siccome richiamata espressamente sia dal D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, il cui Titolo III reca appunto l'intitolazione "*Del procedimento elettorale preparatorio*", sia dall'art. 129 del d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), intitolato "*Giudizio avverso gli atti di esclusione dal procedimento elettorale*

quest'ultima locuzione si suole fare riferimento ad una delle fasi in cui si scompone il procedimento elettorale e più precisamente a quella compresa tra l'indizione delle elezioni (con la convocazione dei comizi elettorali) e il loro svolgimento, che include tutte le operazioni relative alla presentazione delle liste, delle candidature e dei contrassegni e alla loro ammissione o esclusione. Essa si distingue dalle altre due fasi, quella del procedimento elettorale in senso stretto, che include lo svolgimento delle operazioni di voto, e quella successiva, che include le operazioni di scrutinio e culmina nella proclamazione degli eletti. Il contenzioso pre-elettorale, con le sue peculiari problematiche addirittura in termini di configurabilità ed esistenza stessa della tutela giurisdizionale, riguarda solo la fase del procedimento preparatorio. Le contestazioni che insorgono in ordine alla regolarità delle operazioni di voto, di scrutinio e di proclamazione degli eletti, viceversa, danno luogo al contenzioso c.d. post-elettorale.

La questione di legittimità prospettata dal giudice *a quo*, per la verità, non era insorta nel corso del procedimento preparatorio, come riconosce la Corte stessa premurandosi di precisare che, nel momento in cui il giudizio principale era stato promosso, le elezioni politiche non erano ancora state indette e i comizi elettorali convocati, né erano stati conseguentemente adottati provvedimenti di sorta da parte degli uffici elettorali avverso i quali richiedere tutela. Cionondimeno, la Corte ha ritenuto di dover affrontare la *vexata quaestio* relativa all'esistenza o meno di un'effettiva garanzia giurisdizionale riguardo a tale fase del procedimento elettorale, ritenendola propedeutica alla valutazione circa l'ammissibilità della questione. Alla luce di quanto affermato nel paragrafo precedente, è evidente che sarebbe possibile postulare l'esistenza di una tutela giurisdizionale di tal fatta soltanto in presenza di un sistema di azioni e rimedi idonei ad assicurare la legittimità e regolarità dello svolgimento di questa fase procedimentale e la risoluzione delle controversie insorte al suo interno.

Al fine di dare risposta al quesito, la Corte ha esaminato il singolare assetto normativo risultante dal combinato disposto dell'art. 66 Cost. (ove, come noto, si prevede la c.d. verifica dei poteri, vale a dire una riserva a favore di ciascuna Camera circa la valutazione dei titoli di ammissione e della convalida delle elezioni dei propri componenti) e degli artt. 23 e 87 del T.U. del 1957.

La prima delle due disposizioni, al comma 2, prevede che avverso le decisioni di ricusazione di liste o dichiarazioni d'invalidità delle candidature emesse dagli Uffici elettorali circoscrizionali i delegati di lista hanno la possibilità di ricorrere all'Ufficio centrale nazionale. Al riguardo la Corte²⁵, richiamando i propri orientamenti consolidati, ribadisce che gli uffici elettorali in parola, seppur collocati rispettivamente presso la Corte d'Appello e la Corte di Cassazione, sul piano strutturale non hanno natura di organi giudiziari (*sub specie* di sezioni specializzate) bensì di organi amministrativi e, sul piano funzionale, non svolgono attività

preparatorio per le elezioni comunali, provinciali e regionali". Riguardo al profilo terminologico v. G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 796 ss.; L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie –ma mai superate– e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, 2006, pp. 816 ss.; M. CECCHETTI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, pp. 6 ss., il quale propende per l'espressione "tutela pre-elettorale" al posto di "giustizia pre-elettorale" o "contenzioso pre-elettorale".

²⁵ Punto 4.1. del *Considerato in Diritto*.

materialmente giurisdizionale bensì amministrativa. La stessa Corte di Cassazione²⁶, con orientamento del pari consolidato, ha riconosciuto trattarsi di organi straordinari, temporanei e decentrati delle Camere che concorrono alla loro formazione svolgendo una funzione contingente e strumentale, destinata ad essere controllata o assorbita da quella delle stesse Camere in sede di verifica dei poteri, una volta costituite. Per potersi parlare di tutela giurisdizionale vera e propria, quindi, occorrerebbe individuare un apposito organo giurisdizionale al quale rivolgere le doglianze avverso le decisioni dei richiamati uffici elettorali.

A quest'ultimo riguardo parrebbe soccorrere la seconda disposizione richiamata, l'art. 87 che, in (apparente) attuazione dell'art. 66 della Carta, dopo avere ribadito la riserva alla Camera della convalida delle elezioni dei propri componenti, le attribuisce in via altrettanto esclusiva anche il controllo e il giudizio definitivo sulle contestazioni, proteste e reclami presentati agli uffici elettorali. Si tratta però, come precisa e specifica la Corte, di «*un'unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni*», negando in tal modo la natura giurisdizionale del sindacato esercitato in sede di verifica dei poteri.

Peraltro, l'assetto normativo poc'anzi delineato ha dato luogo nel corso degli anni ad una doppia (o addirittura tripla) declinatoria di giurisdizione.

Da una parte, infatti, tanto il giudice ordinario, in veste di Supremo giudice della giurisdizione²⁷, quanto quello amministrativo²⁸ hanno affermato il proprio difetto assoluto di giurisdizione, sulla scorta di orientamenti ormai talmente consolidati da potersi qualificare come "diritto vivente". Il presupposto interpretativo posto a fondamento di detti orientamenti è che la riserva parlamentare esclusiva sancita in via eccezionale e derogatoria dall'art. 66 Cost. (e dalla disposizione attuativa di cui all'art. 87 del T. U.) a tutela dell'indipendenza del Parlamento non riguarderebbe soltanto la convalida degli eletti ma si estenderebbe all'intero contenzioso pre-elettorale, investendo così l'intera sequenza procedimentale dalla presentazione delle liste fino alla proclamazione degli eletti.

Dall'altra, le Giunte delle elezioni di entrambe le Camere ritengono di essere competenti ad esprimere un giudizio definitivo avverso i provvedimenti assunti dagli uffici elettorali nel corso del procedimento elettorale preparatorio soltanto nei riguardi di coloro che siano risultati eletti²⁹. L'istituto della verifica dei poteri è infatti volto a verificare la regolarità dei titoli di ammissione degli eletti ed è posto a garanzia della corretta composizione dell'organo elettivo, mentre esula dal suo ambito applicativo ogni «*valutazione di mera legalità degli atti privi*

²⁶ V. Cass. Civ., Sez. Un., 31 luglio 1967, n. 2036; conformi, Cass. Civ., Sez. Un., 9 giugno 1997, n. 5135; Cass. Civ., Sez. Un., 22 marzo 1999, n. 172; Cass. Civ., Sez. Un., 6 aprile 2006, nn. 8118 e 8119; Cass. Civ., Sez. Un., 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152 e 9153, con nota di A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. giur.*, 2008, n. 12, pp. 1689 ss.

²⁷ Si tratta, in sostanza, delle medesime pronunce della Cass. Civ., Sez. Un. indicate alla nota precedente.

²⁸ V. Cons. Stato, Sez. V, ord. 21 marzo 2006, n. 1386; Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1053; Tar Lazio (Roma), Sez. II-bis, 16 marzo 2006, n. 1573; Tar Lazio (Roma), Sez. II-bis, 27 febbraio 2008, n. 1855; Tar Lazio (Roma), Sez. II-bis, ord. 21 marzo 2008, n. 1618; Tar Sicilia (Palermo), Sez., I, 4 aprile 2008, n. 441; TAR Lazio (Roma), Sez. II-bis, 12 febbraio 2018, n. 1645; Tar Lazio (Roma), Sez. II-bis, 13 febbraio 2018, nn. 1719 e 1722.

²⁹ Almeno a partire dalla XV e XVI legislatura. V. al riguardo Giunta delle elezioni della Camera, sedute del 13 dicembre 2006, 5 giugno 2008, 22 luglio 2008, 4 febbraio 2009; Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, sedute del 26 febbraio e del 31 luglio 2008.

di rilevanza sulla verifica dei titoli di ammissione dei deputati proclamati». La riserva di competenza esclusiva sancita al riguardo a favore delle due Camere riguarderebbe pertanto esclusivamente gli atti del procedimento preparatorio relativi a coloro che, una volta proclamati eletti, ne sono divenuti a tutti gli effetti componenti. Il sindacato delle Camere sarebbe viceversa precluso in riferimento ad atti del procedimento preparatorio relativi a coloro che non siano stati eletti o che non abbiano addirittura partecipato alla competizione elettorale a causa, ad esempio, di provvedimenti di esclusione di un candidato o di una lista. L'unico rimedio esperibile da parte di quest'ultimi sarebbe rappresentato dalla possibilità di ricorrere all'Ufficio centrale nazionale che però, come detto, non ha natura giurisdizionale³⁰.

A fronte dei contrastanti orientamenti esistenti al riguardo, pareva quindi sussistere un vuoto di tutela giurisdizionale avverso le decisioni con cui gli uffici elettorali, nel corso del procedimento preparatorio delle elezioni politiche, attraverso l'esclusione di liste, contrassegni o candidati, limitano il diritto di candidarsi o di partecipare alla competizione elettorale. Tali provvedimenti, infatti, *rebus sic stantibus*, non sarebbero impugnabili in fase pre-elettorale, vale a dire prima dello svolgimento delle elezioni, di fronte al Giudice ordinario o amministrativo o di fronte alle Giunte della Camere; né tantomeno sarebbero impugnabili nella fase post-elettorale, vale a dire a seguito dello svolgimento delle elezioni e della proclamazione degli eletti, dinnanzi alle medesime Giunte delle Camere in sede di verifica dei poteri.

Vi erano già stati in precedenza almeno due tentativi di portare all'attenzione della Corte la questione del vuoto di tutela avverso gli atti del procedimento preparatorio asseritamente derivante dal combinato disposto degli artt. 23 e 87 del T. U. e dell'art. 66 Cost. Il primo dei quali era sfociato in una pronuncia di manifesta inammissibilità, per non avere il giudice *a quo* indicato la giurisdizione cui riteneva dovesse essere devoluta l'impugnazione delle decisioni dell'Ufficio centrale nazionale³¹.

Il secondo, invece, seppur anch'esso sfociato in una declaratoria di inammissibilità, aveva però offerto alla Corte la possibilità di affrontare *ex professo* la questione attraverso una serie di affermazioni di rilievo³². La prima delle quali riguarda (in contrario avviso rispetto alla prospettazione del giudice *a quo*) la decisa negazione dell'esistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale, seppur con il coevo riconoscimento dell'esistenza di una situazione di incertezza.

³⁰ Per dovere di completezza, occorre segnalare l'indirizzo prospettato da Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629, che ritiene il contenzioso elettorale preparatorio di esclusiva spettanza degli Uffici elettorali, a commento della quale v. A. CARIOLA, *L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2006.

³¹ Si allude a C. cost., 20 novembre 2000, n. 512, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 4035 ss., con osservazione di C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno dei partiti. Una nuova political question?*, *ivi*, pp. 4037 ss. Detta pronuncia sottolineava come in realtà la questione sollevata sottendesse una radicale riforma legislativa preclusa in radice alla Corte.

³² V. C. cost., 19 ottobre 2009, n. 259, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 3601 ss., con osservazioni di F. G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, *ivi*, pp. 3613 ss., e E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, *ivi*, pp. 3620 ss., riguardo alla quale v. anche P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in www.forumcostituzionale.it, 26 aprile 2010. La questione riguardava appunto il combinato disposto degli artt. 23 e 87 del D.P.R. n. 361/1957 nella parte in cui non consentono l'impugnazione avanti al giudice amministrativo delle decisioni di definitiva esclusione dei candidati o delle liste dal procedimento elettorale pronunciate dall'Ufficio centrale nazionale per violazione degli artt. 2, 24, comma 1, 51, comma 1, 103 comma 1, 113 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Ad avviso della Corte, infatti, un giudice esiste ed è quello individuato dalla Corte di Cassazione in sede di regolamento di giurisdizione, vale a dire le Camere nell'esercizio della verifica dei poteri³³. L'apparente vuoto di tutela (*rectius*, la situazione di incertezza) determinato dalla doppia declinatoria di giurisdizione di cui si è detto deriverebbe quindi da una semplice divergenza interpretativa circa l'estensione o meno dell'applicazione dell'istituto della verifica dei poteri al contenzioso pre-elettorale, risolvibile con gli ordinari strumenti giurisdizionali e costituzionali quali rispettivamente il regolamento di giurisdizione o il conflitto di attribuzioni tra poteri³⁴.

Alla base del contrasto ermeneutico, e in particolare del rifiuto della giurisdizione da parte del giudice comune, non vi sarebbe quindi direttamente l'art. 66 Cost., bensì la scelta legislativa "estensiva" consacrata nell'art. 87 del T. U. e avallata dagli orientamenti della Suprema Corte di Cassazione. Ne deriva, quale corollario, che l'estensione del sindacato esclusivo delle Camere in sede di verifica dei poteri anche al contenzioso pre-elettorale non è una soluzione costituzionalmente imposta, necessitata e indefettibile ai sensi dell'art. 66 Cost., bensì il frutto di una mera scelta legislativa o, addirittura, di un'opzione interpretativa. In buona sostanza, quindi, il contenuto precettivo dell'art. 66 Cost. copre soltanto il contenzioso post-elettorale ma non quello pre-elettorale, riguardo al quale il legislatore sarebbe libero di scegliere tra un'interpretazione estensiva, volta ad includere anch'esso nell'ambito applicativo della verifica dei poteri, e una restrittiva, volta invece a "scorporarlo"³⁵ e a devolverne la cognizione ai giudici comuni. Non può riscontrarsi, insomma, al riguardo, una soluzione legislativa costituzionalmente imposta, per cui entrambe le opzioni interpretative, quella estensiva propugnata dalla Corte di Cassazione e quella restrittiva propugnata dalle Giunte della Camere, risultano pienamente compatibili con l'art. 66 Cost.

Ne discende ancora, sottolinea la Corte, che il legislatore sarebbe libero di introdurre nuovi strumenti e modalità di tutela giurisdizionale avverso le decisioni degli uffici elettorali nel corso del procedimento preparatorio, diversi ed alternativi rispetto a quelli contemplati dall'art. 87 del T.U. Al riguardo la pronuncia in commento, quasi a volerne fornire una sorta di copertura costituzionale anticipata, richiama espressamente l'art. 44, comma 2, lettera d), l. n. 69/2009, con il quale si delegava il Governo ad introdurre un'ipotesi di giurisdizione amministrativa esclusiva *in subiecta materia*³⁶. Come noto, i termini della delega sono scaduti senza che il Governo la esercitasse sul punto³⁷, con ciò disallineando le elezioni politiche rispetto a quelle regionali, locali ed europee, in relazione alle quali è invece stato introdotto, all'art. 129 del

³³ Punto 3 del *Considerato in Diritto*.

³⁴ Sulla praticabilità di una tale ipotesi v. G. PELLEGRINO, *Art. 126*, in A. QUARANTA, V. LOPILATO (a cura di), *Il Processo amministrativo. Commentario al D. lgs. n. 104/2010*, Milano, 2011, pp. 1045 ss. *Contra*, F. G. SCOCA, *Elezioni politiche*, cit., pp. 3617 ss.

³⁵ Per richiamare la terminologia di E. LEHNER, *L'apertura condizionata*, cit., p. 3624.

³⁶ «*Nelle controversie concernenti atti del procedimento preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni*». Alla delega, almeno inizialmente, era stato dato seguito mediante gli artt. 143 e 144 dello schema di Codice predisposto dalla Commissione speciale insediata presso il Consiglio di Stato.

³⁷ Riguardo alle ragioni del mancato esercizio *in parte qua* delle delega v. M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., p. 69.

Codice del processo amministrativo, uno speciale rito avverso gli atti di esclusione dal procedimento preparatorio.

Sotto quest'ultimo profilo la Corte, aggiungendo un'ulteriore affermazione di non secondario rilievo, sottolinea come le questioni relative all'ammissione o esclusione di candidati di cui si controverteva nel giudizio *a quo*, incidendo sul diritto di prendere parte alla competizione elettorale, attengono al diritto soggettivo di elettorato passivo e sarebbero quindi in linea di principio rimesse alla giurisdizione del giudice ordinario, oppure del giudice amministrativo a titolo di giurisdizione esclusiva, laddove il legislatore disponesse in tal senso ex art. 103, comma 1, Cost., nel rispetto dei principi indicati dalla Corte stessa con la sentenza n. 204 del 2004. Di qui la declaratoria di inammissibilità della questione sollevata, a mezzo della quale il giudice *a quo* sostanzialmente richiedeva alla Corte di introdurre, con una sentenza additiva, una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva, sostituendosi in tal modo alla discrezionalità legislativa.

Vi è poi da segnalare che immediatamente dopo la sentenza n. 236 del 2010, in riferimento alle elezioni amministrative ma con un'affermazione di carattere generale e di portata più ampia, estendibile alla generalità delle consultazioni elettorali, aveva espressamente sottolineato la necessità dell'introduzione di un modello di tutela giurisdizionale tempestiva ed effettiva riguardo alle controversie originatesi nella fase preparatoria.

La sentenza n. 48 in commento, pur richiamando in apparenza gli arresti di cui al precedente del 2009, in realtà compie almeno un paio di passi avanti forieri di conseguenze potenzialmente dirimpenti.

Anzitutto la Corte, nella precedente pronuncia, come detto, si era limitata a riconoscere l'esistenza di una divergenza interpretativa relativa agli artt. 87 del T. U. e 66 Cost., tra due opzioni interpretative rispettivamente dirette ad estendere o ad escludere l'ambito applicativo della verifica dei poteri anche al contenzioso pre-elettorale senza però prendere in alcun modo posizione e mantenendo assoluta "neutralità" al riguardo ed anzi rinviando agli ordinari strumenti dei conflitti di giurisdizione o di attribuzioni la risoluzione della questione relativa al "rimballo di competenza" tra giudice ordinario e Giunte delle Camere. In tal modo, seppur implicitamente, da un lato si affermava la compatibilità di entrambe le opzioni interpretative con l'art. 66 Cost.; dall'altro, si escludeva recisamente che la disposizione costituzionale estendesse necessariamente la sua forza precettiva al contenzioso pre-elettorale, imponendo così una soluzione legislativa costituzionalmente obbligata³⁸.

Con la pronuncia in commento, invece, la Corte, preso atto del consolidamento come diritto vivente degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità e delle prassi interpretative delle Giunte parlamentari, assume a chiare lettere e in modo deciso posizione a favore dell'interpretazione restrittiva dell'art. 66 Cost. sulla base di un triplice ordine di argomenti tra loro intimamente connessi³⁹. Sul piano letterale, la disposizione costituzionale fa espresso riferimento ai titoli di ammissione dei componenti, in tal modo escludendo dalla verifica dei poteri

³⁸ Ne deriva ulteriormente, come correttamente rilevato da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., pp. 70 ss., che, al fine di introdurre un sistema di tutela pre-elettorale, non sarebbe necessario un intervento di revisione costituzionale dell'art. 66 della Carta.

³⁹ Tale interpretazione era già stata avanzata da F. G. SCOCA, *Elezioni politiche*, cit., p. 3615.

coloro che non siano risultati eletti o ai quali sia stata addirittura preclusa o impedita la partecipazione alla competizione elettorale. Sotto il distinto ma connesso profilo della *ratio legis*, la Corte richiama i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, dai quali si evince in modo a suo avviso inequivocabile l'intenzione del legislatore costituzionale di limitare il sindacato esclusivo delle Camere circa i titoli di ammissione nei riguardi dei soli eletti. Infine, poiché l'art. 66 Cost. introduce un'eccezione alla «*grande*» regola del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti», giustificata dalla necessità di garantire l'indipendenza del Parlamento, non vi sarebbero ragioni per sostenere un'interpretazione diretta ad estendere tale eccezione anche ai non eletti anziché restringerla soltanto agli eletti in quanto componenti delle Camere.

Ciò stante, prosegue la Corte, l'art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti soggettivi, la cognizione delle controversie insorte nel corso del procedimento elettorale preparatorio nelle quali venga in discussione la violazione del diritto di elettorato passivo nei riguardi di soggetti ai quali venga impedita la partecipazione stessa alla competizione elettorale e che quindi, all'evidenza, non potrebbero in alcun caso risultare successivamente eletti.

La Corte, in buona sostanza, suggerisce un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 87 del T. U.⁴⁰, invitando espressamente i giudici comuni a tenerne conto⁴¹. Se il ragionamento della Corte si concludesse qui, si potrebbe (erroneamente) incorrere nel convincimento che, attraverso il mero chiarimento ermeneutico operato, sia possibile superare una volta per tutte la cennata divergenza interpretativa alla base della doppia declinatoria di giurisdizione radicando *sic et simpliciter* la giurisdizione stessa in capo al giudice ordinario, con conseguente definitiva risoluzione della *vexata quaestio* della tutela giurisdizionale nella fase preparatoria⁴².

In realtà, però, nel prosieguo del ragionamento la Corte -evidentemente poco confidente nell'adesione dei giudici comuni all'adombrata interpretazione conforme a Costituzione e consapevole della mancata previsione, a livello normativo, di un apposito, specifico procedimento all'interno del quale radicare le controversie insorte nel corso del procedimento preparatorio-, compie un ulteriore passo e, in modo apparentemente contraddittorio con quanto affermato in precedenza, giunge a riconoscere l'esistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale e a rivolgere un monito al legislatore per intervenire a colmarlo. Vuoto di tutela che viene rimarcato con particolare enfasi attraverso il confronto con gli appositi rimedi apprestati a livello ordinamentale nell'ipotesi di lesione del diritto di elettorato attivo, *sub specie* di mancata

⁴⁰ Rimane impregiudicata l'ulteriore questione relativa all'illegittimità costituzionale di tale disposizione per contrasto non tanto con l'art. 66 Cost. quanto piuttosto con l'art. 64 Cost., affrontata da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., pp. 71 ss.

⁴¹ Punto 4.3. del *Considerato in Diritto*: «*spetta naturalmente alla giurisprudenza comune tenere in conto questa interpretazione, quanto alla conseguente lettura delle disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema e, fra queste, soprattutto, dell'art. 87 del D.P.R. n. 361 del 1957*».

⁴² Ferma ed impregiudicata naturalmente la questione della mancata previsione di un apposito rito al quale ricorrere.

iscrizione o cancellazione dalle liste elettorali⁴³, o di lesione del diritto di elettorato passivo, nel corso del procedimento preparatorio, *sub specie* di esclusione di liste o candidati, nelle elezioni europee o amministrative⁴⁴. E che si ripropone, invece, in termini analoghi, nei riguardi dei provvedimenti di incandidabilità pronunciati ai sensi del d. lgs. n. 235 del 2021 nelle elezioni politiche dagli Uffici elettorali, avverso i quali l'unico rimedio previsto è il ricorso all'Ufficio centrale nazionale⁴⁵. In buona sostanza la Corte, sottolineando come la posticipazione dell'impugnazione di un provvedimento di esclusione dalla competizione elettorale al momento successivo allo svolgimento delle elezioni non garantirebbe una tutela giurisdizionale effettiva e tempestiva e che le disposizioni costituzionali dispongono termini stringenti per il rinnovo delle Camere, perviene alla conclusione che sia necessaria l'introduzione per via legislativa di un rito *ad hoc*, idoneo a garantire una tempestiva tutela pre-elettorale⁴⁶.

In conclusione, lo slogan contenuto nel secondo manifesto si sostanzia in una constatazione, relativa al vuoto di tutela giurisdizionale nella fase preparatoria delle elezioni politiche, in un monito rivolto al legislatore affinché introduca una disciplina *ad hoc* idonea a colmare l'*horror vacui* e, al contempo, in un invito rivolto ai giudici a ricorrere, nelle more, all'interpretazione conforme a Costituzione suggerita dalla Corte, volta a radicare in capo agli stessi la giurisdizione in ordine alle controversie aventi ad oggetto il diritto di elettorato passivo insorte nel corso del procedimento preparatorio.

4. Il terzo manifesto: l'estensione al diritto di elettorato passivo del modello di tutela prefigurato dalle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017

Il terzo profilo di interesse della sentenza riguarda le considerazioni svolte sempre in punto di ammissibilità della questione insorta -come detto- in una «fase prodromica alla fase preparatoria», per usare le parole della Corte, antecedente cioè all'avvio stesso del procedimento elettorale, in assenza dell'indizione e della convocazione dei comizi.

Più precisamente, il giudizio *a quo* era stato incoato ai sensi dell'art. 702 bis c.p.c., mediante la proposizione di un'azione di accertamento del diritto di presentare liste di candidati

⁴³ Nel qual caso, come noto, opera il procedimento di cui agli artt. 42 e ss. del T. U. del 1967, secondo il rito di cui all'art. 702 bis c.p.c. introdotto ad opera del d. lgs. 01 settembre 2011, n. 150, riguardo al quale v. N. SAIITA, *I giudizi elettorali*, III ed., Napoli, 2015, pp. 201 ss.

⁴⁴ Si allude, ovviamente, all'art. 129 c.p.a., riguardo al quale v. N. SAIITA, *I giudizi elettorali*, cit., pp. 31 ss.; A. GIGLI, *Art. 129*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, III ed., Milano, 2015, pp. 1219 ss.; F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, *Manuale del processo amministrativo*, II ed., Roma-Molfetta, 2017, pp. 768 ss.; F. M. CIARALLI, *Art. 129*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, M. PROTTO, L. TARANTINO (a cura di), *Codice del processo amministrativo*, Roma-Molfetta, 2017, pp. 763 ss.; R. DE NICTOLIS, *Art. 129*, in EA., *Codice del processo amministrativo commentato*, IV ed., Assago, 2017, pp. 2314 ss.; C. PIRO, *Art. 129*, in R. CHIEPPA (a cura di), *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2017, pp. 734 ss.; N. SAIITA, *Sistema di giustizia amministrativa*, VI ed., Napoli, 2018, pp. 727 ss.; F. CORVAJA, *Art. 129*, in G. FALCON, F. CORTESE, B. MARCHETTI (a cura di), *Commentario breve al Codice del processo amministrativo*, Padova, 2021, pp. 1017 ss.

⁴⁵ Le cause di incandidabilità si manifestano infatti *ab origine* e il loro accertamento determina la cancellazione dalla lista dei candidati. Al riguardo v. le considerazioni di G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 251 ss.

⁴⁶ Punto 4.5. del *Considerato in Diritto*.

alle elezioni senza raccogliere le sottoscrizioni previste o raccogliendo un numero di sottoscrizioni non superiore ad un quarto di quelle previste dall'art. 18 del D.P.R. n. 361 del 1957, in spregio quindi al tenore letterale della disposizione, che avrebbe impedito l'accoglimento delle domande. Il giudice *a quo* aveva ritenuto di aderire alle censure di illegittimità costituzionale formulate al riguardo dai ricorrenti e di sollevare conseguentemente la questione dinanzi alla Corte. Ciò che rileva ai fini della nostra analisi, in particolare, sono le argomentazioni addotte dal giudice remittente per affermare la propria giurisdizione e prevenire in tal modo la possibile eccezione della difesa erariale, poi effettivamente spiegata in termini assai risoluti⁴⁷. Il Tribunale di Roma, infatti, richiamando espressamente nell'ordinanza di remissione le sentenze della Corte costituzionale n. 1 del 2014⁴⁸ e n. 35 del 2017⁴⁹, afferma che l'azione di accertamento del diritto a candidarsi alle elezioni politiche in conformità alla Costituzione costituirebbe l'unico, possibile strumento di tutela giurisdizionale, l'assenza del quale determinerebbe altresì l'esistenza di una "zona franca"⁵⁰ nel sistema di giustizia costituzionale.

In entrambi i casi decisi con le pronunce richiamate, come ben noto, erano state dichiarate ammissibili le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto alcune disposizioni della legge elettorale sollevate nel corso di un giudizio dinanzi al giudice ordinario volto ad accertare la pienezza e la conformità alla Costituzione delle modalità di esercizio del diritto di voto. La principale motivazione addotta a sostegno dell'ammissibilità riguardava proprio la necessità di consentire il sindacato di legittimità costituzionale nei riguardi delle leggi elettorali, essenziali per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo, evitando in tal modo l'insorgenza di una "zona franca". Il giudizio di accertamento, quindi, veniva ritenuto il legittimo ed opportuno strumento di tutela giurisdizionale attraverso il quale veicolare alla Corte eventuali questioni di legittimità costituzionale nei riguardi di disposizioni della legge elettorale incidenti sulla portata del diritto di voto.

Nella pronuncia in commento la Corte afferma la piena pertinenza del richiamo operato dal giudice *a quo* ritenendo così la questione sottopostale sostanzialmente analoga a quelle che, seppure riguardo al diverso profilo dell'elettorato attivo, avevano occasionato le sentenze del 2014 e del 2017. Anche in questo caso, infatti, la questione era stata sollevata nel corso di un giudizio di accertamento della pienezza del diritto di partecipare alla competizione elettorale, asseritamente inciso da alcune disposizioni della legge elettorale sospette di

⁴⁷ L'Avvocatura di Stato aveva infatti eccepito il «macroscopico e manifesto» difetto di giurisdizione.

⁴⁸ V. C. cost., 13 gennaio 2014, n. 1, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 1 ss., con osservazioni di G. U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di Cassazione e la Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 27 ss., A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 34 ss., A. D'ANDREA, *La "riforma" elettorale "imposta" dal giudice costituzionale al sistema politico e l'esigenza di "governabilità" dell'ordinamento*, *ivi*, pp. 38 ss., A. MORRONE, *L'eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, *ivi*, pp. 47 ss., e E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, *ivi*, pp. 54 ss.

⁴⁹ V. C. cost., 9 febbraio 2017, n. 1, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 225 ss., con osservazioni di M. VILLONE, *Rappresentabilità, voto eguale, governabilità: quando una irragionevolezza diviene manifesta?*, *ivi*, pp. 304 ss., A. ANZON DEMMIG, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'Italicum e il persistente immobilismo del legislatore*, *ivi*, pp. 317 ss., e R. MANFRELLOTTI, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, *ivi*, pp. 320 ss.

⁵⁰ Come noto, l'espressione è stata utilizzata per la prima volta da M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 25. Con specifico riguardo al contenzioso elettorale v. anche 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, pp. 121 ss.

incostituzionalità. E anche in questo caso, a far dubitare della rilevanza (e della conseguente ammissibilità) della questione era il fatto che il lamentato pregiudizio al diritto oggetto di accertamento era del tutto ipotetico e futuro e comunque non attuale perchè le disposizioni impugnate non solo non avevano ancora ricevuto applicazione ma non erano neppure astrattamente applicabili in quanto - *repetita iuvant* - il procedimento elettorale non era ancora stato avviato con l'indizione delle elezioni e la convocazione dei comizi.

Analogo anche l'*iter* logico-argomentativo mediante il quale la Corte perviene alla declaratoria di ammissibilità, attraverso lo scrutinio dei requisiti di rilevanza indicati nella sentenza del 2014 e precisati dalla successiva pronuncia del 2017⁵¹. Tali requisiti sono sostanzialmente quattro: la sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale; il nesso di pregiudizialità tra giudizio incidentale e giudizio principale⁵²; il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento; il riscontro della sussistenza di una "zona franca" nel sistema di giustizia costituzionale. Tre dei quattro requisiti vengono espressamente vagliati con esito positivo dalla Corte, il quarto invece non viene scrutinato, ma la sua effettiva sussistenza nel caso di specie non pare comunque revocabile in dubbio.

Del rilievo del diritto oggetto di accertamento si è già detto trattando del primo manifesto. La Corte, anche attraverso l'equiparazione a quello di elettorato attivo, ha motivato diffusamente sul carattere fondamentale ed inviolabile del diritto di elettorato passivo, il cui corretto esercizio è ritenuto essenziale per il funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo, e della sua tutela giurisdizionale.

Del pari, la Corte rileva espressamente l'esistenza di una "zona franca" del sistema di giustizia costituzionale, quale conseguenza diretta della previa constatazione dell'esistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale. Come si è visto trattando del secondo manifesto, infatti, l'assenza, riguardo al procedimento per l'elezione delle Camere, di una apposita procedura giurisdizionale all'interno della quale ottenere tempestiva tutela avverso eventuali provvedimenti lesivi dell'esistenza stessa del diritto di elettorato passivo, determina conseguentemente la mancanza di una sede nell'ambito della quale sollevare le relative questioni di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni della legge elettorale. Al vuoto di tutela giurisdizionale *tout court*, precisa la Corte, consegue necessariamente anche una "zona franca" dalla giustizia costituzionale.

La pronuncia in commento, infine, affronta espressamente anche un terzo requisito, quello relativo alla sussistenza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti. L'esito positivo dello scrutinio operato al riguardo dalla Corte viene fatto discendere dalla necessità di garantire una tutela giurisdizionale piena e tempestiva al diritto di elettorato passivo. Come in effetti rilevato ed adeguatamente motivato dal giudice *a quo*, infatti, siccome viene messa in discussione la

⁵¹ Ad avviso di L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., p. 284, la Corte si sarebbe occupata di uno solo dei requisiti, quello relativo all'interesse ad agire in capo ai ricorrenti, per cui vi sarebbe stato un «*ridimensionamento dello schema della "rilevanza proceduralizzata"*», oltre che «*un ulteriore allentamento del requisito di incidentalità del sindacato*».

⁵² Al riguardo, si vedano le considerazioni critiche di R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro it.*, I, 2014, cc. 677 ss.; A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in www.lacostituzione.info, 15 febbraio 2017; FERRARI F., *Disposizione o norma? Fictio litis e giudizio incidentale*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 13 ss.

possibilità stessa di partecipare alla competizione elettorale, la tutela richiesta esige, ai fini della sua tempestività, l'esperimento dell'azione in un momento antecedente alla data di indizione delle elezioni e all'avvio del procedimento elettorale preparatorio e l'intervento dell'eventuale pronuncia favorevole prima dello svolgimento delle elezioni. Ciò anche in ragione dei termini stringenti previsti dall'art. 61 Cost. per il rinnovo delle Camere⁵³. Qualora, viceversa, l'impugnazione di atti preclusivi della partecipazione alla competizione elettorale venisse riservata ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni e alla conclusione del procedimento elettorale, la tutela giurisdizionale risulterebbe intempestiva ed inefficace e l'eventuale pronuncia favorevole *inutiliter data*. L'interesse leso, vale a dire la possibilità di partecipare alla competizione elettorale in un determinato contesto politico-ambientale, non potrebbe infatti in tal caso essere ripristinato allo *status quo ante* e risulterebbe pertanto irrimediabilmente pregiudicato⁵⁴.

Occorre precisare che la Corte, una volta accertata la sussistenza dell'interesse a ricorrere, non si pronuncia però sulla concretezza ed attualità dello stesso (e della conseguente questione di legittimità costituzionale). Dubbi al riguardo potevano essere indotti dal fatto che le norme sospettate di illegittimità costituzionale non avevano ancora ricevuto concreta applicazione. Vale però sul punto quanto già affermato, più o meno espressamente, dalle sentenze n. 1 del 2014⁵⁵ e n. 35 del 2017⁵⁶ in ordine alla idoneità lesiva attuale –anche se destinata a manifestarsi in un momento successivo– della normativa elettorale, atteso che *«l'incertezza sulla portata del diritto di voto [in quel caso, di elettorato attivo, ndr] costituisce una lesione giuridicamente rilevante indipendentemente da atti applicativi della normativa elettorale e che l'interesse ad agire in accertamento non richiede necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ben potendo l'azione di accertamento essere esperita anche al fine di scongiurare una lesione futura»*.

La Corte, infine, non compie invece alcuno scrutinio, esplicito o implicito, riguardo al quarto ed ultimo requisito indicato dalle precedenti pronunce, relativo alla pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale, sotto il profilo della non sovrapponibilità degli oggetti del giudizio di costituzionalità e del giudizio *a quo* e della conseguente diversità del *petitum*. Ai fini della rilevanza, infatti, a tenore dei consolidati orientamenti della Corte, è necessario che il *petitum* del giudizio principale non coincida con quello del giudizio incidentale ma sia da esso

⁵³ Punto 4.5. del *Considerato in Diritto*. Del resto, come osserva acutamente M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., pp. 7 ss., già Cass. Civ., Sez. Un. Civ., 8 Aprile 2008, nn. 9151, 9152, 9153, cit., al fine di fornire una pronta risposta alle istanze di tutela pre-elettorale sottoposte alla loro attenzione, avevano conformato il processo derogando al codice di rito, facendo diretta applicazione delle norme costituzionali e bilanciando l'art. 61 Cost., che impone tempistiche strettissime per il rinnovo delle Camere, con l'art. 24 Cost. che garantisce l'effettività della tutela giurisdizionale.

⁵⁴ Del resto la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2010, cit., seppure in riferimento alle elezioni amministrative, era pervenuta al riconoscimento dell'immediata impugnabilità degli atti del procedimento preparatorio, superando in tal modo il precedente orientamento di segno contrario dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 10 del 2005, a commento della quale v. C. E. GALLO, *L'ambito del giudizio elettorale nella decisione dell'adunanza plenaria n. 10 del 2005*, in *Foro amm.* – CdS, 2005, pp. 3244 ss.), che aveva viceversa previsto la necessità dell'impugnazione differita, in uno con l'atto di proclamazione degli eletti.

⁵⁵ Punto 2 del *Considerato in Diritto*, ove si afferma che il diritto di voto risulterebbe pregiudicato *«da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante»*.

⁵⁶ Punto 3.3. del *Considerato in Diritto*.

separato e distinto per cui, all'esito della pronuncia sulla questione da parte della Corte, possa comunque residuare in capo al giudice *a quo* la verifica delle altre condizioni prescritte dalla legge per il riconoscimento del diritto oggetto di accertamento. La tutela richiesta nel giudizio principale, in tal modo, non si esaurirebbe con l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata in quella sede, bensì soltanto con la successiva pronuncia del giudice *a quo* di accertamento del diritto azionato. Pur nel silenzio della Corte sul punto, non pare dubitabile che anche nella vicenda in commento fosse possibile ravvisare l'alterità del *petitum* e il conseguente nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio incidentale. In primo luogo, infatti, il *petitum* del giudizio *a quo* consisteva nella richiesta di accertamento della pienezza del diritto di elettorato passivo, mentre quello del giudizio incidentale concerneva la richiesta di dichiarare l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, della legge elettorale. In secondo luogo, in capo al giudice *a quo*, all'esito del giudizio incidentale, sarebbe comunque residuato un margine di autonomia decisionale, di autonomo apprezzamento. La pronuncia di accertamento richiesta nel giudizio principale non sarebbe infatti in alcun modo risultata assorbita dalla decisione della Corte perché il giudice *a quo*, in caso di declaratoria di accoglimento delle questioni, sarebbe stato comunque chiamato a verificare le altre condizioni prescritte dalla legge per il riconoscimento e l'esercizio del diritto di elettorato passivo. Ciò vale a fugare il dubbio di un utilizzo del giudizio principale quale improprio veicolo di accesso diretto alla Corte costituzionale.

All'esito delle accennate verifiche, pertanto, la Corte è pervenuta ad affermare la giurisdizione del giudice ordinario, la rilevanza della questione e la sua conseguente ammissibilità. Ma ancor più la pronuncia in commento, dopo avere constatato la necessità di un intervento legislativo diretto ad introdurre un modello *ad hoc* di giustizia pre-elettorale nelle consultazioni politiche ha affermato a chiare lettere che, nelle more, l'unico strumento idoneo ad assicurare una tutela giurisdizionale piena, efficace e tempestiva del diritto di elettorato passivo e a garantire al contempo la possibilità di sottoporre alla Corte la verifica della conformità della Costituzione della normativa che lo disciplina, è rappresentato dall'azione di accertamento dinanzi al giudice ordinario. Attraverso l'esperimento di questo strumento rimediabile, infatti, è possibile colmare il vuoto di tutela giurisdizionale del diritto di elettorato passivo altrimenti derivante dalla mancata previsione di una procedura e di un rito *ad hoc*; e, al contempo, scongiurare il rischio dell'insorgenza di una "zona franca" nel sistema di giustizia costituzionale stante la possibilità di sollevare, nell'ambito del giudizio di accertamento, eventuali questioni di legittimità costituzionale nei riguardi della legge elettorale che disciplina tale diritto.

L'essenza del terzo manifesto consiste pertanto nell'estensione al diritto di elettorato passivo del modello di tutela già prefigurato dalla Corte nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 a favore del diritto di elettorato attivo e consistente nell'esperimento di un'azione di accertamento dell'esistenza e della pienezza del diritto di fronte al giudice ordinario, attraverso la quale eventualmente sottoporre al vaglio della Corte la conformità o meno a Costituzione della relativa disciplina elettorale che ne riconosce l'esistenza e ne disciplina o comprime l'esercizio.

5. Considerazioni conclusive: le ricadute della sentenza e le questioni problematiche aperte

La pronuncia in commento appare ricca di indicazioni rivolte tanto al legislatore quanto ai giudici e suscettibile, pertanto, di determinare rilevanti ricadute di carattere sistematico-ordinamentale. I maggiori profili di interesse, come chiarito *ab initio*, più che nella soluzione di merito fornita dalla Corte alla questione che le era stata sottoposta risiedono nei principali passaggi in cui si sviluppa l'*iter* logico-argomentativo, dai quali emergono alcune statuizioni ed affermazioni di principio compendiate nei tre manifesti di cui si è detto.

Il primo dei quali, per la verità, non fa che riaffermare, seppur in modo ancor più esplicito (anche attraverso l'equiparazione al diritto di elettorato attivo), un dato ormai acclarato alla luce dei pregressi orientamenti, vale a dire il carattere fondamentale ed inviolabile sia del diritto di elettorato passivo che del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva.

Anche il terzo manifesto, che si sostanzia nel riconoscimento dell'azione di accertamento quale strumento di tutela tempestiva ed efficace del diritto di elettorato passivo, attraverso la quale far valere anche l'eventuale illegittimità costituzionale della legge elettorale ed evitare l'insorgenza di una "zona franca", costituisce a ben vedere un prevedibile sviluppo ed un'estensione di quanto già previsto dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 a proposito del diritto di elettorato attivo. L'indicazione fornita al riguardo al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti soggettivi, appare chiara e suscettibile di ricevere immediato ed incondizionato seguito ed applicazione da parte di quest'ultimo.

Implicazioni di ben maggiore rilievo e novità discendono invece dal secondo manifesto attraverso il quale la Corte, dopo avere constatato l'esistenza di un vuoto di tutela al riguardo, rivolge al legislatore un espresso invito ad introdurre un rito *ad hoc*, volto ad assicurare la piena, effettiva garanzia del diritto di elettorato passivo nella fase preparatoria del procedimento elettorale di rinnovo delle Camere. Appare pertanto ormai ineludibile ed improcrastinabile un intervento legislativo sul punto. La Corte ha infatti tracciato una strada che il legislatore ha l'onere di imboccare e percorrere fino in fondo. Resta semmai da comprendere il margine di discrezionalità di cui il legislatore potrà disporre al riguardo.

Prima facie, la pronuncia della Corte non sembra offrire indicazioni precise e vincolanti al riguardo per cui il legislatore, non essendo oltretutto prefigurabili soluzioni costituzionalmente imposte a rime obbligate⁵⁷, disporrebbe di un ampio margine di discrezionalità, sia riguardo all'attribuzione della giurisdizione che alla definizione della specialità del rito. In tal caso la soluzione preferibile, siccome più facilmente e immediatamente perseguibile e praticabile, sarebbe quella già proposta senza successo alcuni anni orsono, vale a dire estendere agli atti e provvedimenti emanati nel corso del procedimento preparatorio delle elezioni politiche il regime di impugnazione e il modello di giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo previsto, riguardo alle elezioni regionali, amministrative ed europee, dall'art. 129 c.p.a. Più volte la Corte, come si è visto, ha richiamato quel tentativo andato a vuoto a causa del

⁵⁷ Come rilevato da M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., p. 75; 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., pp. 367 ss.

mancato esercizio da parte del Governo, *in parte qua*, della delega conferitagli dal Parlamento. I tempi sembrerebbero maturi per un ripensamento da parte delle Camere. Queste ultime, al fine di fornire un sollecito riscontro al *caveat* contenuto nella sentenza in commento, potrebbero *sic et simpliciter* estendere l'ambito applicativo della richiamata disposizione del codice di rito alle elezioni politiche.

A ben vedere, però, nella pronuncia della Corte è possibile scorgere alcune indicazioni che non solo frappongono un serio ostacolo alla tralaticia riproposizione della soluzione prospettata ma addirittura, più in generale, appaiono idonee a mettere in discussione, sotto il profilo della legittimità costituzionale, lo stesso regime di tutela giurisdizionale preso a modello. La Corte, infatti, sottolinea a più riprese, con fermezza ed insistenza, che il diritto di voto, in entrambe le sue declinazioni, attiva e passiva, si connota come un diritto soggettivo, assoluto ed inviolabile, il cui giudice naturale sarebbe pertanto quello ordinario. Tale situazione soggettiva, pertanto, non sarebbe in alcun modo degradabile ad interesse legittimo nel corso delle operazioni elettorali. Si finirebbe così per mettere radicalmente in discussione il tradizionale modello di tutela giurisdizionale a c.d. doppio binario, fondato sulla distinzione tra tutela dei diritti soggettivi, rimessa al giudice ordinario riguardo alle ipotesi di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza, e tutela degli interessi legittimi, rimessa alla cognizione del giudice amministrativo, riguardo alla regolarità delle operazioni elettorali⁵⁸. Traendone le dovute conseguenze, ne deriva che il modello di tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo ex art. 129 c.p.a. non solo non potrebbe essere esteso e applicato al contenzioso pre-elettorale relativo alle consultazioni politiche, ma addirittura residuerebbero seri dubbi di legittimità costituzionale anche in ordine alla sua applicazione riguardo alle elezioni amministrative ed europee. A fronte della persistente incertezza in ordine alla qualificazione in termini di diritti soggettivi o interessi legittimi delle situazioni giuridiche soggettive fatte valere nel corso del procedimento elettorale e delle conseguenze che ne discendono in termini di corretto riparto della giurisdizione⁵⁹, un intervento legislativo auspicabile e risolutivo sarebbe quello volto ad

⁵⁸ Emerso a partire da Cass. Civ., Sez. Un., 30 settembre 1968, n. 3043, e confermato da Cass. Civ., Sez. Un., 16 dicembre 1968, n. 3987; Cass. Civ., Sez. Un., 14 aprile 1969, n. 1179; Cass. Civ., Sez. Un., 26 maggio 1969, n. 1863; Cass. Civ., Sez. Un., 17 luglio 1973, nn. 2076 e 2077 e, più di recente, Cass. Civ., Sez. Un., 20 ottobre 2016, n. 21262; Cass. Civ., Sez. Un., 26 maggio 2017, n. 13403. Rivolgevano critiche a questo modello di riparto già D. BORGHESI, *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, Milano, 1979, pp. 85 ss.; C. MIGNONE, *Giustizia elettorale amministrativa*, Milano, 1979. In senso conforme E. LEHNER, *La garanzia*, cit., pp. 261 ss.; F. G. SCOCA, *Elezioni politiche*, cit., pp. 3618 ss.; M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., pp. 49 ss. Si richiamano, al riguardo, le posizioni di un'autorevole dottrina, secondo cui l'intero contenzioso elettorale, in ogni sua fase, coinvolgerebbe sempre e comunque diritti soggettivi. V. al riguardo M. S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1963, pp. 120 ss.; M. P. CHITI, *Le procedure giurisdizionali speciali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Tomo V, Milano, 2003, p. 4780. In tal senso si era del resto più volte espresso, declinando la propria giurisdizione, anche il Consiglio di Stato. Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 aprile 1969, n. 334; Cons. Stato, Sez. V, 26 aprile 1969, n. 534; Cons. Stato, Sez. V, 28 novembre 1969, n. 1418; Cons. Stato, Sez. V, 19 dicembre 1969, n. 1565, poi superate da Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 1971, n. 3.

⁵⁹ Improntato sul tradizionale doppio binario, fondato sulla distinzione tra tutela dei diritti soggettivi, rimessa al giudice ordinario riguardo alle ipotesi di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza, e tutela degli interessi legittimi, rimessa alla cognizione del giudice amministrativo, riguardo alla regolarità delle operazioni elettorali, emerso a partire da Cass. Civ., Sez. Un., 30 settembre 1968, n. 3043, e confermato da Cass. Civ., Sez. Un., 16 dicembre 1968, n. 3987; Cass. Civ., Sez. Un., 14 aprile 1969, n. 1179; Cass. Civ., Sez. Un., 26 maggio 1969, n. 1863; Cass. Civ., Sez. Un., 17 luglio 1973, nn. 2076 e 2077. Il modello, che ha ricevuto conferma successiva, è stato di recente

includere l'intero contenzioso elettorale, in ogni sua fase, nel novero dei casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo⁶⁰, mantenendo fermo il rito speciale appositamente delineato dal Codice⁶¹.

Quella appena accennata è una prima questione problematica lasciata aperta dalla sentenza che il legislatore si troverà costretto ad affrontare. Se si volge lo sguardo al di là degli angusti confini della pronuncia in commento, se ne scorge un'altra di non minore rilievo e spessore. Si allude alla *vexata quaestio* relativa all'adeguatezza o meno dell'istituto della verifica dei poteri⁶² a garantire una tutela giurisdizionale effettiva in fase di contenzioso post-elettorale. Non è possibile in questa sede ripercorrere, neppure per sommi capi, i numerosi profili di criticità evidenziati che investono anzitutto, *funditus*, la stessa giurisdizionalità o meno della procedura delineata dalla disposizione costituzionale⁶³ e, in caso di risposta affermativa, la sua effettiva rispondenza ai canoni del giusto processo sotto molteplici profili, tra i quali quelli relativi all'effettiva terzietà ed imparzialità del giudice⁶⁴; alle ridotte garanzie

confermato da Cass. Civ., Sez. Un., 20 ottobre 2016, n. 21262; Cass. Civ., Sez. Un., 26 maggio 2017, n. 13403, Rivolgevano critiche al mantenimento di questo modello di riparto già D. BORGHESI, *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, Milano, 1979, pp. 85 ss.; C. MIGNONE, *Giustizia elettorale amministrativa*, Milano, 1979. In senso conforme E. LEHNER, *La garanzia*, cit., pp. 261 ss.; F. G. SCOCA, *Elezioni politiche*, cit., pp. 3618 ss.; M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale*, cit., pp. 49 ss. Peraltro, autorevole dottrina ha sempre sostenuto che l'intero contenzioso elettorale coinvolga sempre e comunque diritti soggettivi. V. al riguardo M. S. GIANNINI, *La giustizia amministrativa*, Roma, 1963, pp. 120 ss.; M. P. CHITI, *Le procedure giurisdizionali speciali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Tomo V, Milano, 2003, p. 4780. In tal senso si era del resto più volte espresso, declinando la propria giurisdizione, anche il Consiglio di Stato. Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 aprile 1969, n. 334; Cons. Stato, Sez. V, 26 aprile 1969, n. 534; Cons. Stato, Sez. V, 28 novembre 1969, n. 1418; Cons. Stato, Sez. V, 19 dicembre 1969, n. 1565, poi superate da Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 1971, n. 3.

⁶⁰ Era questa la previsione originaria dell'art. 44 della l. n. 69 del 2009, seppur limitatamente alle elezioni politiche. Occorre peraltro dare conto della posizione di chi, come R. DE NICTOLIS, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, in www.federalismi.it, 17 ottobre 2012, p. 14, ritiene che la formulazione letterale della disposizione, laddove si parla di "diritto" di partecipare al procedimento elettorale preparatorio, faccia sorgere il dubbio che sia stato creato un nuovo caso di giurisdizione esclusiva oppure che il legislatore sia incorso in un *lapsus mentis*. Occorre però ribadire che l'art. 133 c.p.a. non include il contenzioso elettorale tra i casi di giurisdizione esclusiva, come ribadito da Cass. Civ., Sez. Un., 26 maggio 2017, n. 13403, cit. Rinveniva nel nuovo testo della disposizione l'implicita previsione di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva Tar Piemonte, Sez. II, 10 ottobre 2013, n. 1073.

⁶¹ Suggestisce l'introduzione di sezioni specializzate dei Tribunali G. RIVOCCHI, *Il contenzioso post-elettorale*, cit., pp. 252 ss.

⁶² Riguardo al quale v., *ex multis*, V. LIPPOLIS, *Art. 66*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, Tomo II, Bologna-Roma, 1986, pp. 115 ss.; M. CERASE, *Art. 66*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Vol. II, pp. 1270 ss.; G. RIVOCCHI, *Il contenzioso post-elettorale*, cit., pp. 197 ss.

⁶³ La configurazione dell'attività camerale in sede di verifica dei poteri quale esercizio di funzione giurisdizionale in senso proprio è stata risolutamente negata tanto dalla Corte costituzionale, soprattutto nella pronuncia 26 marzo 1993, n. 113, Punto 6 del *Considerato in Diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 968 ss., quanto dalla Corte di Cassazione (Cass. Civ., Sez. Un., 27 maggio 1999, n. 317; Cass. Civ., Sez. Un., 19 novembre 2002, n. 16267). Sulla natura politica della verifica v. L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso) (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIV, Milano, 1965, p. 786; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, pp. 666 ss.; ID., *Art. 66*, cit., p. 1283. Propendono invece per la natura materialmente giurisdizionale P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949, pp. 20 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, pp. 63 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, IX ed., Padova, 1975, p. 483. Di natura "paragiurisdizionale" parlano invece A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Milano, 1977, p. 111; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, 2003, p. 232; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, I ed., Bologna, 2008, p. 81.

⁶⁴ Al riguardo rilevano le considerazioni di M. MANETTI, *L'accesso*, cit., pp. 119 ss.; F. G. SCOCA, *Elezioni politiche*, cit., p. 3614 ss.; E. LEHNER, *L'apertura condizionata*, cit., pp. 3629 ss.; G. PELLEGRINO, *Art. 126*, cit., p. 1045.

procedimentali⁶⁵; all'impossibilità di impugnare la decisione camerale. Della questione la sentenza n. 48 non si è direttamente occupata, non essendone stata investita. Purtuttavia, tra le pieghe della motivazione è possibile scorgere un paio di incisi mediante i quali si ribadisce come il sistema di controllo camerale costituisca l'unica eccezione «*al sistema di tutela giurisdizionale in materia di elezioni*»⁶⁶ e alla «*grande regola*» del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale dei propri diritti ... scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente»⁶⁷, strettamente funzionale a garantire l'indipendenza del Parlamento. Si tratta di affermazioni che fanno ben comprendere come la Corte ritenga che il controllo di convalida degli eletti esercitato in sede parlamentare non rivesta carattere giurisdizionale ma di per sé non sufficienti a dare vita ad un quarto manifesto o a far precludere un mutamento nell'atteggiamento di "tolleranza" fino ad oggi serbato nei riguardi di questo istituto che, pur diretto a salvaguardare l'autonomia ed indipendenza delle Camere, arreca però all'evidenza un grave *vulnus* alla tutela giurisdizionale piena ed effettiva del diritto di elettorato passivo.

Sollecitazioni in tal senso potrebbero semmai provenire dalle Corti internazionali dei diritti. Fino ad oggi, infatti, la Corte ha sempre avuto buon gioco nel richiamare le pronunce con le quali la Corte EDU aveva ritenuto l'istituto in parola conforme al Trattato⁶⁸. Da Strasburgo, però, di recente, giungono gli echi di un possibile mutamento di orientamento, che potrebbe fungere da ultimo avviso, da *final warning* per il nostro Paese⁶⁹.

Questa, però, è un'altra storia -diversa ed ulteriore rispetto a quella culminata nella pronuncia in commento e nei tre manifesti che contiene-, riguardo alla quale non resta che attendere i futuri, prevedibili sviluppi.

⁶⁵ Sul punto P. COSTANZO, *La verifica dei poteri. Un privilegio parlamentare sempre meno convincente*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 782.

⁶⁶ Punto 4.1. del *Considerato in Diritto*, ove si richiama testualmente la pronuncia del 1993.

⁶⁷ Punto 4.3. del *Considerato in Diritto*.

⁶⁸ In quanto tale istituto, così come quelli analogamente previsti nell'ordinamento belga e lussemburghese, è espressione di «*una lunga tradizione democratica*».

⁶⁹ Si allude alla sentenza resa dalla Corte EDU nel caso Mugemangango/Belgio del 10 luglio 2020, riguardo alla quale v. L. TRUCCO, *Italia avvisata? La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo*, in *Quad. cost.*, 2021, pp. 241 ss., con la quale si è ritenuto che la decisione adottata dal Parlamento plenario vallone non offrisse le necessarie garanzie di imparzialità e che il relativo potere discrezionale non fosse sufficientemente delimitato dalle disposizioni normative interne. In tal modo, quindi, viene posto in serio dubbio il fatto che l'attribuzione al Parlamento del ruolo di giudice esclusivo delle controversie elettorali rispetti i diritti fondamentali alle libere elezioni e a un ricorso efficace. Tale pronuncia supera il precedente rappresentato da Saccomanno e altri/Italia del 13 marzo 2012, riguardo al quale v. L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in www.forumcostituzionale.it, 2012, con il quale la Corte EDU aveva risolutamente negato che il contenzioso elettorale potesse rientrare nell'ambito applicativo degli artt. 6 e 13 della Convenzione. Si vedano sul punto anche le osservazioni formulate dall'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* dell'OSCE riguardo alle elezioni politiche del 2006 e le indicazioni contenute nel "Codice di buona condotta in materie elettorale" della Commissione di Venezia, riguardo alle quali 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., pp. 151 ss.