

Dipartimento di
Giurisprudenza (School of Law)

Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche

Ciclo XXXVII

Curriculum in Diritto Pubblico, Diritto Pubblico dell'Economia e Filosofia del Diritto

**GIURISDIZIONE ED ELEZIONI POLITICHE
ALLA RICERCA DI MAGGIORE EFFETTIVITÀ PER LA
TUTELA DEI DIRITTI COINVOLTI NEL CONTENZIOSO
ELETTORALE**

Cognome: Tantulli

Nome: Irene

Matricola: 892543

Tutor: Chiar.mo Prof. Giulio Enea Vigevani

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Antonello Tancredi

ANNO ACCADEMICO

2023/2024

Indice

Introduzione	1
CAPITOLO I	
La tutela delle posizioni soggettive coinvolte nel contenzioso pre-elettorale.	
Crepuscolo di una tutela giurisdizionale (quasi) piena, ma precaria. Alla ricerca di maggiore effettività	7
1. <i>Premessa</i>	7
2. <i>Breve excursus dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e demarcazione del "procedimento elettorale preparatorio" come ambito sottratto alla competenza delle Camere ex art. 66 Cost.</i>	10
3. <i>Disciplina per la presentazione delle candidature e sottoscrizione del candidato elettore: un primo esempio alla prova di tenuta della tutela prevista</i>	21
4. <i>Profili aperti e crepuscolo per la ricerca di rimedi effettivi, nella perdurante inerzia del Legislatore</i>	27
CAPITOLO II	
La verifica dei poteri: storia e futuro di un istituto controverso	33
1. <i>Premessa</i>	33
2. <i>L'art. 66 Cost. nei lavori dell'Assemblea costituente e alla ricerca della ratio nei tempi attuali</i>	38
3. <i>La verifica dei poteri nel quadro comparato: l'Italia un modello sempre più isolato?</i>	53
4. <i>La giurisprudenza della Corte Edu in tema di giusto processo, di elezioni libere e di diritto a un ricorso effettivo: qualche sollecitazione?</i>	61
5. <i>Alcune proposte de iure condendo</i>	66
CAPITOLO III	
<i>Rebus sic stantibus, quali spazi di tutela nel contenzioso postelettorale?</i>	
Tra il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare e il risarcimento danni...	72
1. <i>Premessa</i>	72
2. <i>Il conflitto di attribuzioni come argine al "cattivo uso" della prerogativa parlamentare</i>	76
3. <i>La lesione dello status di parlamentare in seguito al cambio dei "criteri per la valutazione di validità o nullità del voto": l'esperienza oltre il caso di scuola</i>	80
4. <i>Corte di cassazione, sent. n. 2348 del 2019, e prospettive di tutela risarcitoria del danno derivante da ritardo o da erronea proclamazione</i>	88
Conclusioni	95
BIBLIOGRAFIA	99

Introduzione

La doppia anima che innerva la materia elettorale, anello di congiunzione di diritti soggettivi e più generali interessi a una composizione delle Camere rispondente al voto espresso¹ e alla preservazione dell'autonomia dell'organo legislativo nella relazione con altri poteri è una connotazione sempre più in via di emersione e che sta muovendo la riflessione dottrinale alla ricerca di nuovi punti d'equilibrio².

Il quadro tracciato dal Costituente, pur profondamente armonico, ha peccato, forse, nell'accordare eccessiva fiducia nelle mani del Parlamento, rimettendo alla sensibilità dei suoi membri l'assolvimento di nevralgiche funzioni, che involgono delle autentiche posizioni soggettive meritevoli di tutela.

Un primo riferimento è alla disciplina elettorale, incarnata ad oggi da una normativa che presenta consistenti aporie e incongruenze in relazione sia alla disciplina per la presentazione delle candidature sia al sistema elettorale in senso stretto.

L'onerosità degli adempimenti richiesti, la mole delle sottoscrizioni necessarie alla candidatura e la fitta trama di regole ed eccezioni (non sempre giustificate) restituiscono un quadro in cui non è assicurata un'autentica "parità di armi" alle diverse forze politiche in corsa per la rappresentanza. In particolare, alle minori e a quelle di nuovo conio.

Volgendo lo sguardo, invece, alle modalità di espressione del suffragio, l'unicità del voto, valido tanto per l'arena maggioritaria quanto per quella proporzionale, in assenza di meccanismi di scorporo ferisce nel più profondo la logica insita nel principio d'eguaglianza, di cui agli artt. 3 e 48, co. 2, Cost.³

¹ Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, pp. 1412-1448. Sono, infatti, molteplici le situazioni giuridiche soggettive che vengono in rilievo nel procedimento elettorale. Accanto ad autentici diritti soggettivi fondamentali (elettorato attivo e passivo), sono coinvolti "una serie di interessi c.d. "adespoti", qualificabili come interessi collettivi obiettivi" tra i quali rilevano quello alla genuinità della competizione elettorale tramite la corretta formazione dell'offerta elettorale e quello alla stabilità ed intangibilità del risultato elettorale quale manifestazione della corretta espressione della volontà popolare"; M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2023, pp. 222-223. Cfr. 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. 20 per la definizione di "adespoti" in riferimento agli interessi implicati.

² Per un approfondimento, cfr. G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2023, pp. 438; in particolare, pp. 38 ss.

³ Cfr. A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 3/2017, 26 ottobre 2017, p. 10; M. COSULICH, *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Critica del diritto*, Luglio-Dicembre 2017, pp. 25-26; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale. Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato*, 19 ottobre 2017, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2017, n. 3, pp. 2-3; I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2019, p. 138.

Su tali aspetti, tuttavia, si è squarciato il velo dell'insindacabilità delle scelte legislative e la Corte costituzionale è stata più volte adita, in via incidentale, a tutela del diritto soggettivo di elettorato attivo e passivo, oggetto di domanda di accertamento giudiziale dinanzi al giudice *a quo*.

La materia elettorale, rimessa alla disponibilità del legislatore ordinario con il vincolo di assicurare un diritto di voto conforme a Costituzione, incide fortemente, al contempo, sulla struttura dello Stato e, in definitiva, sulla concreta forma di governo⁴. Senza voler aderire alla pur suggestiva tesi di Carlo Lavagna sulla costituzionalizzazione implicita di un sistema proiettivo proporzionale, meglio aderente all'architettura costituzionale e unico capace di garantire la rappresentanza delle minoranze, rimane sullo sfondo qualche riflessione circa la persistente tenuta delle maggioranze richieste a rappresentanza di un'ampia condivisione⁵, come per l'elezione degli organi di garanzia o per la modifica del patto costituzionale: momenti in cui non si pone alcuna autentica questione di governabilità.

L'abbandono di un sistema proporzionale dispiega i suoi effetti, non da ultimo, sull'equilibrio interno ad alcuni organi parlamentari, in particolare alla Giunta delle elezioni, cui è rimesso l'espletamento di attività di primissimo rilievo. E prima ancora sull'Assemblea stessa, cui compete in definitiva la parola ultima sulla convalida degli eletti⁶ e il cui giudizio, anche laddove si discosti dalla lettera della legge o si ponga in contrasto con la Costituzione, non trova alcun rimedio giurisdizionale.

La verifica dei poteri, nel modello italiano, è fedele alla tutela della prerogativa parlamentare, ma porta con sé molteplici rischi: il sacrificio delle esigenze legate alla verifica di un corretto svolgimento del procedimento elettorale e della rispondenza delle Assemblee elettive alla volontà popolare espressa mediante il voto. Ma anche il pericolo di lasciare invase le legittime pretese di tutela di alcuni diritti soggettivi fondamentali. Più precisamente, del diritto di elettorato passivo e, di riflesso, l'indissolubilmente legato diritto di elettorato attivo.

⁴ Cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, II, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 849-875

⁵ Per un approfondimento, cfr. M. CROCE, *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, pp. 10.

⁶ Per un approfondimento sulla necessità di ripensare l'istituto della verifica dei poteri nel modello parlamentare puro tracciato dalla Carta costituzionale, cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale, Saggio sull'art. 66 della Costituzione*, Roma, Aracne, 2012, pp. 584. In stretta connessione con il sistema elettorale prescelto, nei fatti, nel "continuum *Governo-maggioranza parlamentare*" il giudizio della Camera è soggetto all'arbitrio della maggioranza e, più che a "‘minacce’ esterne", è esposto oggi a un pericolo "‘endogeno’" di prevaricazione della maggioranza; P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 24; 27.

Al contrario, estendendo lo spettro alle esperienze presenti nel panorama europeo, emerge un dato significativo: il sindacato sugli eletti è affidato, in via esclusiva o in sede di controllo di legittimità costituzionale, a organi giurisdizionali⁷.

Partendo da presupposti concettuali diversi, improntati all'interesse pubblico al rispetto del voto espresso nella composizione dell'Aula, come nel caso tedesco⁸, o al rispetto di una dimensione individuale (come nel caso spagnolo, laddove il diritto fondamentale di elettorato dà accesso al rimedio ultimo dell'*amparo electoral*, caratterizzato da termini processuali particolarmente ridotti per esigenze di rapidità nella conclusione delle operazioni elettorali), si è approdati alla garanzia di un sindacato giurisdizionale sui titoli di ammissione degli eletti.

E alla tendenza riscontrata nel panorama comparato, fa eco un principio ispiratore consacrato all' art. 3, protocollo n. 1 addizionale Cedu, interpretato dal Giudice di Strasburgo in stretta relazione con l'art. 13 Cedu, suggerendo di considerare con rinnovata sensibilità l'esigenza di predisporre un presidio giurisdizionale di ultima istanza a garanzia di tutte le fasi in cui si sviluppa la procedura elettorale⁹.

S'impone pertanto una riflessione profonda sull'opportunità di tener fede a un modello che assicuri indipendenza, autonomia e prestigio alle Camere, ma a costo di lasciare dietro sé delle autentiche "zone franche", in cui il rispetto delle norme giuridiche non è sottoponibile a controllo e sanzione. Considerata, del resto, la stretta connessione del modello della verifica dei poteri con il sistema elettorale prescelto, che rischia di tradurre, nella prassi, un istituto pensato a garanzia del Parlamento complessivamente inteso in uno strumento che espone le minoranze alle decisioni della maggioranza di turno.

La logica sottesa all'art. 66 Cost. ha forse perso, del resto, di pregio e forza.

Già in tempi oramai lontani Costantino Mortati sostenne la rilevanza del "*diritto pubblico soggettivo*" sotteso alla verifica dei poteri e la destituzione di fondamento della deroga ai principi costituzionali nel momento in cui la magistratura si delineava come

⁷ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 16 e pp. 471 ss.; per una prospettiva comparata sulla tutela giurisdizionale dei diritti nel contenzioso elettorale, cfr. F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 5, 1998, pp. 2859-2873; L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna, 2011, pp. 360.

⁸ Il giudizio previsto dall'art. 58 della legge istitutiva del Tribunale costituzionale ha "*carattere "oggettivo", perché diretto a difendere l'interesse collettivo alla regolarità del momento elettorale. Tutela cioè il valore – pubblico e fondamentale – della legittimazione democratica dell'ordinamento attraverso il rinnovo dell'Assemblea politica*"; P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 418-419. L'A. richiama *BverfGE* 4, 370 (372); *BverfGE* 85, 148 e *BverfGE* 22, 277 (281) in cui la violazione del diritto soggettivo ha assunto rilievo indirettamente, quale "*occasione per un procedimento di verifica delle elezioni*", relativo alle sole irregolarità incidenti sull'assegnazione dei seggi al *Bundestag*; *ibidem*. V. *infra* Cap. II, paragrafo 3.

⁹ Per un approfondimento, v. G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 2, 2021, pp. 668 ss. V. *infra* Cap. II, par. 4.

organo indipendente. Si temeva per l'autonomia delle Camere, ma *“il mantenimento del sistema in atto compromette, esso sì, l'imparzialità del giudizio, dato che solitamente assume carattere politico e conduce a vere e gravi violazioni della legge, allo scopo di favorire gli eletti del partito di maggioranza”*¹⁰.

Le prospettazioni avanzate in Assemblea Costituente dall'on. Antonio Romano e dall'on. Mortati stesso, nell'ottica di restituire terzietà al giudizio sui titoli di ammissione degli eletti, non vennero tuttavia accolte. Le rassicurazioni del Presidente della Commissione per la Costituente, on. Ruini, sull'assenza nella storia di casi in cui i due rami del Parlamento si fossero macchiati di *“gravissimi abusi”*¹¹ valsero la non insistenza sull'emendamento proposto.

Un argomento che, tuttavia, pare non potersi porre come inscalfibile assioma, alla luce dei numerosi e documentati casi in cui la Giunta delle elezioni e le Assemblee parlamentari stesse si sono determinate *“con criteri prevalentemente politici”*¹² nelle controversie sottoposte al loro esame. Rilievi che dovrebbero indurre a una ponderata riflessione sulle fragilità del sistema, senza disancorarsi del tutto dalla tradizione ma neppure disconoscendo il carattere giuridico delle questioni soggettive coinvolte.

Del resto, è difficile replicare altrettanto incisivamente alla plastica evidenza suggerita dalle parole di Leopoldo Elia: *“non si può considerare interna corporis la tutela di un diritto. Qui c'è l'autentico diritto di colui che ha ottenuto più voti di essere proclamato deputato e senatore”*¹³.

¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, Cedam, 1991, p. 486. *“Poiché la contestazione riguarda un diritto pubblico soggettivo, la sua conoscenza, in virtù degli artt. 24 e 102 cost., non potrebbe venire sottratta alla competenza dei giudici, che soli offrono i requisiti di capacità e di indipendenza richiesti per un'efficace tutela dei diritti. Le ragioni che ebbero alle origini a fare assegnare allo stesso organo elettivo tale competenza (e cioè la mancanza di una magistratura indipendente) sono venute a cessare, sicché tale deroga ai principi costituzionali non ha più alcun fondamento”*; *ibid.*

¹¹ A.R. JERVOLINO, *Esperienze nella Giunta delle elezioni*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Le Camere, Istituti e procedure*, Firenze, Vallecchi Editore, 1969, p. 441.

¹² A.R. JERVOLINO, *Esperienze nella Giunta delle elezioni* cit., p. 451.

¹³ L. ELIA, intervento in *Comm. Bicam.*, seduta n. 59, 25 settembre 1997.

Nel momento in cui si restituisca all'elettorato passivo la dimensione di diritto soggettivo che gli compete¹⁴, non può disconoscersi, a sua tutela, il diritto a un giudice¹⁵ e il limite dell'incomprimibilità del suo contenuto essenziale, inscalfibile da parte del legislatore¹⁶. Una duplice evidenza che dovrebbe comportare, prima ancora che il ricorso a modelli altrove esistenti e non sempre, con i dovuti adattamenti, replicabili nel nostro ordinamento (e che in ogni caso richiederebbero una novella costituzionale dell'art. 66 Cost., se non anche degli artt. 134 e 137)¹⁷, un'estensiva apertura delle maglie degli strumenti tutt'oggi esistenti.

Ci sono diverse prospettazioni *de lege ferenda*, ma prim'ancora è compito dello studioso interrogarsi sugli strumenti di cui il sistema già disponga per garantire un esercizio *secundum ius* della prerogativa parlamentare.

Si rifletterà, pertanto, sull'esperibilità del conflitto di attribuzioni come momento ultimo di garanzia giurisdizionale dinanzi ai casi che pongano in antitesi l'Aula, nell'esercizio o nell'inerzia dei suoi poteri, e le attribuzioni accordate al singolo parlamentare dalla Costituzione, riconosciute dalla stessa Corte costituzionale come legittimanti il ricorso, laddove menomate (Corte cost., ord. n. 17/2019 e n. 86/2020). Un sindacato esterno sull'attività parlamentare potrebbe fungere da bilanciato punto di caduta tra l'ossequio alla competenza parlamentare e la riconduzione della stessa nell'alveo della legittimità costituzionale, assicurando un'effettiva tutela a posizioni di rilievo costituzionale altrimenti sottratte a qualsivoglia sindacato¹⁸.

¹⁴La giurisprudenza costituzionale ha ricostruito lo “*statuto costituzionale del diritto di elettorato passivo a partire dalla sentenza “capostipite” n. 235 del 1988, secondo la quale esso è «un diritto politico fondamentale che l'art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità (ex art. 2 Cost.) (...)»*”; M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano* cit., p. 9. V. Corte cost., sent. n. 235 del 1988, *Cons. dir.*, 2. Cfr. anche la giurisprudenza successiva: Corte cost., sent. n. 571 del 1989, *Cons. dir.*, 2.2; Corte cost., sent. n. 344 del 1944, *Cons. dir.*, 4, 5; Corte cost., sent. n. 422 del 1995, *Cons. dir.*, 6; Corte cost., sent. n. 141 del 1996, *Cons. dir.*, 3, 5; Corte cost., sent. n. 160 del 1997, *Cons. dir.*, 3, 4; Corte cost., sent. n. 49 del 2003, *Cons. dir.*, 3.1; Corte cost., sent. n. 25 del 2008, *Cons. dir.*, 4.1 e par. 6; Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 2.2.; Corte cost., ord. n. 291 del 2011 e Corte cost., sent. n. 48 del 2021. Per un approfondimento, cfr. M. CECCHETTI, *op. cit.*, pp. 8 ss.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 48 del 2021, in relazione alla tutela del diritto di elettorato passivo nel procedimento elettorale preparatorio. Per quanto riguarda, invece, il contenzioso post-elettorale, la Corte costituzionale “*ha [dapprima] considerato la verifica parlamentare dei poteri idonea a derogare al principio della tutela giurisdizionale (Corte cost., n. 113 del 1993, punto 6, Corte cost. n. 29 del 2003, punto 3, sesto capoverso[;] infine concluso per la natura giurisdizionale del procedimento (Corte cost., n. 116 del 2006, Corte cost., n. 259 del 2003, punto 2.2., primo capoverso)*”; Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.3. Cfr. anche punto 3.1., in cui la Suprema Corte di Cassazione evidenzia come “*il diritto al giudice [sia] assicurato nel rispetto dell'autonomia parlamentare, stabilita (...) dall'art. 66 Cost.*”; v. *infra* Cap. III, par. 4.

¹⁶ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 380.

¹⁷ Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018, pp. 1-6; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., pp. 658-672.

¹⁸ Cfr. G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, in *Il Filangieri*, 2020, Jovene editore, pp. 81-92.

Seppur in salita, per via dell'incertezza delle fattispecie concretamente integranti un ricorso passibile di trovare accoglimento, tale strada pare fare breccia nel nostro ordinamento senza scalfire la portata dell'art. 66 Cost. e pare dischiudersi proprio a fronte dell'ultimo orientamento della giurisprudenza costituzionale.

Nonostante il conflitto possa comportare al massimo l'annullamento di un atto illegittimo, ma non la declaratoria d'incostituzionalità della legge sottesa a un esercizio di potere in ipotesi lesivo di attribuzioni costituzionali altrui, con un doppio passaggio, può rappresentare anche la chiave per elidere una zona franca su cause d'ineleggibilità o d'incompatibilità correttamente applicate ma contrastanti con il dettato costituzionale. Facendosi la Corte, adita per conflitto d'attribuzioni, giudice *a quo* sollevando d'ufficio dinanzi a sé in via incidentale una questione di legittimità costituzionale rilevante ai fini della risoluzione del conflitto soggetto al suo scrutinio¹⁹.

Ma ci si interrogherà anche su scenari distinti, in cui sia piuttosto l'inerzia a negare uno *status, ab origine*, a chi avrebbe avuto diritto a vederlo sorgere in capo a sé. Un conflitto di attribuzioni sollevato da un parlamentare "*in potenza*" potrebbe, inoltre, attrarre nel medesimo rimedio situazioni altrimenti prive di accesso a un giudice²⁰.

Ci sono, infine, altri terreni in cui ci si può con cautela addentrare, relativi al riconoscimento di un ristoro per il danno civilistico subito, a fronte dell'erroneo espletamento delle operazioni elettorali da parte degli uffici elettorali, accertato dalla Camera d'appartenenza in sede di verifica dei poteri.

Senza, infatti, poter alcun organo giurisdizionale sostituirsi a una funzione d'indubbia competenza parlamentare, ci si confronterà con gli scenari che Cass. civ. n. 2348/2019 ha definito ma che, al contempo, al ricorrere di diversi presupposti potrebbero aprirsi.

¹⁹ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., pp. 256 ss.

²⁰ Cfr. G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, in *Il Filangieri*, 2020, Jovene editore, pp. 81-92.

CAPITOLO I

La tutela delle posizioni soggettive coinvolte nel contenzioso pre-elettorale. Crepuscolo di una tutela giurisdizionale (quasi) piena, ma precaria. Alla ricerca di maggiore effettività

1. Premessa; 2. Breve excursus dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e demarcazione del "procedimento elettorale preparatorio" come ambito sottratto alla competenza delle Camere ex art. 66 Cost.; 3. Disciplina per la presentazione delle candidature e sottoscrizione del candidato elettore: un primo esempio alla prova di tenuta della tutela prevista; 4. Profili aperti e crepuscolo per la ricerca di rimedi effettivi, nella perdurante inerzia del Legislatore

1. Premessa

È a un *obiter dictum*²¹, sollecitato dalla preliminare eccezione di difetto assoluto di giurisdizione del giudice *a quo* avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato²², che la Corte costituzionale ha affidato il delicatissimo compito di ricomporre il quadro, prima frammentario e incerto, della tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive coinvolte nel procedimento elettorale preparatorio²³.

La Corte era stata investita del sindacato sulla disciplina elettorale preparatoria relativa alla presentazione delle candidature per le elezioni parlamentari, sotto il duplice profilo dell'eccessiva onerosità della richiesta di un numero elevato di sottoscrizioni (art. 18-*bis*, co. 1, d.P.R. n. 361/1957)²⁴, nonché dell'irragionevolezza della mancata estensione

²¹ Cfr. A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2021, p. 640.

²² Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4, 4.1.

²³ Nel d.P.R. n. 361 del 1957 (T.U. delle norme per l'elezione della Camera dei Deputati) -in particolare, nell'intitolazione del Titolo III - e nell'art. 129 del Codice del processo amministrativo si rinviene il riferimento al "procedimento elettorale preparatorio", poi fatto proprio dalla Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 236 del 2010, *Cons. dir.*, 3.1: "«è necessario distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o di candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti»". Sul punto, cfr. F. BIONDI, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale: verso la riforma dell'art. 66 della Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2009, p. 688; M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi cit.*, pp. 221-222; A. PISANESCHI, *op. cit.*, p. 641

²⁴ Più precisamente, le censure mosse all'art. 18-*bis*, co. 1, d.P.R. n. 361/1957 evidenziavano la violazione degli artt. 1, co. 2, 3, 48, co. 2, 51, co. 1, 117, co. 1, Cost. La questione di legittimità prospettata alla Corte riguardava la mancata riduzione a un quarto nel numero di sottoscrizioni richieste, che, per l'elevato numero dei collegi e per il poco tempo a disposizione nell'assolvimento dell'onere, avrebbe comportato "una irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto di elettorato passivo, in contrasto con i principi della rappresentatività democratica e del libero esercizio del diritto di voto, come interpretati dalla

dell'esenzione anche alle liste che avessero costituito un gruppo parlamentare a inizio legislatura anche in una sola delle due Camere (art. 18-*bis*, co. 2, d.P.R. n. 361/1957)²⁵.

Quel che tuttavia più sollecita l'attenzione e stimola ulteriori riflessioni non è da ricercare nel *decisum*, quanto nelle pieghe dell'*iter* argomentativo condotto dal Giudice delle leggi, quand'anche approdato a un giudizio d'inammissibilità²⁶ e d'infondatezza²⁷ delle censure mosse.

Il portato della pronuncia n. 48 del 2021²⁸, elevata a manifesto e a "*punto di arrivo di un lungo itinerario giurisprudenziale iniziato fino dalla sent. n. 93/1965*"²⁹, consiste nella

giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo" (Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 1.); cfr. *infra* note 27, 99.

²⁵ Per l'asserita violazione degli artt. 1, co. 2, 3, 48, co. 2, 51, co. 1, 117, co. 1, Cost., nella misura in cui l'esonero - circoscritto ai soli "*partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi*" anziché esteso anche a quanti fossero costituiti in gruppo in una Camera soltanto - sarebbe stato foriero di "*una irragionevole sproporzione tra il diritto di partecipare alla competizione elettorale riconosciuto alle forze politiche che si siano costituite in gruppi parlamentari in entrambe le Camere e le altre forze politiche, incidendo così sul principio di rappresentatività democratica e sul libero esercizio del diritto di voto, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*" (Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 1.); cfr. *infra* nota 26.

²⁶ Sono state ritenute inammissibili - per insufficiente motivazione circa l'interesse ad agire nel giudizio principale, con inevitabile riverbero sulla rilevanza della questione sollevata - le censure mosse all'art. 18-*bis*, co. 2, d.P.R. n. 361/1957. Il rimettente non aveva spiegato perché, "*in entrata*"; le disposizioni fossero applicabili ai ricorrenti nel giudizio *a quo* né in che modo l'eventuale accoglimento della questione prospettata (con estensione dell'esonero) avrebbe potuto restituire "*pienezza*", "*in uscita*", al loro diritto di elettorato passivo (*Cons. dir.*, 6).

²⁷ Sono state ritenute infondate le censure mosse all'art. 18-*bis*, co. 1, d.P.R. n. 361/1957. Il Giudice delle leggi ha ritenuto insufficiente l'*excursus* normativo svolto a dimostrazione dell'irragionevolezza della normativa, viste le diverse variabili necessarie a un adeguato raffronto delle discipline (es. numero e dimensione dei collegi, sistema elettorale adottato); *Cons. dir.*, 8. Diversa l'opinione di Marco Armanno, secondo cui, invece, "*gli argomenti spesi nell'ordinanza di rinvio (...) dimostravano l'effetto di eccessiva compressione dell'elettorato passivo sulla scorta di dati puntuali ricavati da una comparazione diacronica (il confronto con le discipline previgenti nell'ordinamento interno) e sincronica (con le previsioni contenute in altri ordinamenti europei)*"; (M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, *Dirittifondamentali.it*, Fasc. 3/2021, 22 settembre 2021, p. 122).

²⁸ A commento, cfr. M. ARMANNO, *op. cit.*, pp. 103-134; G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale: chiarimenti, discontinuità e problemi aperti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, fasc. 2, pp. 652-661; G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia, Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. n.6/2021, 7 dicembre 2021, pp. 429-454; M. 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)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 409-430; M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi cit.*, pp. 221-258; A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale cit.*, pp. 600-652; A. SAITTA, *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte contempla il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, fasc. 2, pp. 631-640; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma cit.*, pp. 658-672; L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta Online*, 1, 2021, pp. 283-287.

²⁹ G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 659. Con la sentenza richiamata è stata infatti dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 82, 83 d.P.R. n. 570 del 1960 Testo unico relativo alle elezioni comunali e dell'art. 43 l.n. 136/1956 (artt. 74 e 75 del D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203), nelle parti riguardanti i consigli comunali, per contrasto con l'art. 108, co. 2, Cost.; nonché, a norma dell'art. 27 l.n. 87/1953, degli artt. 84 d.P.R. n. 570 del 1960 e dell'art. 76 d.P.R. n. 203 del 1951, "*limitatamente alle parole "Il consiglio comunale"*" e dell'art. 2 l.n. 328/1951 nella parte in cui attribuiva al Consiglio provinciale una competenza analoga a quella del Consiglio comunale sul relativo contenzioso elettorale. "*In conclusione, le norme impugnate,*

fissazione di alcuni irrinunciabili capisaldi, a cui dovranno tener fede i giudici comuni e, a premessa dei quali, la Corte ha preliminarmente perimetrato l'efficacia dell'art. 66 Cost., definito come “*unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni*”³⁰, in linea con i precedenti (sentenze n. 259 del 2009 e n. 113 del 1993).

L'erosione del procedimento elettorale preparatorio dal giudizio riservato costituzionalmente alle Camere, in discontinuità con quanto fino a quel momento sostenuto dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione³¹, ha condotto all'emersione di un vuoto di tutela giurisdizionale, all'interno del quale, fintanto che non verrà definito un rito *ad hoc*, capace di restituire effettività e tempestività alla tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi coinvolti, è pur sempre esperibile la via inaugurata da Corte cost., sent. n. 1 del 2014:

*“In attesa del necessario intervento del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.) – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità a Costituzione”*³².

Nonostante l'equiparazione del diritto di elettorato attivo e passivo, quanto al riconoscimento dello *status* di diritto fondamentale di rilievo costituzionale e alla necessità della relativa tutela giurisdizionale, che costituisce a sua volta il contenuto di un “principio supremo”³³, rimangono tuttavia delle differenze, caratterizzate dalla presenza, per il primo, di un rito di cognizione sommaria a presidio della sua esistenza (art. 42 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, con procedura regolata dall'art. 24, co. 1, d.lgs. n. 150/2011)³⁴ e, soprattutto, dall'assenza di una disposizione costituzionale derogatoria

non offrendo né suggerendo garanzie per l'imparzialità del giudicante, contrastano con l'art. 108, comma secondo, della Costituzione; pertanto se ne deve dichiarare l'illegittimità costituzionale” Corte cost., sent. n. 93 del 1965, *Cons. dir.*, 4. La “*laconicità delle norme impugnate*” sul procedimento da seguire non garantivano l'imparzialità dell'organo giudicante (v. *Cons. dir.*, 3). Importanti principi si evincono anche dalla giurisprudenza costituzionale in materia di elezioni regionali. La Corte ha infatti escluso che l'art. 66 Cost. si estendesse oltre la “*specifica situazione regolata*”, negando la possibilità dei Consigli regionali di invocare un'esenzione dalla giurisdizione (Corte cost., sent. n. 29 del 2003, *Cons. dir.*, 3). Per un approfondimento, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., pp. 659-661.

³⁰ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.1.

³¹ La Corte di Cassazione, a partire da Cass. civ. sez. un., n. 2036 del 1967 (e in seguito, *ex plurimis*, Cass. civ. sez. un. n. 5135 del 1997; n. 172 del 1999; n. 8118 e 8119 del 2006; n. 9151, 9152, 9153 del 2008), ha definito gli Uffici elettorali come organi straordinari e temporanei delle Camere, la cui attività era destinata a essere assorbita dal definitivo giudizio delle stesse, una volta costituite; Cfr. A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale* cit., p. 640.

³² Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.5.

³³ Corte cost., sent. n. 18 del 1982. Cfr. M. MANCINI, *Tre manifesti a palazzo della Consulta* cit., p. 414; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., p. 660.

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 2.

come quella contenuta all'art. 66 Cost., che, per quanto circoscritta e ridimensionata nella sua portata, implica *rebus sic stantibus* la negazione di un giudizio dinanzi a un giudice terzo e imparziale per tutto quel che concerne il procedimento elettorale “vero e proprio”³⁵.

Dopo un rapido *excursus* delle principali tappe che hanno condotto allo stato dell'arte, definito dalla pronuncia richiamata, si cercherà di precludere ad alcune incertezze che tuttora permangono in relazione al raccordo tra i persistenti rimedi amministrativi, come i ricorsi ai competenti Uffici elettorali, e il giudizio di accertamento dinanzi al giudice naturale dei diritti, con possibilità di sollevazione dell'incidente di costituzionalità sulla legislazione elettorale³⁶.

Ci si interrogherà, infine, sulla capacità soddisfacente della tutela provvisoriamente individuata dalla Corte come unica via rimediabile possibile, purtuttavia non sempre in grado di garantire il “bene della vita” preteso dall'attore, alla pari dell'esperimento dell'azione costitutiva o di condanna³⁷.

2. Breve excursus dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e demarcazione del “procedimento elettorale preparatorio” come ambito sottratto alla competenza delle Camere ex art. 66 Cost.

Prima ancora che con la pronuncia n. 48 del 2021, la Corte costituzionale aveva dato avallo con la sent. n. 236 del 2010³⁸ a un necessario distinguo tra “*procedimento*

³⁵ Corte cost., sent. n. 236 del 2010, *Cons. dir.*, 3.1. Per un distinguo delle fasi di cui si compone il procedimento elettorale, v. *supra* nota 23. Per un approfondimento sulle problematiche connesse alla fase preelettorale e postelettorale, cfr., tra gli altri, M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi* cit., p. 222.; G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano, 2023, pp. 183 ss.

³⁶ Cfr. A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021* cit.

³⁷ Cfr. A. PISANESCHI, *op. cit.* Per l'evidenziazione dei limiti - quanto ad effettività e a tempestività - della tutela provvisoriamente individuata dalla Corte, cfr. G. MILANI, *op. cit.*, p. 127; M. MANCINI, *op. cit.*, pp. 237-238.

³⁸ A tale pronuncia si deve peraltro l'affermazione di un principio fondamentale quale l'esigenza d'immediata impugnazione degli atti del procedimento elettorale emessi nella fase preparatoria (con la sent. n. 236 del 2010, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 83-*undecies* d.P.R. n. 570/1960 nella parte in cui escludeva l'autonoma impugnativa degli atti immediatamente lesivi emessi nel corso del procedimento preparatorio alle elezioni comunali). Non sarebbe difatti effettiva una tutela meramente postelettorale, in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. Cfr. V.F. CORVAJA, *Art. 129*, in G. FALCON, B. MARCHETTI, F. CORTESE (a cura di), *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Cedam, Padova, 2021, p. 1019; E. GRIGLIO, *Corte costituzionale, 7 luglio 2010, n. 236 – Sull'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva in rapporto agli atti endoprocedimentali del procedimento preparatorio alle elezioni*, in *Amministrazione in cammino*, 12.05.2010; L. PLATANIA, *In tema di contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2010, pp. 406-410; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile* cit., p. 664-666.

*preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o di candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti*³⁹, aprendo alla possibilità di scomporre il procedimento elettorale in più fasi. Una separazione carica di significato nell'ottica della tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive coinvolte nel contenzioso preelettorale e postelettorale⁴⁰.

Nella fase preparatoria, che si apre con il decreto presidenziale di convocazione dei comizi elettorali e che si chiude con la costituzione dei seggi nelle singole sezioni⁴¹, subito prima che comincino le operazioni di voto, si “*perfeziona l'offerta elettorale*”⁴², in esito all'ammissione o all'esclusione di liste, contrassegni e candidature da parte degli uffici elettorali, da cui può trarre origine il c.d. contenzioso “pre-elettorale”⁴³. Più nello specifico, alla fase di deposito dei contrassegni presso il Ministero dell'Interno (artt. 14-17 TUEC, art. 8 TUES)⁴⁴, segue quella relativa alla presentazione delle candidature (artt. 18-bis-24 TUEC, artt. 9-11 TUES)⁴⁵. L'Ufficio centrale circoscrizionale e l'Ufficio elettorale regionale, rispettivamente per la Camera e per il Senato, procedono dunque alla verifica delle candidature sulla base di criteri oggettivi, come il riscontro del numero di sottoscrizioni necessarie⁴⁶ o del rispetto delle norme relative all'equilibrio di genere⁴⁷. Avverso le contestazioni o le modificazioni direttamente operate dagli Uffici, i delegati di lista possono ricorrere all'Ufficio elettorale nazionale⁴⁸.

³⁹ Corte cost., sent. n. 236 del 2010, *Cons. dir.*, 3.1. Per un approfondimento, v. *supra* nota 23.

⁴⁰ Per un approfondimento, cfr. G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa* cit., pp. 184 ss.; A. PAJNO, *La fase preparatoria delle elezioni politiche e il contenzioso elettorale in Italia*, in G.C. DE MARTIN, Z., WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Cedam, pp. 309 ss.

⁴¹ Per una definizione del procedimento elettorale preparatorio, definito dagli artt. 11-41 d.P.R. 361/1957, v. F. BIONDI, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale* cit., p. 688.

⁴² G. MILANI, *op. cit.*, p. 185.

⁴³ Sul punto, cfr. M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi* cit., p. 222.

⁴⁴ A fronte del riscontro da parte del Ministero di eventuali irregolarità, i depositanti possono sostituire il contrassegno entro 48 ore od opporsi all'invito di modifica del proprio, quanto all'accettazione di contrassegni altrui; le opposizioni vanno presentate entro 48 ore dalla decisione del Ministero dell'Interno contestata e sono decise dall'Ufficio centrale nazionale nelle successive 48 ore, sentiti i depositanti che ne abbiano interesse.

⁴⁵ Per un approfondimento, cfr. G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa* cit., p. 188.

⁴⁶ Per un approfondimento su tale specifico criterio di verifica di regolarità della candidatura, v. *infra* Cap. I, paragrafo III.

⁴⁷ Per un approfondimento, si rinvia a G. MILANI, *op. cit.*, pp. 185 ss. L'A. sottolinea come siano esclusi da suddetto controllo i requisiti soggettivi per l'elettorato passivo, all'infuori delle cause d'incandidabilità (p. 189; pp. 126-130).

⁴⁸ In tale fase è possibile esclusivamente il ricorso contro le decisioni di eliminazione di liste e candidati, non avverso alle modificazioni che non si siano risolte in cancellazioni. I ricorsi, presentati entro 48 ore dalla deliberazione dei rispettivi Uffici, sono decisi dall'Ufficio centrale nazionale nei due giorni successivi, con tempestiva comunicazione agli interessati e agli Uffici elettorali.

Nonostante parte della dottrina abbia tentato di qualificare gli uffici elettorali quali organi giurisdizionali od organi straordinari facenti parte del potere giudiziario⁴⁹ -in possibile contrasto, del resto, con il divieto di istituire giudici speciali o straordinari ex art. 102 Cost.⁵⁰ - la giurisprudenza di legittimità⁵¹ e quella costituzionale hanno dato chiaro conforto all'inversa tesi della natura amministrativa degli stessi⁵².

In più occasioni gli interessati hanno tentato di ricorrere all'autorità giudiziaria contro le decisioni assunte dagli Uffici elettorali, ma la giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, ha sempre negato la propria competenza (al di fuori di rarissime eccezioni: v. Consiglio di Stato, sez. V, ord. n. 1744/2008)⁵³, sulla base dell'assunto che anche tali controversie rientrassero nel novero dei giudizi rimessi alle stesse Camere ex art. 66 Cost.

⁴⁹ Cfr. G. FERRARI, *Elezioni. VII) Elezioni politiche. a) ordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965, pp. 737-738; L. TRUCCO, *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento "una volta per tutte"?*, in *Consulta Online*, 2008; v. inoltre, per una ricostruzione dottrinale, G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa* cit., p. 186.

⁵⁰ Profilo di possibile contrasto rilevato ed evidenziato da L. CIAURRO, *Elezioni. III) Elezioni politiche: operazioni elettorali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XIII, 1989, cit., pp. 3-4.

⁵¹ V. Cass. civ., sez. un., 31 luglio 1967, n. 2036; Cass. civ., sez. un., 9 giugno 1997, n. 5135; Cass. civ., sez. un., 22 marzo 1999, n. 17230

⁵² "Sotto il profilo soggettivo (...) gli uffici elettorali circoscrizionali sono organi temporanei, costituiti di volta in volta "presso il tribunale" nella cui giurisdizione è il comune capoluogo di provincia, i quali, mentre non si identificano con lo stesso tribunale, nemmeno danno vita ad altrettante sezioni o particolari articolazioni del medesimo, e non sono perciò istituzionalmente incardinati nel potere giurisdizionale dello Stato (...). Sotto il profilo oggettivo, poi, e cioè avendo riguardo alla funzione esplicata, è da rilevare, anzitutto, che questa si inserisce, come una sua fase particolare e strettamente delimitata nei compiti e nel tempo, entro l'arco di un complesso procedimento – al quale, nel suo insieme, non potrebbe in alcun modo riconoscersi natura giurisdizionale né a questa assimilabile – che muove dalla formazione delle liste e della presentazione e verifica delle candidature, per sfociare nel procedimento di convalida degli eletti (...)" ; Corte cost., sent. n. 216 del 1972, *Cons. dir.* Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 2.2: "La natura amministrativa dei controlli effettuati dall'Ufficio circoscrizionale e da quello centrale è stata affermata da questa Corte con giurisprudenza univoca, sul rilievo che la collocazione di detti organi presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione «non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti» (sentenza n. 387 del 1996; conformi, ex plurimis, sentenze n. 29 del 2003, n. 104 del 2006, n. 164 del 2008)". Da ultimo, Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.1: "il fatto che siano collocati presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione "non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti (...)"

⁵³ Per un approfondimento, cfr. F. BIONDI, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale* cit., p. 688; A. PAJNO, *La fase preparatoria delle elezioni politiche e il contenzioso elettorale in Italia*, in G.C. DE MARTIN, Z., WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Cedam, pp. 309 ss.; L. PLATANIA, *Al giudice amministrativo gli atti prodromici alle elezioni politiche?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 aprile 2008, pp. 6; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., p. 661. In particolare, il Consiglio di Stato, con ord. n. 1744 del 2008, ha accolto l'appello proposto dalla lista DC avverso l'ordinanza del Tar Lazio concernente la sostituzione del contrassegno, disponendo l'ammissione della lista alla consultazione elettorale del 13, 14 aprile 2008, sulla base della constatazione che si trattava non "di verifica dei titoli di ammissione dei componenti, riservata ai competenti organi delle camere, ma [dell']ammissione delle liste" e del fatto che "tali controversie, in quanto aventi ad oggetto atti amministrativi" dovevano, pertanto, "ritenersi rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo".

Alla base vi era un'interpretazione estensiva della norma costituzionale, alimentata da una lettura lata del corrispondente art. 87 d.P.R. n. 361/1957, secondo cui «*alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti. Essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all'Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente*».

La Corte di Cassazione, regolatrice della giurisdizione, aveva indicato nelle Assemblee legislative di Camera e Senato l'organo competente a dirimere le controversie relative al procedimento elettorale, in qualsiasi momento sorte⁵⁴, senza tuttavia trovare linea di continuità con la posizione assunta dalle Giunte delle elezioni⁵⁵, che, come minimo a partire dalla XIII Legislatura, hanno ritenuto di conoscere solo delle controversie relative agli eletti, con esclusione di quanti non avessero preso parte alla competizione elettorale, valorizzando sia il dettato dell'art. 66 Cost., in cui si rinviene un espresso riferimento ai “componenti” delle Camere⁵⁶, sia la constatazione della carenza di idonei mezzi atti a reintegrare coloro che lamentassero di non aver potuto competere nell'ambito dell'elezione ormai svolta⁵⁷.

Dinanzi a siffatta situazione, la Corte costituzionale ha inizialmente negato che ci si trovasse davanti a un effettivo vuoto di tutela (sent. n. 259 del 2009), sostenendo che si

⁵⁴ V. Corte di Cassazione, SS.UU., sentt. n. 2036 del 1967, n. 674 del 1971, n. 5583 del 1980, n. 6567 del 1984, n. 5135 del 1997, n.172 del 1999, ord. n. 8118 e 8119 del 2006, sentt. n. 9151, 9152 e 9153 del 2008. Per un approfondimento, cfr. G. MILANI, *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa* cit., p. 193; M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2022; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 178.

⁵⁵ Se inizialmente le Camere ritenevano che la loro competenza si estendesse anche al procedimento preparatorio (v. Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, seduta del 2 dicembre 1948: “*circa i poteri della Giunta sui ricorsi elettorali non esistono limitazioni in materia (...), spingendo l'indagine agli antecedenti delle elezioni, cioè a partire dal momento in cui queste vengono indette*”), successivamente hanno escluso che la loro competenza abbracciasse anche tale fase (orientamento anticipato dalla Giunta delle elezioni della Camera, seduta del 9 ottobre 1996 e dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, seduta del 21 settembre 1999, confermato, rispettivamente, nelle sedute del 13 dicembre 2006 e del 26 febbraio 2008, quando è stato affermato che “*la verifica dei titoli di ammissione degli eletti esclude per definizione che nella stessa possa ritenersi ricompreso anche il controllo sulle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali (...) non hanno affatto partecipato alla competizione elettorale*”); G. MILANI, *ibid.* Per una completa panoramica, cfr. P. TORRETTA, *op. cit.*, 4.3. La “*giurisprudenza*” parlamentare sui “*confini*” del sindacato avente ad oggetto il procedimento elettorale, pp. 170 ss.

⁵⁶ V. Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 2.3; A. PAJNO, *La fase preparatoria delle elezioni* cit., pp. 312 ss.

⁵⁷ V. Camera dei deputati, XVI Legislatura, Giunta delle elezioni, Resoconto stenografico della seduta del 13 dicembre 2006. Anche laddove accolta, l'istanza di revisione dei provvedimenti di esclusione di liste e candidati non avrebbe potuto incidere sul giudizio sui titoli di ammissione dei componenti, per l'assenza di candidati proclamabili “*per mancata partecipazione alle elezioni*”. L'unico effetto provocabile sarebbe stato quello della ripetizione delle elezioni, conseguenza tuttavia “*palesamente estranea alle finalità proprie della verifica dei poteri*” (p. 11). Analoga la posizione assunta dal Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Giunta delle elezioni, Resoconto stenografico della seduta del 26 febbraio 2008; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 172-173.

trattasse di una mera divergenza interpretativa del dettato normativo, da risolversi in sede di conflitto di giurisdizione⁵⁸; oppure, al ricorrere dei presupposti soggettivi e oggettivi, con conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, “*qualora il problema [si fosse incentrato] sull’interpretazione dell’art. 66 Cost.*”⁵⁹.

In un secondo momento, però, prendendo atto del consolidato indirizzo della Corte di Cassazione, registrato dalla Corte come “diritto vivente”, e del diverso orientamento delle Giunte elettorali, ha riconosciuto l’esistenza di un’inammissibile *vacatio* di tutela giurisdizionale in relazione a posizioni soggettive costituzionalmente rilevanti, a cui andava accordata -come peraltro già affermato - l’indubbia qualifica di diritti soggettivi fondamentali.

Nel corso degli anni, del resto, è cresciuta la sensibilità alle esigenze di tutela giurisdizionale dei diritti in materia elettorale, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Edu⁶⁰. E in questo particolare contesto vanno riprese le più importanti pronunce della Corte costituzionale, espressive di alcuni fondamentali capisaldi non più ignorabili dal Legislatore, invitato dalla Corte stessa a intervenire.

Una delle prime rilevanti pronunce è la sent. n. 512 del 2000, in cui la Corte è stata investita di una questione di legittimità costituzionale relativa agli artt. 16, co. 4 e 87 T.u. Camera nella misura in cui non permettevano di agire avverso le decisioni dell’Ufficio centrale nazionale in tema di ricusazione dei contrassegni⁶¹. Dal momento che né l’Ufficio centrale nazionale né la Camera potevano definirsi come organi giurisdizionali, difettava la possibilità di sottoposizione a verifica da parte di un giudice.

Il remittente arguiva che “*la mancata attribuzione della giurisdizione "a questo (o ad altro) giudice" non gli [avrebbe] consenti[to] di scendere nel merito della vicenda sottoposta alla sua cognizione, né di spogliarsene a favore di altra autorità giurisdizionale*”. Tuttavia la Corte ha ritenuto manifestamente inammissibile la

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 3. La Corte richiama peraltro l’ord. n. 117 del 2006, in cui era stata adita per conflitto di attribuzioni dalla “Lista consumatori C.O.D.A.CON.S. Democrazia Cristiana”, ruscata alle elezioni politiche del 2006, per il riconoscimento della cognizione del giudice amministrativo per la fase prodromica al voto. La Corte, dinanzi alla duplice declinatoria di competenza, evidenziò come la questione non fosse stata correttamente incardinata, in quanto non spettava alla Corte stessa la risoluzione dei conflitti negativi o positivi di giurisdizione. Per un approfondimento, cfr. P. TORRETTA, *op. cit.*, p. 177.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 3.

⁶⁰ Si pensi alla sentenza della Corte Edu nella causa *Mugemangango c. Belgio*, a cui, secondo alcuni, la sentenza n. 48 del 2021 costituisce un’indiretta risposta; cfr. G. DELLEDONNE, *Procedimento elettorale preparatorio* cit., p. 660; L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali* cit., pp. 286-287.

⁶¹ TAR Lazio, ordinanza n. 403 dell’11 gennaio 1996. Il giudice *a quo* sollevava questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, co. 4, e 87 d.P.R. n. 30 marzo 1957, n. 361, in combinato disposto tra loro, per violazione degli artt. 25 (*recte*: 24), 113 e 66 Cost.

questione⁶², di cui vi era solo “*una parvenza*”⁶³ e che sottendeva invece una “*radicale riforma legislativa*”⁶⁴.

Pur criticata in alcuni commenti, sulla base del rilievo per cui la discrezionalità legislativa avrebbe potuto assumere risalto laddove si fosse discusso di competenza, non già di giurisdizione (“*nel primo caso si discute della scelta di due giudici (...) mentre nell’altro sono in gioco valori costituzionali di fondo: quello della giustiziabilità o meno di una situazione soggettiva e del “giusto processo”*”⁶⁵) e per la ragione per cui la “*carezza assoluta di giurisdizione [avrebbe reso] rilevante la relativa quaestio da qualsiasi giudice [fosse stata] promossa*”⁶⁶, non potendosi disconoscere l’esigenza di garantire una giurisdizione alle posizioni soggettive meritevoli di tutela, offre la misura di come sia proprio sulla presenza o no di un vuoto di tutela per il contenzioso preelettorale che si è registrato negli anni il maggiore punto di diversità di veduta. E sul crinale del quale si è mosso il Giudice delle leggi, mutando orientamento a fronte di un non più ignorabile consolidarsi d’interpretazioni preclusive, nei fatti, alla tutela di diritti soggettivi costituzionali fondamentali.

Se, dunque, nel 2009 la Corte⁶⁷ inquadrava ancora “*la controversia interpretativa*” tra Parlamento e Corte di Cassazione sugli artt. 87 d.P.R. n. 361/1957 e 66 Cost come una “*circostanza contingente e accidentale non riferibile alla norma in sé*”⁶⁸, per cui la situazione d’incertezza creatasi sul giudice competente avrebbe potuto trovare la corretta sede di risoluzione nel regolamento di giurisdizione⁶⁹ o, eventualmente, nel conflitto di

⁶² Critico sul punto C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno di partiti. Una nuova political question?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, fasc. VI, 4038. Prosegue, l’A.: “*Il problema dell’esistenza della giurisdizione e quindi di una situazione soggettiva tutelabile soddisfa il requisito della rilevanza in quanto presupposto per ogni ulteriore indagine, compresa quella relativa all’individuazione del giudice competente a giudicare. Né si può gravare il giudice a quo, in nome della rilevanza, dell’obbligo di dare preventivamente una soluzione all’intera problematica coinvolta nel giudizio principale. È la Corte stessa a ritenere soddisfatto il requisito della rilevanza qualora la norma incriminata sia comunque applicabile al giudizio e quindi incida sul modo di risoluzione di una controversia (sulla rilevanza come mera applicabilità della norma impugnata, sentt. nn. 1136 del 1992; 22 del 1994)*”; p. 4038.

⁶³ Corte cost., ord. n. 512/2000, *Cons.*

⁶⁴ Corte cost., ord. n. 512/2000, *Cons.*

⁶⁵ C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità cit.*, p. 4039.

⁶⁶ C. CHIOLA, *op. cit.*, p. 4038.

⁶⁷ Investita con ord. 20 maggio 2008 n. 282 dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, adito per la riforma della sentenza d’inammissibilità per difetto di giurisdizione, emessa in primo grado dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia su ricorso presentato da un candidato escluso.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 3.

⁶⁹ Critico sul punto F.G. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2009, pp. 3613-3620. “*È lapalissiano che un conflitto di giurisdizione può configurarsi se ad essere in contrasto sono due organi aventi entrambi natura giurisdizionale. Nella specie si può dubitare che le Giunte per le elezioni o, ancor meglio, le Assemblee parlamentari, siano organi giurisdizionali, allorché verificano i titoli di ammissione dei loro componenti*”; p. 3616. L’A. contesta che “*il vuoto di tutela dipenda da «una controversia interpretativa (...) circostanza contingente e accidentale». (...) Occorre rilevare che l’interessato, nel caso di specie, si è rivolto al giudice amministrativo, alla Corte di cassazione e alla*

attribuzioni, dovendosi negare un vuoto di tutela “*dipendente da una carenza normativa incolmabile con gli ordinari strumenti ermeneutici e processuali*”⁷⁰, nel 2021 ha preso atto del consolidarsi della divergenza interpretativa e dell’effettiva situazione di paralisi per la tutela dei diritti soggettivi evocati nel contenzioso preelettorale.

“*Le questioni attinenti le candidature*”, come già affermato nella sent. n. 259 del 2009, riguardavano “*un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale*”, che comportava come “*logica conseguenza*” la competenza del giudice naturale dei diritti, al di fuori dell’introduzione legislativa⁷¹ di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo⁷², come del resto prevedeva l’art. 44 l.n. 69/2009⁷³ della legge delega allora ancora pendente.

E forse proprio l’inattuazione della delega sul punto, con il fallimento del tentativo di riforma che avrebbe potuto restituire certezza e copertura giurisdizionale al procedimento preelettorale, ha influito sul differente approccio della Corte nel 2021, sollecitata peraltro nell’ambito di una vicenda processuale con una genesi del tutto peculiare rispetto ai precedenti, tanto per l’azione esperita nel giudizio principale quanto per il *tempus* di suo esercizio.

La vicenda processuale che ha dato origine alla sent. n. 48 del 2021 ha preso avvio dinanzi al Tribunale di Roma, adito *ex art. 702-bis c.p.c.* dalla Lista +Europa per l’accertamento del proprio diritto di elettorato passivo, in ipotesi leso da una disciplina

Giunta per le elezioni: la controversia interpretativa è rimasta irrisolta; e, almeno per lui, il vuoto di tutela si è dimostrato effettivo, concreto e insuperabile”; p. 3618.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 3.

⁷¹ Il *petitum* posto alla Corte dal rimettente era inammissibile, risolvendosi in sostanza nella richiesta di una sentenza additiva ad opera della Corte; l’introduzione della competenza del giudice amministrativo in via di giurisdizione esclusiva non poteva che “*essere frutto di una scelta legislativa non costituzionalmente obbligata*”; Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 4.

⁷² Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 4.

⁷³ V. art. 44, co. 2, lett. d), l.n. 69/2009): “*2. I decreti legislativi di cui al comma 1, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in quanto applicabili, si attengono ai seguenti principi e criteri direttivi: d) razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi e introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni*”. Cfr. sul punto F. BIONDI, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale* cit., pp. 687-690; M. COSULICH, *Art. 66*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 70. Il richiamo alla delega legislativa è stato letto come “*una sorta di bollo di costituzionalità a priori sulla scelta del legislatore delegante*” e “*ciò che (...) ha portato lo stesso giudice ad adottare una posizione di self-restraint su una delicata questione che il legislatore si stava apprestando a regolare*”; G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., p. 202. La circostanza poi che la delega sul punto sia caduta ha ossificato una situazione d’incertezza, consolidata dalla confermata divergenza interpretativa che ha portato la Corte a intravedervi, nel 2021, un effettivo vuoto di tutela (cfr. G. MILANI, *ibid.*; L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali* cit., p. 285).

relativa alla presentazione delle candidature elettorali indiziata d'illegittimità costituzionale (art. 18-*bis*, co. 1 e co. 2 T.u. Camera).

Non solo non vi era alcun atto di ricasazione, asseritamente lesivo di un diritto, per cui si lamentasse la mancanza di rimedi giurisdizionali esperibili, ma addirittura ci si trovava in una “fase prodromica alla fase preparatoria”⁷⁴, non essendo ancora stati convocati i comizi elettorali.

In limine, infatti, la Corte ha compiuto una sorta di “*actio finium regundorum*”⁷⁵, specificando come non ci si trovasse nemmeno in costanza della fase preelettorale, e secondo alcuni⁷⁶ tale elemento è stato determinante ai fini dello scrutinio d'ammissibilità; (“*diversamente, se ci si fosse già trovati nella “fase preparatoria” vera e propria, la carenza di giurisdizione in capo al giudice a quo ne avrebbe determinato l'inammissibilità, dato che, secondo l'interpretazione prevalente che veniva data della norma costituzionale (...), solo le competenti Giunte parlamentari avrebbero potuto rivolgersi alla Corte*”⁷⁷). Un'affermazione d'indubbio fascino e prestigio, ma forse superabile in virtù dell'apertura già operata dalla Corte con la sent. n. 259 del 2009 alla possibile⁷⁸ (*rectius* dovuta⁷⁹) sottrazione del contenzioso preelettorale al raggio d'applicazione dell'art. 66 Cost. e, *a fortiori*, in forza del riconoscimento dello *status* di diritto soggettivo alle posizioni coinvolte, afferenti naturalmente alla competenza del giudice ordinario. Dunque l'azione accertativa di un diritto, al ricorrere del necessario interesse ad agire *ex art.* 100 c.p.c., replicando il modello processuale verificatosi nel 2014, avrebbe potuto già allora essere utilmente esperibile anche in costanza della fase preelettorale, ponendosi su un piano distinto rispetto ai ricorsi amministrativi dinanzi agli Uffici elettorali. Ed anzi, è proprio su tale profilo, sulla possibilità o no di un raccordo tra esito processuale dinanzi al giudice ordinario ed espletamento degli accertamenti

⁷⁴ L. TRUCCO, *Diritti fondamentali cit.*, pp. 283.

⁷⁵ L. TRUCCO, *ibid.*

⁷⁶ L. TRUCCO, *op. cit.*, pp. 283-284.

⁷⁷ L. TRUCCO, *op. cit.*, pp. 283-284.

⁷⁸ Cfr. E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*, 2, 2009, pp. 3620-3634. Secondo l'A., la Corte cost., con la sent. n. 259 del 2009, ha fornito un “*unico vero responso (...) sull'art. 66 Cost.: solo le Camere possono stabilirne la portata e con ciò definire i margini della loro potestà esclusiva in ordine all'interpretazione e all'applicazione delle norme costituzionali sulle elezioni politiche*”; un'apertura meritoria nello “*spianare la strada ad una riforma auspicata dalla dottrina e dalla giurisprudenza per porre rimedio ad uno dei difetti più vistosi [della] legge politica*”; pp. 3626-3627.

⁷⁹ Cfr. F. BIONDI, *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il Filangieri*, Jovene, 2020, pp. 73 ss. Secondo l'A., all'affermazione del carattere eccezionale dell'art. 66 Cost. non poteva che imporsi, come unica conseguenza, la sottrazione del contenzioso preelettorale dalla competenza delle Camere. Argomentando diversamente- sostenendo la possibile assegnazione tanto alla giurisdizione comune quanto alle Camere - si sarebbe affidata l'opera di demarcazione dei confini della verifica dei poteri al legislatore ordinario.

amministrativi da parte degli Uffici, che si consuma ad oggi il profilo di maggior interesse nell'ottica di misurare l'utilità della pronuncia data⁸⁰.

Se sono, infatti, definite e chiare le premesse concettuali e le risposte date dalla pronuncia n. 48 del 2021 in cui la Corte, lungi da porre un'inesorabile crisi giurisprudenziale, ha al contrario ripreso “*in termini ancor più espliciti*”⁸¹ i propri precedenti “*quasi a volerne fornire una sorta di “interpretazione autentica”*”⁸², reagendo al riscontrato arroccamento delle divaricanti interpretazioni⁸³, interdittive, nei fatti, di un'effettiva tutela, quel che resta ancora avvolto da incertezza è il seguito della sentenza⁸⁴. *De jure condito*, il rimedio dell'azione di accertamento del diritto, esperibile anche con largo anticipo rispetto allo svolgimento delle elezioni, con possibile incidente di costituzionalità, sembra allontanare il rischio di “zone franche” dal controllo di

⁸⁰ A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 cit.* Sulla mancata incisività dello strumento dell'azione di accertamento, cfr. M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi cit.*, p. 237: “*lo strumento dell'azione di mero accertamento non appare adeguato a garantire, neppure in via provvisoria, l'obiettivo avuto di mira. Sia perché si configura come un rimedio residuale, di chiusura, esperibile in via di extrema ratio in ragione delle “strette” rappresentate dalle rigorose condizioni di esercizio, prima tra tutte la dimostrazione dell'interesse a ricorrere. Sia perché si tratta di uno strumento rimediabile strutturalmente ed ontologicamente inidoneo ad assicurare il conseguimento di una tutela giurisdizione effettiva sotto il profilo della pienezza, sub specie di integrale ripristino della situazione giuridica soggettiva lesa*”. Cfr. inoltre M. MILANI, *Sistemi comparati cit.*, pp. 203-204; A. SAITTA, *Alla ricerca del giudice cit.*, p. 639; L. TRUCCO, *Diritti fondamentali cit.*, p. 286.

⁸¹ G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma cit.*, p. 660.

⁸² G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 662.

⁸³ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.3: “*A distanza di oltre un decennio, scaduta inutilmente la delega ricordata, consolidatosi il citato “diritto vivente” della giurisprudenza di legittimità, condiviso da quella amministrativa, confermatasi la ricordata prassi interpretativa delle Giunte parlamentari (...)*”.

⁸⁴ Sui problemi che sorgono in seguito alla sentenza, v. *supra* nota 26.

costituzionalità⁸⁵, ma non restituire un autentico “*strumento di giustizia elettorale in senso stretto*”⁸⁶.

Del resto, la Corte si è spinta fin dove era in suo potere⁸⁷, indicando come “*necessario*”⁸⁸ l’intervento legislativo⁸⁹ per restituire certezza e pienezza di tutela ai diritti soggettivi coinvolti nel procedimento preelettorale con la predisposizione di un rito *ad*

⁸⁵ Per un approfondimento sulla relazione tra zone franche e ammissibilità delle questioni sollevate alla Corte, cfr. M. ARMANNI, *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia Elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 ottobre 2018, pp. 1-4; A. DI CHIARA, *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le «zone franche»*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 aprile 2018, pp. 1-5; C. PADULA, *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2022, pp. 135-153. Critica Sara Lieto, secondo cui “*nel caso paradigmatico delle leggi elettorali (...) è evidente che l’iniziativa di parte, con l’azione di accertamento, si identifica totalmente nel ricorso alla Corte; (...) dare (...) il “via libera” ad una questione che costituisce il solo ed unico interesse all’instaurazione del giudizio a quo, equivale, nella sostanza, a riconoscere alla parte un ruolo di impulso e non di semplice stimolo. E poiché è sull’accesso (...) che si fonda l’intero impianto della giustizia costituzionale, si ritiene che una qualsiasi variazione, che riguardi l’attivazione del meccanismo di controllo, debba essere di competenza del legislatore costituzionale e non lasciata alla discrezionalità del giudice o della Corte*”; S. LIETO, *Azione di mero accertamento e accesso incidentale: i nodi di una difficile armonizzazione*, in C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 232. Cfr. infine N. ZANON, “*Stagioni creative*” della giurisprudenza costituzionale? Una testimonianza (e i suoi limiti), in C. PADULA (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?* cit., pp. 381-392; in particolare, pp. 387-388: “*Nelle pronunce n. 110 del 2015, n. 165 del 2016 e n. 35 del 2017, la Corte ha affermato che la giurisprudenza sull’ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate nell’ambito delle azioni di accertamento vale solo per le questioni relative alla legge elettorale politica, in connessione quindi con il fondamentale diritto di voto in tale genere di elezioni. Con riferimento alla tutela del diritto di voto in altre competizioni elettorali (elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, elezioni regionali e locali) questioni di costituzionalità (...) possono pervenire all’attenzione della Corte costituzionale attraverso “normali” giudizi su controversie originatesi nel procedimento elettorale, per le quali esiste un giudice competente. La specifica scelta relativa alle questioni sollevate sulla legge elettorale politica (...) è stata strettamente ancorata alla necessità di non consentire alcuna zona franca (...) Per tutti gli altri diritti fondamentali, i timori avanzati in dottrina circa la generalizzazione di un ricorso diretto mascherato (...), allo stato, dovrebbero essere infondati*”.

⁸⁶ M. MILANI, *Sistemi comparati* cit., p. 204.

⁸⁷ A. PISANECHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021* cit., p. 641 e 646. La questione sottoposta alla decisione della Corte era relativa a una fase anteriore all’indizione dei comizi; la Corte si è soffermata su problematiche relative al procedimento preparatorio “*oggettivamente differenti rispetto al thema decidendum*”; p. 641. L’A. peraltro evidenzia come da un’eccezione dell’Avvocatura dello Stato la Corte abbia colto l’opportunità di precisare alcune affermazioni, già espresse nel precedente del 2009, sul procedimento preelettorale. Cfr. anche M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi* cit., p. 238: “*Non si possono muovere però censure di sorta alla Corte che, nella situazione data, si è limitata a fare ciò che era in suo potere (e dovere). Con la pronuncia in parola, infatti, la Consulta ha pienamente assolto il suo compito riguardo alla questione contingente che le veniva posta, scongiurando l’insorgenza di una “zona franca” dalla giustizia costituzionale e consentendo conseguentemente la sollevazione della questione di legittimità costituzionale*”.

⁸⁸ Cfr. sul punto, M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica -3 giugno 2021*, disponibile nel sito del Senato della Repubblica. Sostiene il Professore audito: “*La via che la Corte costituzionale ha percorso è quella della sollecitazione dell’intervento del legislatore. La Corte offre alcune indicazioni interpretative, appunto, ma “in attesa del necessario intervento del legislatore”. Necessario, si badi, non semplicemente opportuno. Per il giudice costituzionale, infatti, è indispensabile che il problema sia risolto dal legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità.*”; p. 2.

⁸⁹ Cfr. 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*, 2012, pp. 1-4. Secondo l’A., per restituire “*un giudice “strutturalmente tale”*” alla fase preelettorale sarebbe sufficiente intervenire sull’art. 87, co. 1, d.P.R. n. 361/1957; p. 4.

hoc celere ed eventualmente, a discrezionalità del Legislatore⁹⁰, incardinato dinanzi al giudice amministrativo⁹¹.

Le Camere hanno mosso i primi passi, dando avvio a un ciclo di audizioni di esperti per confrontarsi con la pronuncia del Giudice delle leggi, in cui è stata evidenziata l'impellenza dell'intervento legislativo⁹² sollecitato dalla Corte, che ha finora osservato “*un comportamento di judicial deference verso il Parlamento, pronunciando, per ben due volte, sentenze di inammissibilità*”⁹³.

Inoltre, si ritiene che il Legislatore dovrebbe tenere in considerazione alcuni rilievi espressi dalla Commissione istituita in seno al Consiglio di Stato sulle criticità riscontrate nell'ideare la possibile disciplina, relativi al necessario raccordo con la diversa tempistica della votazione degli italiani all'estero e all'esigenza che il contenzioso sia definito prima ancora dell'inizio della campagna elettorale, per non alterare le parità di *chance* di partenza dei concorrenti in corsa nella competizione elettorale⁹⁴. A prescindere dalle critiche circa la decisività del motivo addotto dal Governo per la sua inattuazione⁹⁵, si

⁹⁰ Secondo Marco Mancini solo “*prima facie*” la Corte sembrerebbe non fornire “*indicazioni precise e vincolanti*” al Legislatore, che disporrebbe, in assenza di rime obbligate, di un ampio margine di discrezionalità di scelta della giurisdizione e nella predisposizione della specialità del rito. Se l'estensione del regime di cui all'art. 129 c.p.a. potrebbe sembrare la soluzione più facile e alla portata, la sua mera traslazione rischierebbe tuttavia di disattendere il riconoscimento della posizione di diritto soggettivo sottesa. Difatti, la distinzione tra competenza del giudice amministrativo sulle operazioni elettorali e cognizione del giudice ordinario sulle ineleggibilità, incompatibilità e decadenza parrebbe alludere a un'inammissibile degradazione a interesse illegittimo delle posizioni soggettive coinvolte nelle operazioni elettorali. Pertanto residuerebbero dei dubbi di legittimità proprio sul meccanismo preso, in ipotesi, a modello; M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta* cit., pp. 427-428. Sul punto, cfr. anche A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021* cit., pp. 651-652.

⁹¹ Secondo Massimo Luciani, “*(...)l'ampiezza della giurisdizione del giudice amministrativo sull'altro contenzioso elettorale (amministrativo ed europeo) (...) renderebbe coerente la sua estensione anche alle controversie*” relative all'elezione parlamentare. Il Professore evidenzia inoltre “*la particolare efficienza del rito amministrativo, capace di offrire tutela assai celere e – in ragione della vastità dei poteri utilizzabili in sede cautelare - flessibile. Da ultimo, la stessa cultura del giudice amministrativo, particolarmente accostumato ad avere a che fare con il procedimento e con le sue varie forme di manifestazione*”; M. LUCIANI, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali* cit., p. 4. Secondo Andrea Pisaneschi, l'attribuzione della competenza al giudice amministrativo in via di giurisdizione esclusiva - recuperando magari i principi espressi dalla delega lasciata cadere - garantirebbe tempi maggiormente compatibili con il giudizio in materia elettorale e allontanerebbe le perplessità che desta l'utilizzo del giudizio ordinario di cognizione per “*la carenza di specializzazione del giudice ordinario, sia per l'elevata frammentazione dello stesso a livello nazionale*”; A. PISANESCHI, *ibid.*

⁹² 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*, 4, 2021, pp. 12-19; M. LUCIANI, *Audizione* cit.

⁹³ G. SILVESTRI, *Audizione su sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale Commissione Affari costituzionali – Senato della Repubblica*, 3 giugno 2021, p. 3.

⁹⁴ La relazione della Commissione istituita presso il Consiglio di Stato è disponibile al sito *Giustizia Amministrativa*. Per approfondimento sul punto, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile* cit., p. 666.

⁹⁵ M. CECCHETTI, *Il contenzioso pre-elettorale* cit., p. 69; E. LEHNER, *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 2916-2917; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 667. In particolare, Eva Lehner sostiene che la Corte costituzionale, con la sent. n. 236 del 2010, “*nel punto 3.2 [colga] l'occasione per smontare l'argomento con cui il Governo ha giustificato innanzi al Parlamento il mancato esercizio della delega (...) L'art. 61 Cost. - dice la Corte –*

dovrebbe comunque tener conto della sostenuta problematicità dell'eliminazione del ricorso amministrativo dinanzi all'Ufficio elettorale centrale nazionale in rapporto all'esigenza di rispettare le rigide e non derogabili tempistiche previste dall'art. 61 Cost.⁹⁶ In ultima, potrebbe essere opportuna l'apertura alla sottoponibilità alla Corte delle questioni di legittimità costituzionale che nel contenzioso preelettorale possano porsi⁹⁷, per evitare la preclusione all'accesso a un sindacato che è di fondamentale garanzia per la tutela costituzionale dei diritti.

Al momento, tuttavia, in attesa della *lex ferenda*⁹⁸, ci si può concentrare sui profili aperti del quadro che si è venuto a delineare. E, per evidenziare i limiti della tutela accordata ai diritti soggettivi coinvolti nella fase preelettorale, si prospetterà un esempio che nella pratica avrebbe potuto verificarsi.

3. Disciplina per la presentazione delle candidature e sottoscrizione del candidato elettore: un primo esempio alla prova di tenuta della tutela prevista

È proprio la stessa disciplina indiziata d'illegittimità costituzionale e sottoposta allo scrutinio della Corte nel 2020 che può fornire un'emblematica immagine delle crepe

non afferma espressamente un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto garantito dagli artt. 24 e 113 Cost. a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della P.A."; p. 2916.

⁹⁶ Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, *Schema di decreto legislativo recante «Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo»* (n. 212), disponibile nel sito del Senato della Repubblica.

⁹⁷ Sul punto, cfr. M. LIPARI, *Audizione informale 3 giugno 2021, Atto n. 802 esame sentenza Corte costituzionale n. 48/2021*, Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, XVIII Legislatura. Il Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, nel corso della sua audizione, ha affrontato il profilo relativo all'eventualità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale nel corso del procedimento accelerato, riportando l'indirizzo del Consiglio di Stato secondo cui il giudizio di legittimità costituzionale sarebbe incompatibile con le esigenze di celerità del procedimento *ex art. 129 D.lgs. n. 104/2010* per le elezioni comunali, provinciali e regionali (C.d.S., sent. n. 3031 del 2019). La prospettazione della dottrina di un procedimento costituzionale "*acceleratissimo*" è, secondo l'Audito, di difficile realizzazione. Più percorribile sarebbe la via della proposizione di questioni di legittimità costituzionale nel corso del successivo giudizio avverso gli atti di proclamazione degli eletti (con riproposizione dell'impugnazione dell'atto di esclusione), come sostenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, o l'ammissione, "*con maggior latitudine, [dell']azione preventiva di accertamento, orientata a denunciare l'illegittimità della disciplina elettorale, ferma restando la necessità di verificare, di volta in volta, l'effettiva sussistenza dell'interesse ad agire della parte attrice*"; p. 9.

⁹⁸ Cfr. tuttavia il *d.d.l. A.S. XVIII, n. 2390, On. Parrini ed altri*, approvato dal Senato e trasmesso alla Camera, ove era in corso la discussione al momento della chiusura della pregressa Legislatura; ripresentato all'inizio dell'attuale Legislatura, senza che l'*iter* sia tuttavia iniziato. Il disegno di legge estenderebbe anche al procedimento preparatorio per le elezioni politiche la giurisdizione amministrativa, sulla scia di quanto previsto dalla delega del 2010, inattuata sul punto. Per un approfondimento, cfr. M. MANCINI, *La tutela giurisdizionale dei diritti elettorali coinvolti nella fase "preparatoria" del procedimento elettorale*, in *Osservatorio sul diritto elettorale, federalismi.it*, 23/2024, pp. 256 ss.

nell'intelaiatura della tutela accordata ai diritti soggettivi coinvolti nella procedura propedeutica al voto.

Seppur indagata nei profili attinenti la mole delle sottoscrizioni richieste (da 1.500 a 2.000 per collegio plurinominali⁹⁹) all'infuori delle ipotesi di esenzione, con delle argomentazioni che tuttavia non hanno superato il vaglio d'ammissibilità¹⁰⁰, in un caso, e di fondatezza¹⁰¹, nell'altro, non lambendo aspetti della disciplina che forse avrebbero meritato una fondata aggressione¹⁰² “(ma il rimettente non censura la previsione di un numero sempre uguale di sottoscrizioni, pur in collegi plurinomiali non comparabili (...) per dimensione, popolazione, articolazione territoriale)”¹⁰³, è su un versante differente che si consuma un utile teatro di sperimentazione per misurare l'effettività dei rimedi esperibili avverso la ricasazione delle liste. Il profilo che si prenderà pertanto a metro è la facoltà del candidato di sottoscrivere la propria candidatura in quanto elettore del collegio interessato e i suoi possibili riflessi sul diritto di elettorato attivo e passivo¹⁰⁴.

Come noto, infatti, la disciplina prevede che la dichiarazione di presentazione delle liste sia corredata delle sottoscrizioni (autenticate) di un certo numero di “elettori”¹⁰⁵, in

⁹⁹ L'art. 18-bis, co. 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, modificato dall'art.1, co. 10, lettera a), l.n. 165/2017 (*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinomiali*), richiede per la presentazione delle candidature un minimo di 1500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominali, dimezzato in caso di scioglimento anticipato della Camera superiore ai 120 giorni. Recita il co. 1: “La dichiarazione di presentazione delle liste (...) deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominali o, in caso di collegio plurinominali compreso in un unico comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominali.

Ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinomiali della circoscrizione, a pena di inammissibilità. In caso di scioglimento della Camera dei deputati che ne anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni, il numero delle sottoscrizioni è ridotto alla metà”.

¹⁰⁰ Cfr. *supra* nota 26.

¹⁰¹ Cfr. *supra* nota 27.

¹⁰² La pronuncia è del resto legata alla concreta prospettazione delle doglianze, che non hanno investito “«di per sé, né il numero delle sottoscrizioni (...) [né] l'esistenza, in sé, dell'esenzione dal relativo onere per alcune soltanto delle formazioni politiche»”, quanto invece “l'effetto congiunto «di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi ex art. 51, co. 1, Cost.»”; Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 1. Forse è proprio nel rapporto tra la non sempre giustificata introduzione d'ipotesi di esenzione e l'onerosità dell'adempimento richiesto ai soggetti non esentati che si può profilare una possibile, irragionevole disparità di trattamento. Tra la regola e l'eccezione corre una distanza non sempre facilmente giustificabile, che può creare nei fatti delle disparità, soprattutto laddove le esenzioni diano il sospetto di esser state forgiate su misura per alcune specifiche situazioni. Per un approfondimento, cfr. G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio* cit., p. 14; R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, VI, pp. 5200-5201 -seppur relativamente alla l.n. 270/2005 -; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, in particolare p. 58.

¹⁰³ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, punto 8.

¹⁰⁴ Cfr. I. TANTULLI, *Profili critici della presentazione delle liste alle elezioni politiche, tra la raccolta firme e la sottoscrizione del candidato*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, pp. 141-157.

¹⁰⁵ Più precisamente, di elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni o delle sezioni infracomunali ricomprese nel collegio plurinominali interessato.

aderenza a un consolidato principio generale¹⁰⁶, rinvenibile a partire dalla prima disciplina elettorale adottata¹⁰⁷ e replicato ad ogni livello di consultazione¹⁰⁸, la cui *ratio* affonda nell'esigenza di razionalizzazione del procedimento elettorale, dando accesso alla competizione alle forze politiche che dimostrino un sufficiente credito elettorale. Fondamentale è tuttavia la presenza di un equilibrio tra le necessità organizzative e le limitazioni imposte al diritto alla candidatura¹⁰⁹, ragionevoli solo nella misura in cui risultino realmente rispondenti alla finalità sottesa. Inoltre, le esenzioni alla regola devono rispondere a fattispecie indicative di un radicamento nell'elettorato e non dare adito, nel quadro d'insieme, a trattamenti irragionevolmente differenziati¹¹⁰.

Il riferimento contenuto pertanto nel regime per la presentazione delle candidature all'*elettore* quale titolare della facoltà di sottoscrizione delle liste risponde senz'altro a un pertinente parametro, probabilmente l'unico capace di dare, in via diretta o mediata, misura della "serietà" di una forza politica, risultando difficile (fors'anche illegittimo) immaginare l'indagine su un canone diverso.

Una giurisprudenza, ormai superata, del Consiglio di Stato (C.d.S. sent. n. 4993/2014, relativa ad elezioni provinciali) aveva reputato tuttavia immanente nella materia un necessario e "consustanziale" principio di "alterità soggettiva tra elettori e candidati"¹¹¹, per non travisare le corrette proporzioni di rappresentatività delle liste e non trascendere alla mera "cooptazione" e all'"autoreferenzialità"¹¹². Aveva pertanto confermato la correttezza dello scomputo delle sottoscrizioni dei candidati da quelle utili alla presentazione della lista, risultata di conseguenza sotto la soglia minima. Nel 2020, tuttavia, in esplicito dialogo con il precedente, il Supremo giudice amministrativo ha rivisto il proprio indirizzo (C.d.S., sent. n. 5292/2020, in relazione ad elezioni comunali).

¹⁰⁶ Corte cost., sent. n. 83 del 1992, *Cons. dir.*, 2: "Si può dunque ritenere che nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori".

¹⁰⁷ Decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74.

¹⁰⁸ Cfr. F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della "Lista Cappato"*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2023, p. 202, in cui viene svolto un parallelo tra l'elezione del Parlamento nazionale ed europeo (art. 12, co. 2, l.n. 18/1979) e con la disciplina di principio, ripresa da buona parte delle legislazioni regionali, di cui all'art. 9 della l.n. 108/1968.

¹⁰⁹ Significativo il raffronto con la giurisprudenza tedesca e austriaca, laddove l'equilibrio tra mezzi e fine è stato definito in un iconico rapporto tra sottoscrizioni richieste e suffragi necessari alla conquista dei seggi; cfr. *BVerfGE* 60, 162; 67, 369; *VfSlg.* 3969/1961; 7821/1976. Per un approfondimento, si consulti P. PASSAGLIA (a cura di), *Appunto sulla sottoscrizione da parte degli elettori delle candidature*, Corte costituzionale, servizio studi, Area di diritto comparato, 2021, pp. 18 ss.

¹¹⁰ Cfr. G. AZZARITI, *Elezioni, costituzionalista Azzariti: "Norma raccolta firme contraria a principio di uguaglianza"*, in *Adnkronos*, 31 luglio 2022.

¹¹¹ Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in *Diritto*, 5.

¹¹² Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in *Diritto*, 6.

Per un criterio letterale, che in materia di limitazioni all'elettorato passivo¹¹³ s'impone, e uno teleologico, non dismettendo le vesti di elettore il soggetto che presenti al contempo la propria candidatura, ha ritenuto di accogliere l'impugnativa con cui l'appellante si doleva dell'insussistenza di un divieto espresso di sottoscrizione per il candidato e della "violazione del principio di tassatività delle limitazioni al diritto di elettorato passivo"¹¹⁴; e, per l'effetto, ha dichiarato illegittima la ricusazione della lista dovuta all'invalidazione delle sottoscrizioni apposte da candidati.

Al di là del primo argomento, in ipotesi superabile da una legislazione che esplicitamente prendesse posizione sul punto, è il secondo criterio interpretativo che permette di completare un ragionamento più ampio, ulteriore allo specifico caso deciso. Nel momento, infatti, in cui si riconosce nell'elettore-candidato il potenziale apporto alla formazione di "quella base minima di rappresentatività che la disciplina di settore (...) pretende nel prescrivere un numero minimo di sottoscrizioni ad opera di "elettori"¹¹⁵, perfino una normativa che escludesse i candidati dal novero degli elettori, potenziali sottoscrittori, risulterebbe illegittima, per contrasto con la stessa *ratio*, ingenerando un'irragionevole discriminazione. Un'illegittimità passibile di esser fatta valere anche in un momento anticipato rispetto al voto, al ricorrere dell'interesse ad agire, mediante azione di accertamento del diritto dinanzi al giudice ordinario e proposizione di un'eccezione di legittimità costituzionale.

Ma il diritto in ipotesi leso non sarebbe esclusivamente quello di elettorato passivo. Infatti la lesione potrebbe avere duplice riverbero sul diritto di elettorato attivo e passivo, seppur con tempistiche distinte sull'insorgenza dell'interesse ad agire. Mentre la seconda si consumerebbe concretamente nel momento in cui la sottoscrizione negata precludesse l'utile presentazione della lista, la prima si paleserebbe subito, nel momento d'interdizione della facoltà riconducibile alla capacità elettorale in virtù del richiamo alla categoria mutuato dalla legge.

¹¹³ Per un approfondimento sul dirimente profilo di teoria generale, cfr. P.G. GRASSO, *Le norme sull'eleggibilità nel diritto pubblico italiano (Camera dei deputati, Senato, Assemblea regionale siciliana e Consigli regionali, provinciali, comunali)*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 720-754 e pp. 920-963; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale* cit., pp. 26-29; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., pp. 129-163. "Le limitazioni all'elettorato passivo devono essere tipizzate dalla legge con determinatezza e precisione (Corte cost., sent. n. 42/1961), sono soggette ad uno scrutinio stretto di ragionevolezza, stante l'inerenza della materia a principi supremi, e debbono essere giustificate alla stregua di beni o interessi costituzionalmente rilevanti (per tutte, Corte cost., sent. n. 510/1989; 141/1996; 376/2004)"; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁴ Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 5292 del 2020, *Cons.*, 1.

¹¹⁵ Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 5292 del 2020, *Considerato in particolare*.

Se infatti è la rappresentatività “*pro-capite*”¹¹⁶ del corpo elettorale l’elemento dirimente qualora si decida di attestare preventivamente l’orientamento politico in seno a un collegio, potenzialmente replicabile in occasione delle consultazioni elettorali, pur nei dovuti distinguo tra istituti, è certamente palese un’interdipendenza tra fase preelettorale ed elettorale, sia per l’unicità del voto esprimibile e della sottoscrizione apponibile – senza vincoli di coerenza per preservare la segretezza del voto *ex art. 48, co. 2, Cost.* – sia alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di libertà del suffragio (v. Corte cost., sent. n. 83 del 1992¹¹⁷). L’esclusione del candidato tra i sottoscrittori pertanto sarebbe passibile d’incidere sulla posizione soggettiva attiva del candidato elettore, con *deminutio* di una facoltà riconducibile al possesso della capacità elettorale attiva, senza fondamento nelle limitazioni ammesse dall’art. 48, co. 4, Cost.

Il ragionamento fin qui condotto, seppur astratto, si è confrontato con l’ipotesi in cui ci si fosse trovati in costanza di una normativa che precludesse la sottoscrizione ad alcuni elettori, per il mero fatto che la stessa fosse rivolta a favore della propria candidatura. Per le ragioni anzidette, si può sostenere che siffatta normativa risulterebbe illegittima e potrebbe essere sottoposta incidentalmente al vaglio della Corte costituzionale nel corso di un giudizio introdotto per l’accertamento di un diritto soggettivo: un modello capace di restituire, pertanto, una piena tutela e un appagante risultato utile con l’eliminazione dell’illegittima esclusione legislativa.

Ma si ponga il caso, invece, in cui la normativa non sia foriera di tale preclusione, ma l’estromissione derivi da una cattiva interpretazione degli Uffici elettorali, magari avallata da erronee indicazioni da parte delle istruzioni ministeriali.

Il caso è tutt’altro che di scuola e, per quanto non si abbia contezza di un contenzioso sorto proprio sullo specifico profilo¹¹⁸, non si può escludere che possa esser stato motivo di ricusazione o che, come minimo, possa aver trovato applicazione. Le istruzioni del

¹¹⁶ Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 5292 del 2020.

¹¹⁷ Il Giudice delle leggi non ha censurato la previsione legislativa di un numero massimo di sottoscrizioni, ragionevole nell’ottica di non alterare la competizione elettorale con possibili condizionamenti psicologici dinanzi alla possibilità per le liste di misurare in anteprima il proprio consenso *ad libitum*; Corte cost., sent. n. 83 del 1992, *Cons. dir.*, 4, 5.

¹¹⁸ Sono stati 164 i ricorsi presentati all’Ufficio centrale nazionale elettorale presso la Corte di Cassazione avverso la ricusazione di liste in relazione all’elezione parlamentare del 25 settembre 2022, di cui (*rectius* dei 156 decisi) solo 3 accolti. Nei casi in cui l’esclusione sia stata dovuta al mancato raggiungimento nel numero minimo di sottoscrizioni, i motivi di ricorso sono stati incentrati sulla pretesa di esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni o d’assolvimento con modalità non contemplate dalla legge. Si consulti: Corte Suprema di Cassazione, Elezioni. Per un approfondimento, cfr. G. MAESTRI, *Spigolando tra le (tantissime) decisioni di Cassazione sulle candidature*, in *I simboli della discordia*, 13 settembre 2022; F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale* cit., pp. 193-209; S. PETITTI, *Recenti sviluppi relativi al procedimento elettorale preparatorio*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 165-176.

Ministero dell'Interno, infatti, relative alle elezioni parlamentari del 25 settembre 2022, recavano la seguente indicazione:

“È stato chiesto se fra i sottoscrittori delle liste possano figurare gli stessi candidati.

Si ritiene di confermare la risposta negativa: ciò, per la logica incompatibilità tra la qualità di candidato e quella di sottoscrittore della propria candidatura.

Tale orientamento viene anche seguito dalle più recenti decisioni del Consiglio di Stato nelle sentenze che hanno esaminato analoga questione concernente l'esame delle liste dei candidati nelle elezioni comunali”¹¹⁹.

Per quanto non vincolanti, può sorgere il legittimo sospetto che almeno parte degli Uffici elettorali possano aver dato seguito a tale interpretazione, fondata peraltro su una giurisprudenza amministrativa, come visto, superata.

Quale rimedio potrebbe pertanto esperire il candidato estromesso dalla contesa elettorale da un'attività amministrativa che, nel verificare il rispetto dei requisiti legislativi, abbia dato tale infondata lettura del dato normativo?

Non certamente l'azione di accertamento e l'incidente di costituzionalità, per non essere riconducibile alla norma, nemmeno sotto forma di diritto vivente, la lesione inferta al diritto di elettorato passivo. E se anche sussistesse un interesse ad agire¹²⁰ e si arrivasse in tempi utili a una pronuncia di accertamento del proprio diritto in conformità alla legislazione, correttamente interpretata, quale strumento coercitivo potrebbe imporre all'Amministrazione di conformarsi?

È evidente allora che è proprio sull'aggressione diretta delle decisioni assunte dagli uffici elettorali che manca, allo stato, la possibilità di revisione giurisdizionale¹²¹. E se, a fronte dello scomputo del procedimento preelettorale dalla portata dell'art. 66 Cost., gli uffici elettorali non possono più essere inquadrati come “*«organi straordinari, temporanei e decentrati, di quelle stesse camere legislative alla cui formazione concorrono, svolgendo una funzione contingente e strumentale, destinata ad essere*

¹¹⁹ Istruzioni per la presentazione e per l'ammissione delle candidature, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle circoscrizioni/regioni del territorio nazionale, 25 settembre 2022, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione centrale per i servizi elettorali, p. 81. Analoga indicazione si rinviene peraltro nelle Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle ripartizioni della circoscrizione Estero, 25 settembre 2022, p. 55.

¹²⁰ Per un approfondimento sulla specifica condizione dell'azione, cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. II, Profili generali*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, pp. 217 ss. In particolare, in relazione alle azioni di accertamento, ove il requisito assume maggior risalto, v. pp. 224-227.

¹²¹ G. Tarli Barbieri, pur scrivendo prima della pronuncia della Corte cost. n. 48 del 2021, aveva evidenziato come si assistesse a “una carenza di tutela giurisdizionale nei casi di esclusione di liste o di candidati, per i quali è impedita anche una qualunque forma di tutela post- elettorale”; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale cit.*, p. 62.

*controllata o assorbita dalle stesse Camere, una volta queste costituite»*¹²², *prius* logico per la sottrazione delle decisioni amministrative all'impugnabilità in qualsiasi sede che non fosse quella parlamentare¹²³ (il cui controllo è stato peraltro negato sulla base di un orientamento sposato a partire dalla XIII Legislatura), si aprono forse le premesse per un prefigurabile spiraglio di giustiziabilità dell'operato degli uffici.

4. Profili aperti e crepuscolo per la ricerca di rimedi effettivi, nella perdurante inerzia del Legislatore

È la Corte stessa, nella sent. n. 48 del 2021, a rimarcare principi già espressi nei propri precedenti, quali il riconoscimento dello *status* di diritto soggettivo costituzionalmente rilevante al diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), a cui, alla pari del diritto di elettorato attivo, va pertanto accordata tutela giurisdizionale piena ed effettiva, in ossequio a un “principio supremo” di giustiziabilità dei diritti, *a fortiori* se inviolabili; l'afferenza naturale della cognizione delle relative controversie al giudice ordinario, salva l'opzione legislativa per la riconduzione nell'alveo della giustizia amministrativa in via di giurisdizione esclusiva¹²⁴; il tenore testuale e lo spirito dell' art. 66 Cost., che nemmeno i Padri costituenti vollero estendere oltre l'accertamento sui “proclamati”¹²⁵, rimettendo alla giurisprudenza comune il delicato compito di tenere conto dell'interpretazione data alla norma costituzionale e di restituirne una conforme alle “*disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema, e fra queste, soprattutto, [a]ll'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957*”¹²⁶.

Rebus sic stantibus, dunque, eradicata la precettività dell'art. 66 Cost. dalla fase elettorale preparatoria, in attesa del necessario intervento legislativo, “*l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.) – risulta*”, a detta della Corte, “*l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità*

¹²² Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, sentenza 31 luglio 1967, n. 2036; conformi, *ex plurimis*, Sezioni Unite civili, sentenze 9 giugno 1997, n. 5135; 22 marzo 1999, n. 172; 6 aprile 2006, n. 8118 e n. 8119; 8 aprile 2008, n. 9151, n. 9152 e n. 9153.

¹²³ A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza* n. 48 del 2021 cit., p. 646.

¹²⁴ Sulle problematiche connesse al deferimento al giudice amministrativo di materie in cui siano coinvolti solo diritti soggettivi, senza che vi sia alcun intreccio con interessi legittimi e ove non venga esercitato alcun potere autoritativo, cfr. F.G. SCOCA, *Elezioni politiche* cit., p. 3619.

¹²⁵ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.3.

¹²⁶ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.3.

alla Costituzione”¹²⁷. E se è indubbiamente enucleato un monito forte rivolto al Legislatore affinché dia reale copertura giurisdizionale alla fitta trama di diritti soggettivi di cui è innervata la zona ora definitivamente sottratta all’insindacabilità costituzionale, quel che può nel mentre lasciare dei margini d’insoddisfazione, pur coerente con il tipo di *petitum* sollecitato, è la constatazione dell’azione di accertamento quale unica forma di tutela ad oggi esercitabile dinanzi al giudice ordinario.

Come anticipato nella trattazione precedente, vi sono infatti dei casi in cui l’utilità a cui l’attore, titolare del diritto, pretende non può esser pienamente restituita da una pronuncia che si limiti ad accertare l’esistenza di un diritto¹²⁸ né, eventualmente, la sua conformità a Costituzione. Anzi, in termini generali sono recessivi i casi in cui “*il bisogno di tutela giurisdizionale [possa esser] soddisfatto dalla sola autorità di cosa giudicata*”¹²⁹, risultando molto più incisiva la tutela offerta dall’esperimento di un’azione costitutiva o di condanna¹³⁰, capaci di un autentico reintegro nel diritto violato. Analoga riflessione è traslabile nel peculiare e delicatissimo contesto dell’anticamera alla consultazione elettorale, su cui si è definitivamente squarciato il velo d’impenetrabilità del sindacato giurisdizionale sui diritti coinvolti, tanto dal lato attivo quanto passivo. Tuttavia, per come si viene a delineare lo spazio di tutela esercitabile dinanzi al giudice dei diritti, il ridottissimo fascio di pronunce ottenibili sembra trovare piena copertura solo laddove sia da ricondurre la sua portata a rispondenza dei canoni di costituzionalità, senza però trovare alcun collante o dialogo con i persistenti rimedi amministrativi, esperibili dinanzi agli Uffici elettorali, i quali esercitano un’attività di natura amministrativa incidente sull’esercitabilità del diritto.

¹²⁷ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.5.

¹²⁸ Cfr. A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 cit.*, p. 649.

¹²⁹ A. PROTO PISANI, *Le tutele giurisdizionali dei diritti: studi*, Jovene, Napoli, 2003, p. 36. L’art. 24 Cost. richiederebbe di predisporre “*forme (...) più incisive*” rispetto alla tutela di mero accertamento, da relegare “*ad ipotesi eccezionali o marginali*”; p. 38. Cfr. A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, Jovene, 2021, p. 131: “*Il comune denominatore*” dei diversi tipi di sentenza (di mero accertamento, di condanna e costitutiva) “*è che l’attore chiede giudizialmente (quantomeno) un accertamento del diritto azionato*”. “*Il plus della sentenza di condanna rispetto al mero accertamento*” è rintracciabile nella “*sua idoneità a costituire titolo esecutivo, o (...) titolo per iscrizione di ipoteca giudiziale e per la trasformazione della prescrizione breve in prescrizione ordinaria*”; p. 149.

¹³⁰ Per un approfondimento sulle diverse tipologie di sentenze civili, cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. I, Le tutele: di merito sommarie ed esecutive*, Torino, Giappichelli editore, 2012, pp. 413. “*Della sentenza di condanna s’è detto che la sua caratteristica consiste non già nell’essere essenzialmente diversa dalla tutela di accertamento, bensì nell’aver qualcosa di più rispetto alla stessa e, quindi, nel postulare, dopo che si è accertata l’esistenza del diritto di credito e la sua esigibilità, l’esigenza di potere dare impulso alla sua soddisfazione in via anche coattiva in virtù di un nuovo potere di azione: l’azione esecutiva, appunto*”; p. 147. “*Presupposto dell’azione di condanna non è, a differenza di quanto accade per l’azione di mero accertamento, una situazione di pura incertezza, ma una situazione di lesione del diritto, lesione che dovrà essere sempre almeno dall’attore “affermata”*”; p. 149. Per un approfondimento sulle sentenze costitutive, v. pp. 131 ss.; in particolare, per il rapporto tra giudizio civile e P.A., v. pp. 140-145.

Di qui l'esigenza di studiare le possibilità di raccordo tra l'ammissione al sindacato del giudice ordinario e le competenze degli uffici, sulla base del rilievo per cui le parole della Corte non hanno (incolpevolmente) potuto restituire appagamento per tutti i profili sui quali possa ingenerarsi l'autentico conflitto preelettorale.

Un interessante apporto ermeneutico è stato offerto in dottrina dalle stimolanti riflessioni di Andrea Pisaneschi, il quale, partendo dalla non degradazione a interesse legittimo¹³¹ del diritto di elettorato passivo nel corso dell'espletamento di un'attività di mero controllo e non di autentico esercizio di potere amministrativo da parte degli Uffici elettorali, ha ipotizzato un percorso per ottenere - con i dovuti *caveat* - direttamente dinanzi al giudice ordinario la condanna dell'Amministrazione. L'apertura della condanna a un *facere* specifico deriverebbe dalla giurisprudenza che nel tempo ha esteso le maglie delle deroghe all'art. 4 della l.n. 2248/1865, All. E (*Legge sul contenzioso amministrativo*)¹³² laddove l'attività dell'Amministrazione si sostanzia in meri comportamenti materiali privi di alcun nesso, pur indiretto, con l'esercizio di un potere¹³³. Un'operazione molto delicata, visto il tenore della disposizione tuttora vigente, ma che potrebbe trovare *a fortiori* avallo nei casi in cui l'attività amministrativa disveli la sua incidenza su diritti fondamentali di rango costituzionale. L'indirizzo che la giurisprudenza parrebbe prendere è nel senso di negare alle limitazioni, di cui è foriero l'art. 4 l.n. 2248/1865, All. E, l'eccessiva circoscrizione della tutela esperibile per i diritti costituzionalmente protetti, la cui rilevanza è incompatibile con preclusioni poste da norme di rango inferiore¹³⁴, con l'effetto di non interdire al giudice ordinario la condanna dell'Amministrazione “*a un facere specifico o a un pati, anche con incidenza diretta*”

¹³¹ Contra L. PLATANIA, *Al giudice amministrativo gli atti prodromici alle elezioni politiche?* cit., pp. 6; v. *infra* nota 137.

¹³² Art. 4:

1. *Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio.*

2. *L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso.*

Per un approfondimento, cfr. V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo, II, Parte speciale, Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli Editore, 2021, pp. 1866-1868; M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983, p. 184. Secondo Mario Nigro, il criterio di distinzione tra atti di gestione e atti *iure imperii* per la perimetrazione della cognizione del giudice ordinario era “*radicalmente sbagliato*”, dal momento che tale restrizione non era presente nel dettato normativo (art. 2), che attribuiva al giudice ordinario la cognizione di “*tutti i diritti soggettivi nei confronti della p.a. e non solo di quelli nascenti in un rapporto di diritto privato*”; *ibid.*

¹³³ A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021* cit., pp. 647-650.

¹³⁴ Cfr. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 128 ss.

sull'attuazione di provvedimenti amministrativi, quando ciò [sia appunto] richiesto dalla tutela di un diritto 'costituzionalmente tutelato'¹³⁵.

La giurisprudenza, sul presupposto della mancata interferenza sull'esercizio del potere amministrativo, ha nel tempo, effettivamente, ammesso nei confronti della Pubblica amministrazione l'azione di accertamento - per antonomasia non incisiva sul potere - e di condanna al pagamento di una somma di denaro -sul presupposto che non implichi esercizio di potere, ricadendo su un bene fungibile¹³⁶-. Da ultimo, la Cassazione civile ha riconosciuto la possibilità di condannare l'Amministrazione a un *facere* specifico, anche laddove si versi in materie devolute alla competenza esclusiva del giudice amministrativo, qualora non sia implicato l'esercizio di un potere autoritativo della P.A., ma un'attività soggetta al rispetto del più generale principio del *neminem laedere* ex art. 2043 c.c. (Cass. civ., Sez. VI, ord. n. 25843 del 2021; in linea con un principio già enunciato in alcuni precedenti: Cass. civ. SS.UU. n. 2052/2016; n. 16848/2012; n. 10285/2012; n. 5926/2011; n. 24410/2011; n. 25982/2010; n. 26108/2007; n. 9342/2006; n. 599/2005; n. 25036/2005; Sez. III, n. 9318/2019).

In presenza, però, di qualche incertezza circa la sua sicura traducibilità nel delicato ambito della fase preelettorale, ove le attività espletate dagli Uffici si svolgono in indubbia contiguità con la tutela dell'interesse pubblico¹³⁷ all'ordinato e tempestivo svolgimento delle operazioni preliminari al voto¹³⁸, e in presenza di un precetto vincolante

¹³⁵ A. TRAVI, *op. cit.*, p. 129.

¹³⁶ A. PISANESCHI, *op. cit.*, p. 650.

¹³⁷ Secondo Lorenzo Carmelo Platania, la situazione dell'interessato sarebbe di interesse legittimo. Pur in una pubblicazione del 2008, precedente dunque alla più recente giurisprudenza costituzionale sul punto, l'A. ha evidenziato come "il soggetto ricusato ai sensi degli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 361/1957 è titolare di una posizione di interesse legittimo, giacché il perfezionarsi dell'elettorato passivo, differentemente da quello attivo, è subordinato alla verifica da parte della p.A. di determinati requisiti in capo al medesimo soggetto; requisiti che sono richiesti non nell'interesse dell'aspirante candidato, ma nell'interesse generale. Pertanto, lo status di candidato, quale diritto soggettivo perfetto, si acquisisce solo in forza del provvedimento amministrativo che accerta in capo al cittadino i requisiti previsti dalla legge ai fini dell'esercizio del diritto (idoneità del contrassegno, sufficiente numero di sottoscrizioni, ecc...). Il potere che la legge conferisce agli Uffici elettorali di attribuire al cittadino lo status di candidato (e di ammettere i contrassegni elettorali) è funzionale alla tutela di un interesse pubblico, il che comporta necessariamente, in capo all'aspirante candidato, la presenza di una posizione giuridica di interesse legittimo, la cui tutela è demandata dall'art. 103 Cost. al giudice amministrativo, nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità"; L. PLATANIA, *Al giudice amministrativo gli atti prodromici alle elezioni politiche?* cit., p. 5. Per la natura d'interesse legittimo della posizione dell'interessato, si è espressa anche Francesca Biondi nel 2009, a commento della l.n. 69/2009. L'A. aveva accolto con favore la scelta del legislatore di attribuire la giurisdizione al giudice amministrativo; una "soluzione (...) opportuna, sia dal punto di vista teorico, trattandosi di tutelare un interesse legittimo, sia perché unifica la competenza già attribuita al giudice amministrativo in merito agli atti del procedimento elettorale per le elezioni amministrative e quelle per il Parlamento europeo" (F. BIONDI, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale* cit., p. 689).

¹³⁸ Per un approfondimento sulla giurisdizione del giudice ordinario o amministrativo, nei casi in cui l'attività abbia natura vincolata, ma risponda a un vincolo legale posto nell'interesse privato o pubblico, cfr. V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo* cit., pp. 1870-1871. L'A. richiama peraltro alcuni orientamenti giurisprudenziali relativi a una specifica casistica, come le controversie relative all'iscrizione in albi professionali, laddove si ritiene che ricorrano un diritto soggettivo e la giurisdizione del giudice

come quello espresso dal non abrogato art. 4 l.n. 2248/1865, All. E, pare prudente proporre anche differenti strade.

Prima ancora, la più immediata e semplice evenienza, sebbene non necessariamente efficace, consisterebbe nella possibilità di *moral suasion* e d'incentivo che il giudicato di accertamento del diritto dinanzi al giudice ordinario potrebbe esser capace di dispiegare sulla parallela, successiva attività degli Uffici elettorali, i quali dovrebbero sentirsi incentivati *-rectius*, obbligati¹³⁹ - a conformarsi spontaneamente alla decisione, onde evitare il rischio di esporre lo Stato, in persona del Ministero dell'Interno, ad azione risarcitoria dell'interessato (candidato escluso che abbia subito una lesione del proprio diritto elettorale). Con il rischio peraltro di rispondere di danno erariale, per non aver agito nel rispetto dell'art. 97 Cost.

Laddove tuttavia l'auspicato effetto non dovesse realizzarsi, rimarrebbe pur sempre un rimedio, certamente lento, ma altrettanto sicuro: il giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo per l'esecuzione del giudicato civile (art. 112, co. 3, *lett. c*), c.p.a.), probabile presupposto, del resto, per un diligente comportamento dell'interessato che successivamente lamenti l'esistenza di un danno risarcibile inferto dall'Amministrazione. Ma non è facile prevedere se questa ipotesi potrebbe restituire tempi certi, tempestivi, rapidi di definizione, utili ai fini dell'obiettivo prefisso e all'ottenimento del reale "bene della vita" ambito dall'interessato.

Di qui, nella consapevolezza che anche l'effettività della tutela plasma e incide sulla reale esistenza di un'offerta rimediale e che è la Corte stessa ad aver valorizzato l'esigenza del riconoscimento di una tutela piena ed effettiva per i diritti di rango costituzionale, sempre tuttavia con l'attenzione a non travalicare le attribuzioni legislative, si potrebbe sollevare, nel corso di un giudizio principale instaurato dinanzi al giudice ordinario (per l'accertamento della lesione del proprio diritto e per la condanna dell'Amministrazione a porvi rimedio), questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 l.n. 2248/1865, All. E nella parte in cui non ammette la condanna dell'Amministrazione, in queste ipotesi in cui il risultato è obbligato e privo di alcuna discrezionalità. In dette ipotesi, l'impossibilità di ottenere immediatamente l'annullamento dell'atto lesivo ferisce le minime possibilità di tutela giurisdizionale, in contrasto con l'art. 24 Cost. e con il

ordinario (Cons. Stato, sez. IV, 31 dicembre 2003, n. 9298; Cass. civ., SS.UU. n. 6821 del 15 marzo 2017); cfr. V. LOPILATO, *op. cit.*, p. 1871.

¹³⁹ V. Corte cost., sent. n. 435 del 1995, *Cons. dir.*, 6.: "una volta intervenuta una pronuncia giurisdizionale la quale riconosca come ingiustamente lesivo dell'interesse del cittadino un determinato comportamento dell'amministrazione, o che detti le misure cautelari ritenute opportune e strumentali all'effettività della tutela giurisdizionale, incombe sull'amministrazione l'obbligo di conformarsi ad essa; ed il contenuto di tale obbligo consiste appunto nell'attuazione di quel risultato pratico, tangibile, riconosciuto come giusto e necessario dal giudice"; Corte cost., sent. n. 406 del 1998, *Cons. dir.*, 4.

principio supremo di giustiziabilità dei diritti. Nella misura in cui, infatti, non residuino margini di discrezionalità amministrativa, risulta un inutile “bizantinismo” il divieto di conoscere direttamente dell’atto da parte del giudice ordinario, quando il risultato ultimo s’imponga anche al competente giudice amministrativo.

Infine, sulla base dell’esistenza di un consolidato “acquis sovranazionale [*in tema di*] *giusto processo elettorale*”¹⁴⁰, facendo leva sul ridefinito quadro degli ambiti non lambiti dall’art. 66 Cost. che impone di valorizzare la medesima copertura costituzionale goduta dal diritto di elettorato passivo ad ogni livello di contesa elettorale, non trova più ragionevole giustificazione il differente trattamento di tutela giurisdizionale accordato ai diritti coinvolti nel contenzioso preelettorale parlamentare, sforniti (parzialmente) di tutela senza che tale compressione sia dovuta alla necessità di preservare l’indipendenza dell’organo parlamentare, rispetto, invece, alla tutela riconosciuta ai diritti racchiusi nelle competizioni amministrative ed europee, a cui è dedicato un apposito rito.

¹⁴⁰ A. PISANESCHI, *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021* cit., p. 651.

CAPITOLO II

La verifica dei poteri: storia e futuro di un istituto controverso

1. Premessa; 2. L'art. 66 Cost. nei lavori dell'Assemblea costituente e alla ricerca della ratio nei tempi attuali; 3. La verifica dei poteri nel quadro comparato: l'Italia un modello sempre più isolato?; 4. La giurisprudenza della Corte Edu in tema di giusto processo, di elezioni libere e di diritto a un ricorso effettivo: qualche sollecitazione?; 5. Alcune proposte de iure condendo

1. Premessa

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 48 del 2021, offre il destro per ripensare anche l'art. 66 Cost.¹⁴¹ Dalla riconduzione della disposizione costituzionale alla sua *ratio*, si evince, infatti, non solo la sottrazione del contenzioso preelettorale alla portata della norma, quanto l'esigenza di dialogare oggi con l'"entelechia" concreta della previsione costituzionale, mossa dalla pur apprezzabile finalità di "garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti"¹⁴². Se è del resto quest'ultimo l'anelito che ha spinto i Costituenti all'opzione parlamentare "pura", in esito a un vivace confronto circa i connotati dell'istituto, circa la natura¹⁴³ della "verifica" o del "giudizio" e circa l'organo

¹⁴¹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., pp. 668 ss. L'A. ricorda come già l'attuazione della delega contenuta all'art. 44 l.n. 69/2009 avrebbe potuto costituire un primo incamminamento verso la modifica dell'art. 66 Cost.; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 668; A. PAJNO, *La fase preparatoria delle elezioni politiche* cit., p. 315.

¹⁴² Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.2.

¹⁴³ Sul dibattito costituente, relativo a tale specifico aspetto, cfr., tra tutti, L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Editore, 1965, pp. 754-55. Per un approfondimento, invece, sul dibattito dottrinale circa la natura giuridica dell'istituto, cfr., tra gli altri, Cfr. V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., pp. 167-177, M.G. SALERNO, *Art. 66*, in *Commentario breve alla Costituzione*, V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), Padova, Cedam, 1990, p. 406. Gli AA. richiamano le diverse posizioni, a favore della natura giurisdizionale o amministrativa, indicando come sia molto diffusa l'opinione secondo cui la fase di delibazione abbia natura amministrativa, mentre quella di contestazione, di fronte alla Giunta e successivamente in Assemblea, abbia carattere giurisdizionale (Pietro Virga, Costantino Mortati, Temistocle Martines). La questione assume particolare rilievo nel momento in cui si valuti la capacità di sollevare questione di legittimità costituzionale, per cui nella prassi solo la Giunta delle elezioni del Senato si è espressa, in linea di principio, favorevolmente (tuttavia la risoluzione della questione era stata rimandata ad altra occasione, in cui non difettassero i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza; V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 177; da ultimo ammettendo la possibilità di sollevarla, ma solo nel corso della fase contenziosa; cfr. L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere, La mancata assegnazione di alcuni seggi nella XIV Legislatura*, Brescia, Promodis Italia Editrice, 2003, p. 135). Leopoldo Elia, sul punto, ha ritenuto di rispondere affermativamente sulla base del carattere di provvedimento giurisdizionale con cui la Costituzione ha concepito le decisioni rimesse alle Camere. L'A. ha indicato nella Giunta il giudice *a quo*, qualora la questione di legittimità costituzionale fosse rilevante per la decisione spettante alla stessa, nell'espletamento dei propri poteri istruttori; ma "particolari esigenze del rapporto tra giunta e assemblea potrebbero condurre a conclusioni diverse"; L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)* cit., p. 791. Francesca Biondi sostiene che le Giunte delle elezioni non potrebbero mai essere qualificate come giudici *a quibus* dal momento che la parola ultima spetterebbe sempre all'Aula, a cui le stesse rivolgono una mera

deputato ad assolvere il relativo compito, vi sono tuttavia dei rilievi che impongono una riflessione approfondita sulla rispondenza della scelta operata ai tempi odierni e alle situazioni soggettive sottese alla verifica dei poteri.

Non solo l'orientamento nel panorama comparato è in direzione di attenuare la prerogativa parlamentare¹⁴⁴, con l'attribuzione di una competenza specifica o di ultima istanza ad organi giurisdizionali ordinari, speciali o di giustizia costituzionale¹⁴⁵, ma è la stessa evidenza della presenza di autentici diritti soggettivi “*alla convalida*” per coloro a cui, secondo una corretta interpretazione della disciplina elettorale, spetterebbe l'assegnazione del seggio parlamentare che porta a soppesare oggi il perdurante pregio del sacrificio inferto alla possibilità di avvalersi di un'autentica tutela giurisdizionale, dinanzi a un giudice realmente terzo e imparziale.

Il ragionamento prescinde dal concreto atteggiamento assunto nel corso delle Legislature dalle Assemblee legislative, non sempre avulse nel decidere da condizionamenti politici. Esula inoltre dalla pur innegabile incidenza del cambio di modello elettorale¹⁴⁶, che a partire dai primi anni '90, con l'abbandono del sistema

proposta (nello stesso senso, v. L. SPADACINI, *op. cit.*, pp. 135-136). Inoltre, se la legge applicabile nel corso del giudizio di convalida fosse comunque quella vigente al momento dello svolgimento delle elezioni - trattandosi di un rapporto ormai esaurito, secondo quanto espresso dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 1 del 2014 – allora la questione eventualmente sollevabile difetterebbe sempre di “rilevanza”; F. BIONDI, *La verifica dei poteri cit.*, pp. 78-80. Osserva infine Giulio Enea Vigevani come, a rendere improbabile l'incidente di costituzionalità, concorrerebbe “*una considerazione piuttosto banale: se una Camera dubitasse effettivamente della costituzionalità di una norma, invece di interpellare la Corte costituzionale, potrebbe intraprendere la strada maestra dell'abrogazione o della riforma della stessa*” (G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*, p. 260).

¹⁴⁴ Cfr. Cass. civ. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.3: “*Effettivamente l'esperienza comparata segnala importanti scelte di giurisdizionalizzazione: in Inghilterra sin dal “Parliamentary election act” del 1868; in Francia con il ruolo assegnato al “Conseil constitutionnel”; in Germania con una soluzione mista prevista dall'art. 41 della Legge fondamentale, in cui si stabilisce la ricorribilità al Tribunale costituzionale federale delle decisioni di verifica del “Bundestag”; negli Stati Uniti d'America con il precedente della Corte Suprema Powell v. McCormack (395 US 486, 1969) che ha affermato il sindacato costituzionale sui limiti della verifica parlamentare dei poteri concernente gli eletti al Congresso*”. La Corte di Cassazione, tuttavia, prosegue: “*Ma, proprio a fronte di queste differenti opzioni, la scelta dell'ordinamento italiano risulta nel senso della netta autonomia parlamentare*”, 3.3.

¹⁴⁵ Cfr., tra gli altri: M. COSULICH, *Art. 66 cit.*, pp. 80-81;

F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato cit.*, pp. 2859-2873; V. LIPPOLIS, *Art. 66, in Commentario alla Costituzione*, II, G. Branca (a cura di), Bologna, Zanichelli, 1986, p. 116; L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti cit.*, pp. 360; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri cit.*, p. 16 e pp. 471 ss.

¹⁴⁶ Prevedenti, in qualche misura, le parole dell'on. Mortati, che in Assemblea Costituente presentò un emendamento di tenore analogo (pur con l'aggiunta della pronuncia definitiva alle Camere) a una proposta già bocciata in sede di Sottocommissione, relativa all'introduzione di un tribunale elettorale per la verifica dei poteri: “*Il pericolo che questo accertamento si faccia con criteri politici non è solo eventuale, ma concreto, ed esso tende a divenire sempre più grave via via che la lotta politica assume carattere di maggiore asprezza, e che assume un particolare rilievo quando si accolga, come si è fatto da noi per il Senato, il principio del collegio uninominale. Infatti, l'interesse di fare annullare l'elezione di avversari politici nel caso della rappresentanza proporzionale può essere tenue, subentrando un altro deputato dello stesso partito, ma è molto più grave quando si tratta di elezione con il collegio uninominale, perché in tal caso l'annullamento può condurre ad uno spostamento del rapporto delle forze politiche.*” Assemblea Costituente, seduta antimeridiana di venerdì 10 ottobre 1947, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*. Cfr. P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, Industrie Riunite Editoriali Siciliane, 1949,

proporzionale¹⁴⁷, ha aperto alla conflittualità nella misura in cui i risvolti delle deliberazioni sono risultati passibili di modificare i rapporti di forza all'interno dell'Assemblea; “a partire dalle elezioni del 1994, infatti, annullare un'elezione implicava la proclamazione di un candidato della lista concorrente”¹⁴⁸.

Nemmeno “un riparto proporzionale”¹⁴⁹ potrebbe, del resto, escludere del tutto l'insorgenza di controversie interpartitiche che sottendono pur “sempre singole situazioni soggettive, le quali hanno pari dignità giuridica di fronte all'ordinamento, al di là della lista di appartenenza (se altra o la stessa rispetto al controinteressato)”¹⁵⁰. Una considerazione che evidenzia l'impellenza di pensare nuovamente l'art. 66 Cost., a prescindere dal regime elettorale adottato¹⁵¹, che può al limite plasmare e innervare gli

pp. 9-10: “Ma se il sistema di verifica parlamentare presenta indubbiamente dei difetti, bisogna però riconoscere che tali difetti sono stati notevolmente attenuati dall'adozione del sistema proporzionale. Infatti la proporzionale, mentre generalmente pone in primo piano i partiti a scapito dei singoli candidati, invece nelle controversie relative alla verifica dei poteri provoca l'effetto opposto e cioè accentua l'attrito fra i singoli candidati piuttosto che fra i partiti; mentre nel sistema maggioritario, l'annullamento di una elezione porta come conseguenza o la proclamazione al posto del deputato non convalidato dell'avversario del collegio (che, di solito, appartiene ad un diverso partito) ovvero la dichiarazione della vacanza del collegio (...), nel sistema proporzionale, in seguito allo annullamento dell'elezione di un deputato, subentra il primo dei non eletti della stessa lista”.

¹⁴⁷ Cfr. sul punto, tra gli altri, M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, 2, 2014, p. 656; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 139; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 335. Secondo Marco Cerase, “fino al 1993 – in particolare alla Camera – l'esito della deliberazione dell'assemblea sulla proposta della Giunta era del tutto imprevedibile. Mentre questa si sforzava di avanzare proposte connotate da ragionevolezza e da motivazioni giuridicamente fondate, l'assemblea invece obbediva esclusivamente a logiche politiche. Tutti però sostanzialmente lo accettavano, giacché con un sistema elettorale proporzionale, l'eventuale annullamento di un'elezione apriva la strada alla proclamazione di un parlamentare della medesima lista di colui la cui elezione veniva annullata. Sicché (...) tutto (...) poteva essere gestito all'interno di ciascun partito e gruppo parlamentare”; p. 656. Con un sistema maggioritario, invece, l'annullamento di un'elezione implicava la proclamazione di un parlamentare dello schieramento opposto. La conflittualità emerse alla Camera già nella XII Legislatura, in esito alle elezioni del 27 e 28 marzo 1994, con i “casi Vendola-Trotta e Reale-Galati”; “episodi che accelerarono l'adozione (...) di un nuovo Regolamento della Giunta delle elezioni”, approvato assieme ad alcune modifiche al Regolamento della Camera, in cui figurava l'introduzione dell'art. 17-bis; p. 656. Proprio nella previsione di tale articolo del regolamento della Camera, Fulco Lanchester vede un tentativo per “rendere più «difficile» l'esercizio [della discrezionalità politica] senza poterla escludere”; F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato* cit., p. 2872. Cfr. N. Lupo, secondo cui il mantenimento della verifica parlamentare con l'abbandono della proporzionale avrebbe reso “del tutto anacronistica e, per più versi, pericolosa” la garanzia pensata a tutela del Parlamento da ingerenze di un potere giudiziario ora tuttavia assolutamente democraticizzato; N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione “di contorno”*, in G.C. DE MARTIN, Z. WITKOWSKI, P. GAMBALE, E. GRIGLIO (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa, Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Cedam, 2011, p. 426.

¹⁴⁸ S. RAGONE, *Italia*, in L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti* cit., p. 76.

¹⁴⁹ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 312.

¹⁵⁰ L. CIAURRO, *ibid.*

¹⁵¹ Per una disamina sull'incidenza delle susseguenti legislazioni elettorali sull'esercizio della verifica dei poteri, cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, in *Il Filangieri*, Jovene, 2020, pp. 39-68. L'A. precisa come non solo i sistemi maggioritari o basati su un premio di maggioranza possano prestare il fianco a “interpretazioni distorsive” nel corso della verifica, ma anche i sistemi misti; inoltre, nemmeno i sistemi proporzionali si risolverebbero in mere “controversie intrapartitiche”, potendo implicare controversie relative all'attribuzione di seggi a

ingranaggi di un meccanismo di per sé stesso incapace di restituire la giusta distanza tra decisore e cosa decisa. L'astratta assenza di terzietà e d'indipendenza nel giudizio elettorale deve dunque indurre a ragionare sui correttivi introducibili, nella consapevolezza che “*quale che sia la soluzione preferibile, ciò che non appare più sostenibile è l'“opzione zero”*”¹⁵², da intendersi come scelta di lasciare immutato il sistema, senza alcun tipo di revisione.

Del resto, la giurisprudenza della Corte Edu, “*superando i propri precedenti ispirati da maggiore prudenza*”¹⁵³ (v. *Grosaru c. Romania e Saccomanno ed altri c. Italia*), sembra indicare l'esigenza di predisporre un presidio giurisdizionale di ultima istanza a garanzia di tutte le fasi in cui si sviluppa la procedura elettorale (v. *Gr. Ch., Mugemangango c. Belgium*)¹⁵⁴. E anche dinanzi ai non ingiustificati atteggiamenti di sconforto e disillusione sulla possibilità che un cambio di paradigma possa provenire da Strasburgo¹⁵⁵, si può comunque cogliere e registrare un insieme di principi generali che rende sempre più difficile difendere l'istituto antico.

Pur al netto di un certo disincanto circa la solerzia con cui i parlamentari dovrebbero desiderare e farsi paladini di una revisione costituzionale che li espropri di un'inappellabile prerogativa, resa una “*ancora più problematica (...) «deroga assoluta e*

schieramenti differenti e riguardando pur sempre posizioni soggettive individuali; pp. 39-40. Cfr. inoltre, L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit.

¹⁵² G. TARLI BARBIERI, *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati* cit., p. 67.

¹⁵³ G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., p. 668.

¹⁵⁴ G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 668-669. Per un approfondimento, cfr. L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali* cit., pp. 286 ss.; *La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo: ultimo avviso anche per l'Italia?*, in *Quad. cost.*, 1/2021, pp. 241 ss.; G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio* cit., p. 8.

¹⁵⁵ Cfr., tra gli altri, P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 492. Relativamente all'autodichia, cfr. S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, pp. 1271-1279; N. OCCHIOCUPO, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, pp. 36. Secondo quest'ultimo, nella sentenza n. 14/2009, depositata il 28.04.2009, “*la Corte (...) ha trovato comodo rifugiarsi dietro l'usbergo, invero robusto, della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione ed incamminarsi, sin dalle prime fasi dell'itinerario seguito per arrivare alla sentenza, sulla traiettoria, ritenuta sicura, delle Corti nazionali, per affermare subito che la “Commissione” e la “Sezione”, i “giudici domestici” della Camera, “esercitano manifestamente funzioni giurisdizionali” e la possibilità che ogni organo costituzionale abbia un “proprio sistema giudiziario interno”*”; p. 32. Stefano Maria Cicconetti evidenzia inoltre il fatto che il massimo ottenibile sarebbe in ogni caso una condanna dello Stato a risarcire il danno: “*Dall'altro, lo stimolo a nuovi ricorsi alla Corte europea appare frenato non solo dalla suddetta sentenza [caso Savino e altri c. Italia] ma anche dal fatto che le sentenze della Corte europea non possono attribuire al ricorrente vittorioso il ripristino del diritto negatogli dall'amministrazione ma soltanto condannare lo Stato al risarcimento del danno, ove riconosciuto, oppure, come nel caso in oggetto, al semplice rimborso di costi e spese. Tutti elementi che contribuiscono in qualche modo, se non a dissuadere, quantomeno a non incoraggiare nuovi ricorsi*”; p. 1278. Il disincanto deriva del resto da uno specifico passaggio, che ha rinvigorito l'autodichia: “*Il rafforzamento del principio di autodichia operato dalla Corte deriva da un obiter dictum contenuto nella sentenza in esame, laddove si afferma che “il semplice fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati siano scelti tra i deputati medesimi – di per sé – non può far sorgere dubbi in merito all'indipendenza di tali giurisdizioni”*”; *ibid.*

senza condizioni»¹⁵⁶ all'indomani della revisione costituzionale che ha cristallizzato all'art. 111 Cost. i canoni del "giusto processo" - tra cui figurano la terzietà e l'imparzialità del giudicante, nonché la motivazione dei provvedimenti¹⁵⁷ - un punto di caduta va ricercato, con soluzioni che non si pongano necessariamente in netta soluzione di continuità con la tradizione, racchiusa nel pur apprezzabile valore della scelta del Costituente.

Si potrebbe pertanto ipotizzare una riforma che mantenga in capo alle Camere le competenze di cui attualmente dispongono, introducendo termini certi per il relativo esercizio e la sottoponibilità al sindacato della Corte costituzionale¹⁵⁸. Effettivamente nel corso degli anni si sono succedute alcune proposte *de iure condendo*, volte in alcuni casi ad attribuire la competenza alla Corte costituzionale o alla Corte di Cassazione¹⁵⁹, in altri a introdurre proprio l'innesto del ricorso al giudice costituzionale avverso una decisione parlamentare o l'inerzia¹⁶⁰. Un paradigma che parrebbe evocare il modello tedesco¹⁶¹, all'apparenza "incoerente" nell'affidare all'organo parlamentare una decisione successivamente rivedibile dal Tribunale costituzionale federale, ma che, nella prassi, può incentivare un esercizio *secundum ius* da parte delle Camere¹⁶².

¹⁵⁶ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 314.

¹⁵⁷ L. CIAURRO, *ibid.*

¹⁵⁸ Per una soluzione analoga si sono espressi, tra gli altri, M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia* cit., p. 1448; L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale* cit., pp. 6. "In questa ipotesi, inoltre, si tratterebbe di valutare se una modifica dell'art. 66 Cost. debba ritenersi sufficiente o se invece si debba intervenire sugli art. 134 Cost., che elenca - già oggi non esaustivamente - le funzioni della Corte costituzionale, e l'art. 137 Cost., che rinvia alla legge costituzionale con riguardo all'accesso alla Corte ma con esclusivo riferimento ai "giudizi di legittimità costituzionale"; L. SPADACINI, *op. cit.*, p. 4. V. *infra* nota 378.

¹⁵⁹ Cfr. sul punto M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare* cit., p. 139. L'A. ricorda le numerose proposte avanzate nel corso della XII Legislatura a modifica dell'art. 66 Cost., tuttavia mai esaminate. Cfr. inoltre la proposta di Luigi Ciaurro di affidare le controversie elettorali al Consiglio di Stato; L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., pp. 316-317.

¹⁶⁰ V. la proposta di legge costituzionale n. 444, on. Zaccaria ed altri, atta a introdurre all'art. 66 Cost. la previsione per cui: "Contro le deliberazioni di ciascuna Camera è ammesso ricorso alla Corte costituzionale da parte dei soggetti interessati, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge". La proposta di legge costituzionale n. 1971, on. Sanna, con intervento tanto sull'art. 66 Cost. ("Sulla elezione contestata dai propri componenti e sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, anche sopraggiunte, ciascuna Camera delibera entro sei mesi dall'inizio della legislatura o della contestazione. Contro la deliberazione, o nel caso di inutile decorso del termine, l'interessato ovvero un decimo dei componenti della Camera che ha adottato la deliberazione stessa possono proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni") quanto sull'art. 134 Cost. (con l'aggiunta della seguente parte di periodo: "sui ricorsi contro le deliberazioni delle Camere circa l'elezione contestata e le cause di ineleggibilità dei propri componenti"). Per un approfondimento, cfr., tra gli altri, L. CIAURRO, *op. cit.*, pp. 310 ss. S. RAGONE, *Italia* cit., p. 85; P. TORRETTA, *La verifica* cit.

¹⁶¹ Cfr. sul punto M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare* cit., p. 138.

¹⁶² Cfr. L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Editore, 1965, p. 753. L'A., nel ripercorrere i tratti del sistema vigente nella Germania federale, per cui l'art. 41 del *Grundgesetz* afferma che la verifica appartiene al *Bundestag* ("*Wahlprüfung ist Sache des Bundestages*"), ammettendo tuttavia il ricorso al Tribunale costituzionale federale, sostiene che: "sul piano della «coerenza» dell'ordinamento, sembra difficile uscire dall'alternativa; o la verifica è «cosa» del *Bundestag*, e allora questo dovrebbe avere l'ultima parola; o non lo è (o lo è solo tradizionalmente) e allora tanto varrebbe seguire la soluzione austriaca (o francese), sembrando poco opportuno far intervenire in una specie di prima istanza

Pur di compromesso, la soluzione che veda la Corte costituzionale a chiusura del sistema e a ultimo presidio della legalità costituzionale potrebbe nei fatti svuotare il margine di autonomia riconosciuto al Parlamento e rischiare di trascinare il giudice costituzionale nell'impervia arena dell'agone politico¹⁶³. Tuttavia, data del resto la complessità tecnica delle questioni giuridiche implicate, è difficile ipotizzare un diverso punto di equilibrio tra le esigenze di ossequio al divieto d'ingerenza di altri poteri nell'indipendenza parlamentare e l'effettiva tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi elettorali; nella convinzione, del resto, che la corretta composizione dell'Aula risponde non solo a un diritto dell'interessato, ma prima ancora al rispetto del voto dei cittadini elettori, da cui trae legittimazione l'Assemblea parlamentare stessa, che verrebbe alterato da una deliberazione di convalida inesatta o dalla contestazione e dal definitivo annullamento di un'elezione, al contrario, corretta.

Infine, una modifica di tal sorta si porrebbe in perfetta linea con le indicazioni del Codice di buona condotta in materia elettorale, per cui *«l'organo di appello in materia elettorale dovrebbe essere una commissione elettorale o un tribunale. Per i ricorsi al Parlamento, è possibile presentare ricorso in prima istanza. In ogni caso, deve essere possibile il ricorso finale in tribunale»*¹⁶⁴.

2. L'art. 66 Cost. nei lavori dell'Assemblea costituente e alla ricerca della ratio nei tempi attuali

Le ragioni che spinsero i Costituenti all'adozione di un modello parlamentare "puro" sono il risultato di una spiccata considerazione dell'esigenza di tutela del prestigio, dell'autorevolezza e dell'indipendenza dell'organo parlamentare, a fronte però dell'affidamento dei diritti implicati nel contenzioso elettorale a una sorte incerta. Più

un'assemblea parlamentare (...)"; p. 753. Nemmeno l'elezione indiretta del Tribunale federale da parte delle Camere sarebbe capace di giustificare un sistema "piuttosto contraddittorio", in grado tuttavia di "dare buoni risultati sul piano pratico", evitando che la Camera emetta "pronunce contra legem"; p. 753.

¹⁶³ Cfr., tra gli altri, L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 315. V. *infra* nota 388.

¹⁶⁴ Curioso, peraltro, come fino al 2017 la traduzione italiana risultasse diversa dalle altre "versioni linguistiche del Codice (tutte ufficiali e non costituenti mere "traduzioni") del punto II.3.3.a.". Prevedeva, infatti, all'ultimo periodo "in ogni altro caso", anziché l'attuale "in ogni caso"; (cfr. nei vari idiomi: *In any case/ Dans tout les cas/In allen Fällen*). Con detta formulazione, "prefigura[va] una specialità delle elezioni per le Camere del Parlamento, escludendo la necessità dell'appello in sede giurisdizionale che invece [era] ritenuto obbligatorio (solo) "in tutti gli altri casi"; G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), Napoli, 2012, p. 157; G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri rispetto al «patrimonio elettorale europeo»*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2020, p. 199.

precisamente, al giudizio dei parlamentari stessi¹⁶⁵ che non solo, astrattamente, non rispondono ai canoni classici - e, a ben vedere, ai requisiti costituzionali - di terzietà, d'indipendenza e di equidistanza tra le parti richiesta ai "giudici" di una qualsiasi contesa, ma che nell'esperienza pratica hanno dato prova di seguire valutazioni politiche nell'esercizio della loro funzione¹⁶⁶.

E se del resto il presupposto implicito dell'adozione di un sistema proporzionale, non cristallizzato in Costituzione ma oggetto di un certo *favor* denotato dall'approvazione di un ordine del giorno¹⁶⁷, avrebbe avuto teoricamente la capacità di ridimensionare la possibilità di abusi della prerogativa nei rapporti di forza tra maggioranza e minoranza parlamentare, non avrebbe certo restituito al titolare del diritto *sub iudice* la garanzia di un giudizio tecnicamente giurisdizionale, sottoponibile a verifica giudiziale.

Nel dibattito costituente, tanto in II Sottocommissione quanto in Assemblea plenaria, prevalse, pertanto, "una scelta nel solco della tradizione"¹⁶⁸, in esito a un "giudizio di fondo positivo sull'attività (...) svolta in materia [dalle Camere], vigente lo Statuto albertino"¹⁶⁹. Furono le rassicurazioni dell'on. Ruini sull'assenza di precedenti in cui i due rami parlamentari si fossero macchiati di «gravissime violazioni»¹⁷⁰ a indurre l'on. Mortati stesso a ritirare il proprio emendamento¹⁷¹. Un'evidenza tuttavia smentita in seguito da Angelo Raffaele Jervolino:

*"Non ho fatto indagini per accertare se il Senato abbia sempre assolto il suo compito in materia nel pieno rispetto della legge elettorale. Posso dimostrare, però, che errori di gravità eccezionale sono stati compiuti alla Camera dei deputati prima e dopo la entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana"*¹⁷².

Dei casi d'inosservanza della legge documentati e riportati da Angelo Raffaele Jervolino non erano al corrente i Costituenti nel momento in cui non aderirono alle proposte avanzate dagli onorevoli Mortati e Romano, non collimanti con il "senso di

¹⁶⁵ Cfr., tra gli altri, L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 291-324.

¹⁶⁶ Cfr., tra gli altri, G. RIVOCCHI, *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale, Atti del seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 197-272.

¹⁶⁷ Come minimo per la Camera dei deputati; cfr., tra gli altri, F. FURLAN, *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 494. Secondo l'A. tale *favor* è evincibile dall'approvazione dell'o.d.g., senza porre tuttavia porre alcun invalicabile limite al Legislatore futuro. V., inoltre, Corte cost., sent. n. 429 del 1995, *in diritto*, 2.

¹⁶⁸ V. LIPPOLIS, *Art. 66 cit.*, p. 117.

¹⁶⁹ V. LIPPOLIS, *ibidem*.

¹⁷⁰ On. Ruini, seduta dell'Assemblea del 10 ottobre 1947, riportata da A.R. JERVOLINO, *op. cit.*, p. 445. V. *supra* nota 11 e *infra* note 173, 174.

¹⁷¹ A.R. JERVOLINO, *Esperienze nella Giunta delle elezioni cit.*, p. 440-441. L'emendamento, fatto proprio dall'on. Lucifero, pur scomputato dell'ultimo capoverso, non fu tuttavia approvato; Assemblea Costituente, seduta antimeridiana di venerdì 10 ottobre 1947, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁷² A.R. JERVOLINO, *ibid.*

*giustizia*¹⁷³ di cui, all'epoca, si ritenne avessero dato prova le Camere *“in tutta la loro storia”*¹⁷⁴, dal momento che avrebbero introdotto la competenza di un tribunale elettorale di composizione mista o, nel secondo caso, il totale affidamento alla magistratura¹⁷⁵.

Di quella stessa *“visione idilliaca della prassi seguita dalla Camera in tale periodo”*¹⁷⁶ è, del resto, indice una certa *“deferenza nei confronti della disciplina statutaria”*¹⁷⁷, ricalcata perfino nella formulazione letterale (cfr. art. 60 dello Statuto Albertino¹⁷⁸); elementi con cui si combinò allora, all'indomani della cessazione del secondo conflitto mondiale, l'anelito di restituire centralità all'organo parlamentare, nonché una certa diffidenza nei confronti di una magistratura formatasi nel corso della dittatura¹⁷⁹.

Era certamente chiara la distanza con le ragioni poste a fondamento dell'originaria adozione della prerogativa parlamentare e, dunque, l'assenza dell'esigenza di tutelare l'autonomia parlamentare *“nei confronti di un governo e di una magistratura giuridicamente e culturalmente legate al monarca”*¹⁸⁰. Tuttavia l'osservanza della tradizione e la restituzione di prestigio e d'autorità al Parlamento condussero a *“una certa sottovalutazione del diritto di elettorato passivo”*¹⁸¹, relegando inevitabilmente a subalternità la tutela dello *“jus ad officium del singolo, del diritto del cittadino regolarmente eletto di assumere e conservare il mandato”*¹⁸² dinanzi al primario intento di preservare l'opposizione parlamentare da scongiurabili repliche, memori della declaratoria di decadenza di deputati aventiniani in tempi di regime¹⁸³. Un fine propiziato da un rinnovato clima, denotato da spirito di correttezza istituzionale e dalla garantistica adozione della proporzionale.

È in quest'ottica che va pertanto inquadrata la discussione costituente.

¹⁷³ *“Aggiungo che, nell'esercizio dei loro poteri di verifica, dopo tutto, i due rami del Parlamento non hanno mai compiuto gravissimi abusi. È inutile dire male di noi stessi. Vi possono essere state incertezze. Ma in tutta la loro storia le Camere hanno mostrato senso di giustizia in questa materia”*; on. Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, Assemblea Costituente, seduta antimeridiana di venerdì 10 ottobre 1947, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁷⁴ V. *supra* nota 172. Cfr. sul punto: A.R. JERVOLINO, *op. cit.*, p. 445.

¹⁷⁵ L'on. Romano, nella seduta dell'Assemblea costituente di venerdì 10 ottobre 1947 presentò una proposta sostitutiva dell'art. 63 dal seguente tenore:

“La Corte di cassazione giudica dei titoli di ammissione dei membri delle due Camere.

Il collegio giudicante è costituito da tutti i presidenti di sezione della Suprema Corte e presieduto dal primo presidente della Corte stessa”; Assemblea Costituente, seduta di venerdì 10 ottobre 1947, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁷⁶ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*, p. 43.

¹⁷⁷ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

¹⁷⁸ *«Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri»*.

¹⁷⁹ Cfr. G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*, pp. 43-44.

¹⁸⁰ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 43.

¹⁸¹ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸² G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 45.

¹⁸³ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

Nella seduta del 19 settembre 1946, in seno alla II Sottocommissione, si consumò il più vivo dibattito circa le cruciali questioni relative alla natura dell'attività e dell'organo deputato ad assolverla, nonché sui possibili riflessi delle varie opzioni. Ed è proprio davanti al consesso riunito per l'esame dell'istituto della verifica dei poteri presso la Camera dei deputati che il relatore, on. Mortati, presentò una proposta dirompente con la tradizione:

«Presso la Camera dei Deputati è istituito un tribunale per la verifica delle elezioni. Esso è composto da cinque membri, che rimangono in carica per la durata della legislatura, designati uno per ciascuno dai cinque Uffici parlamentari che hanno il maggior numero di membri scelti fuori del proprio seno, da cinque consiglieri di Stato scelti a sorte (oppure su votazione del Consiglio in assemblea plenaria) e presieduto dal Presidente della Corte di cassazione.

Le decisioni sono prese a maggioranza con la procedura che sarà fissata da apposita legge»¹⁸⁴

Le ragioni addotte dal proponente affondavano nell'esigenza di tutelare le minoranze parlamentari da possibili abusi ad opera della maggioranza e coglievano la sensibilità e la tendenza fatte proprie da diversi ordinamenti che, nel primo dopoguerra, nel solco dell'esempio inglese, “paese classico delle immunità parlamentari”¹⁸⁵, avevano fatto ricorso a un istituto “extra-parlamentare [o] para-parlamentare”¹⁸⁶, valorizzando la “natura intrinsecamente giurisdizionale”¹⁸⁷ dell'attività espletata.

A tale prospettazione fu tuttavia preferita quella avanzata dal relatore on. Conti¹⁸⁸, pur con la sostituzione del termine “giudica” in luogo di “verifica”. L'innesto di Consiglieri di Stato e del Presidente della Corte di Cassazione nel collegio deputato ad assolvere la funzione in esame si temeva che potesse sminuire il prestigio dell'Aula, “quasi che essa non fosse capace di esprimere dal proprio seno un organo giurisdizionale competente, serio e superiore ad ogni sospetto”¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁸⁵ On. Mortati, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁸⁶ On. Mortati, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁸⁷ On. Mortati, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁸⁸ «La Camera verifica la validità dell'elezione dei deputati»; Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁸⁹ On. Bulloni, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

Nella seduta antimeridiana di venerdì 10 ottobre 1947, quando la discussione venne riaperta dalla riproposizione di alcune ipotesi emendative dell'allora art. 63, si confrontarono nuovamente considerazioni, timori, previsioni, posizioni di estremo pregio e d'intramontabile fascino. I tempi non erano forse maturi per un esautoramento totale o mitigato del Parlamento da parte di un "*Costituente (...) premuto culturalmente sul lato della continuità*"¹⁹⁰, pur a fronte del rilievo, avanzato da più onorevoli, circa la natura giurisdizionale dell'attività in oggetto che avrebbe teoricamente permesso di affidare la funzione a un organo giurisdizionale senza con ciò scalfire il prestigio dell'Assemblea. Difatti, venne evidenziato come la verifica della correttezza dello svolgimento delle operazioni elettorali in conformità alla legge e del possesso dei requisiti negli eletti integrasse un "*accertamento giuridico*"¹⁹¹, che avrebbe reso del tutto legittima la presenza di una componente proveniente dal potere giudiziario. Del resto, l'apertura a una composizione mista del collegio, frutto di un auto-limite imposto dalle Camere stesse, avrebbe aumentato anziché diminuito l'autorevolezza del Parlamento, dando un esemplare segnale di "*serenità e (...) nobiltà di comportamento*"¹⁹². Nessun sacrificio, infine, si sarebbe inflitto alla sovranità, posto che "*la verifica dei poteri [era] anteriore alla regolare costituzione dell'Assemblea, da cui soltanto discende[va] la sovranità di essa*"¹⁹³.

A tale prospettazione fece tuttavia da controcanto una diversa configurazione dell'istituto: "*attraverso la Giunta delle elezioni, [sarebbe stata] ancora la massa degli elettori [a] giudica[re] la propria azione; quindi [era] proprio il principio della sovranità popolare che si afferma[va] nuovamente nella verifica dei poteri*"¹⁹⁴.

¹⁹⁰ F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato* cit., p. 2870. L'A. ritiene che il rifiuto delle proposte avanzate dagli onorevoli Mortati e Romano si giustifichi per un triplice ordine di ragioni: il legame di continuità culturale con l'esperienza pregressa, il "*timore del tiranno*" derivante dall'esperienza autoritaria pregressa, la valorizzazione "*della sovranità popolare interpretata nella dimensione dello Stato dei partiti autoregolantesi*"; pp. 2870-2871.

¹⁹¹ On. Ambrosini, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁹² On. Leone Giovanni, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁹³ On. Bozzi, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*. L'on. Bozzi rimarcò "*la funzione squisitamente tecnica, giuridica e sostanzialmente giurisdizionale*" della verifica dei poteri. In Assemblea plenaria, l'on. Romano presentò una proposta sostitutiva mirante a introdurre il giudizio della Corte di Cassazione, rimarcando del resto come "*finché l'elezione non [fosse] convalidata, non si potesse considerare l'eletto parte integrante dell'Assemblea. Quindi, se un organo estraneo all'Assemblea [avesse giudicato] sulla convalida, sostanzialmente non [avrebbe violato] la sovranità dell'Assemblea stessa*"; Assemblea Costituente, seduta di venerdì 10 ottobre 1947, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*. Cfr. *supra* nota 175.

¹⁹⁴ Presidente, on. Terracini, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

“Nessuna autorità” poteva ammettersi “al di sopra della volontà degli elettori”¹⁹⁵ e, al contempo, del prestigio dell’Assemblea.

Un ulteriore profilo lambito dal dibattito costituente, tuttora punto dirimente e irrisolto nella quadratura di un modello che restituisce una giustizia *sui generis* alle situazioni soggettive coinvolte nel contenzioso elettorale, rimesse all’insindacabile giudizio dell’organo politico, è il difetto di terzietà, d’imparzialità e di neutralità del giudicante.

Nell’ultimo emendamento presentato dall’on. Mortati¹⁹⁶, ritirato dal proponente stesso, fatto (in parte) proprio dall’on. Lucifero¹⁹⁷ e poi respinto dall’Assemblea, la pronuncia definitiva veniva attribuita a ciascuna Camera a fronte di un primo giudizio emesso da un tribunale elettorale in composizione mista, capace di ingenerare un maggior affidamento di competenza e d’indipendenza¹⁹⁸. Proprio questi ultimi profili vennero rimarcati dal primo proponente e ancor oggi misurano la difficoltà che s’incontra nel momento in cui si cerchi di catalogare l’istituto nel suo più idoneo e corretto incasellamento. La definitività e l’irriducibilità di una pronuncia, paragonabile in tutto e per tutto a un giudizio¹⁹⁹, espressa però da un organo di natura politica, il cui operato non è sottoponibile a sindacato; le assonanze tra il procedimento giurisdizionale - in particolare, quello penale²⁰⁰ - e le garanzie del procedimento contenzioso celebrato davanti all’organo istruttorio della Giunta delle elezioni²⁰¹, a monte tuttavia della pur

¹⁹⁵ On. Grieco, Seconda Sottocommissione per la Costituzione, seduta di giovedì 19 settembre 1946, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁹⁶ «Un tribunale elettorale, composto, in numero pari, di magistrati della Cassazione, del Consiglio di Stato e di membri eletti dalle due Camere, e presieduto dal primo presidente della Cassazione, giudica del possesso dei requisiti per la nomina a membro del Parlamento, nonché delle questioni relative alla perdita del mandato.

Compete a ciascuna Camera la pronuncia definitiva sull’ammissione dei propri membri e sulla loro cessazione»; disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁹⁷L’on. Lucifero assunse l’emendamento inizialmente presentato dall’on. Mortati (v. *supra* nota 198), scomputato dell’ultimo periodo; Assemblea Costituente, seduta di venerdì 10 ottobre 1947, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁹⁸ Assemblea Costituente, seduta di venerdì 10 ottobre 1947, disponibile al sito *Come nasce la Costituzione*.

¹⁹⁹ Cfr. tra gli altri P. VIRGA, *La verifica dei poteri* cit., p. 66.

²⁰⁰ Per un approfondimento sul punto, cfr., tra gli altri, P. VIRGA, *op. cit.*, pp. 61 ss. L’A. delinea le assonanze procedurali per rafforzare la tesi della natura giurisdizionale del giudizio di contestazione, ma precisa, tuttavia, come vi sia un’assoluta indipendenza tra giudizio di contestazione e giudizio penale; “una elezione può rimanere valida, pur essendosi in relazione ad essa commessi dei reati e viceversa può essere annullata per vizio delle operazioni elettorali anche quando le irregolarità rilevate non integrino gli estremi di un vero e proprio reato elettorale”; p. 71. Indipendenza che tuttavia “non esclude una cooperazione tra Camera ed Autorità giudiziaria”; p. 73.

²⁰¹ Per un approfondimento, cfr. G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., p. 141. L’A., nell’analizzare il rapporto tra Giunta e Assemblea nella verifica delle elezioni, evidenzia “le diverse logiche che orientano le attività e le decisioni adottate in Giunta e in Assemblea”; “se l’organo istruttorio, soprattutto a seguito delle modifiche regolamentari degli anni Novanta che hanno rafforzato le garanzie paragiurisdizionali nell’ambito del procedimento di contestazione, è solito decidere sulla base di motivazioni tecniche e giuridiche, l’Assemblea, viceversa, appare più esposta a ragioni e pressioni politiche, ciò che ha spinto in quei medesimi anni, a limitare la capacità del plenum, che comunque rimane l’organo decisionale, di modificare le proposte della Giunta”. Il Presidente della Camera, del resto, nell’esercitare senza vincoli la

sempre decisiva e ultima espressione dell'Aula²⁰², sono tutti elementi che hanno reso complicato dare una risposta senza esitazioni, priva di sfumature e di piccole incongruenze o contraddittorietà perfino sulla natura dell'istituto. La dottrina, infatti, ha offerto prospettazioni distinte²⁰³, sostenendo la natura amministrativa o giurisdizionale, nel suo complesso, come invece, in altri casi, valorizzando la morfologia e la diversità delle varie fasi in cui può snodarsi, ha ritenuto che si dovesse distinguere l'attività amministrativa di delibazione dall'eventuale giudizio di contestazione, integrante un autentico esercizio di giurisdizione.

La verifica dei poteri, infatti, racchiude in sé più accertamenti e più fasi, alcune obbligate altre meramente eventuali. La locuzione è preferibile rispetto al “*sintagma* (*«titoli di ammissione»*)”²⁰⁴ usato dalla Costituzione, “*che sa di antico*”²⁰⁵ nella misura in cui pare rievocare “*le deleghe che i grandi elettori davano ai loro rappresentanti per accedere ai collegi elettivi dei secoli passati*”²⁰⁶; [*in contraddizione con*] *lo spirito stesso dell'articolo successivo (il 67) che reca il divieto del mandato imperativo*”²⁰⁷. Implica una duplice attribuzione²⁰⁸: tanto il giudizio sui titoli d'ammissione²⁰⁹ quanto sulle cause

facoltà di scelta dei componenti, per prassi tiene conto della composizione politica dell'Aula e della rappresentanza delle minoranze, nonché suole scegliere coloro la cui elezione sia difficilmente contestabile; cfr. tra gli altri: G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., pp. 204 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 107 ss.; P. VIRGA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 35 ss. Cfr. Costantino Mortati: “*Questo sistema dà luogo all'inconveniente di affidare agli stessi membri, investiti di una carica non definitiva, il compito di giudicare della regolarità della propria elezione: inconveniente attenuato in pratica dal fatto che la scelta dei componenti della giunta ricade su coloro le cui elezioni sembrano insuscettibili di invalidazione*”; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., p. 485.

²⁰² La deliberazione della Giunta è considerabile come una proposta al *plenum*, “*giacché ci sembra che il termine Camera sia usato nella Costituzione nel senso di assemblea*”. “*Sicché non si può dire che l'intervento dell'assemblea si risolva in un semplice prender atto o prender conoscenza, ma, se mai, in una non opposizione al deliberato della giunta che del resto, acquista la sua efficacia soltanto con la dichiarazione del presidente dell'assemblea*”; L. ELIA, *Elezioni (contenzioso)* cit., pp. 768-769. Nello stesso senso, V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., pp. 137-138. Cfr. sul punto G. PICCIRILLI, *È necessario riformare la giustizia elettorale italiana. Le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.openluiss.it, 30/07/2020; *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri* cit., p. 194.

²⁰³ Per un approfondimento cfr., tra gli altri, V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 167. L'A. riporta le diverse tesi sostenute in dottrina, alcune nel senso del carattere giurisdizionale della funzione, altre a favore della natura amministrativa; altre ancora per la “*categoria dei controlli costituzionali di legittimità*”. Altri ancora distinguono a seconda delle fasi, riconoscendo natura giurisdizionale solo al procedimento di contestazione. Tra questi ultimi, richiama Pietro Virga, Costantino Mortati, Vezio Crisafulli, Temistocle Martines. Infine viene annoverata la tesi di Sandulli, secondo cui si tratterebbe di “*«giustizia politica»*”; V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 167.

²⁰⁴ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, 2, 2014, p. 649.

²⁰⁵ M. CERASE, *ibid.*

²⁰⁶ Nello stesso senso, cfr., tra gli altri: V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 115; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare* cit., pp. 131-132; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico* cit., p. 484.

²⁰⁷ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri* cit., p. 649; nello stesso senso, P. VIRGA, *La verifica dei poteri* cit., p. 5.

²⁰⁸ Cfr., tra gli altri, M. CERASE, *op. cit.*, p. 647; P. VIRGA, *op. cit.*, pp. 5-6; V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 115.

²⁰⁹ Per un approfondimento, cfr. tra gli altri G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., pp. 134 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 203 ss.

sopravvenute d'ineleggibilità e d'incompatibilità²¹⁰. Mentre nel primo caso il controllo riguarda la regolarità delle operazioni elettorali prodromiche alla proclamazione²¹¹ (*Walhprüfung*)²¹², il secondo ricade sui requisiti per il conseguimento del mandato e sulle cause di cessazione dello stesso, ossia quelle che possono avere “[un’incidenza] sulla legittimità della conservazione della carica medesima”²¹³ (*Legitimationsprüfung*)²¹⁴.

La strutturazione del procedimento prevede più fasi, alcune necessarie e indefettibili, quali la raccolta della documentazione proveniente dagli Uffici elettorali, la nomina dei relatori circoscrizionali con il compito di relazionare alla Giunta, l’esame da parte di quest’ultima della documentazione e la delibera sulla proposta del relatore²¹⁵; altre eventuali, come l’istruttoria e la contestazione dell’elezione²¹⁶, che si aprono solo qualora, sulla base della documentazione o dei ricorsi presentati (che costituiscono tuttavia una mera “denuncia”²¹⁷ e non implicano alcun obbligo di procedere da parte della Giunta²¹⁸), il relatore circoscrizionale ritenga di non proporre alla Giunta la convalida dell’elezione, quanto l’apertura dell’istruttoria (cfr. art. 10, co. 2, Regolamento per la verifica dei poteri del Senato, e art. 11, co. 1, *lett. a*, Regolamento della Giunta delle elezioni della Camera).

Pertanto è nettamente scindibile il controllo di delibazione, compiuto sempre in via preliminare dalla Giunta, dall’eventuale apertura dell’istruttoria e infine della

²¹⁰ Per un approfondimento, cfr. tra gli altri G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., pp. 134 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 203 ss. Giammaria Milani ripercorre le peculiarità che connotano la procedura di verifica dei poteri in relazione all’accertamento delle cause di ineleggibilità e d’incompatibilità. Le cause d’incandidabilità, invece, sono le uniche oggetto di un accertamento preelettorale (l’art. 2 d.lgs. n. 235/2012 prevede per queste un controllo amministrativo ad opera dell’Ufficio elettorale circoscrizionale e dell’Ufficio elettorale regionale, per la Camera e per il Senato). Tuttavia il d.lgs. n. 235/2012 afferma che “qualora una causa di incandidabilità (...) sopravvenga o comunque sia accertata nel corso del mandato elettivo, la Camera di appartenenza delibera ai sensi dell’articolo 66 della Costituzione”; “se l’accertamento della causa di incandidabilità interviene nella fase di convalida degli eletti, la Camera interessata, anche nelle more della conclusione di tale fase, procede immediatamente alla deliberazione sulla mancata convalida”. Emerge pertanto come anche l’incandidabilità possa costituire oggetto di verifica, come essere accertata durante o dopo la convalida; G. MILANI, *op. cit.*, pp. 126-130; 134-135.

²¹¹ Si tratta, più precisamente, di un controllo sull’esattezza dei passaggi intercorrenti dal voto alla proclamazione ad opera degli uffici elettorali avente come unica finalità la rilevazione di anomalie in grado di avere ricadute sul conteggio dei suffragi e sull’assegnazione dei seggi; P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 161-162.

²¹² P. VIRGA, *La verifica dei poteri* cit., p. 6.

²¹³ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri* cit., p. 647.

²¹⁴ P. VIRGA, *op. cit.*, p. 6.

²¹⁵ In relazione a quest’ultima fase necessaria, l’esame ricade sulla “documentazione elettorale, costituita da una serie di tabulati numerici che riportano – sezione per sezione – i totali dei voti riportati dai vari candidati e – alla Camera– dalle diverse liste, è accompagnata dalla valutazione sulla fondatezza degli eventuali ricorsi presentati contro l’elezione e dall’esame di eventuali cause d’ineleggibilità. (...) Eventuali irregolarità nello svolgimento delle operazioni rilevano per la verifica dei poteri solo se suscettibili d’incidere sul risultato”; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri* cit., p. 650.

²¹⁶ Cfr., tra gli altri, M. CERASE, *ibid.*; nello stesso senso V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 135.

²¹⁷ Cfr. sul punto G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., p. 296. L’A. ricorda come le proteste e i reclami presentati alle segreterie delle Camere abbiano il valore di “mera denuncia e non di un’azione in senso tecnico”; p. 296.

²¹⁸ Cfr., tra gli altri, M. CERASE, *op. cit.*, p. 651.

contestazione, per cui non occorre che l'elezione sia oggetto di reclamo, in quanto la Giunta è sempre in potere di dichiararne l'apertura d'ufficio come proporre la convalida pur a fronte di ricorsi che appaiano infondati²¹⁹.

In caso di approvazione della proposta del relatore con apertura dell'istruttoria, viene costituito un comitato *ad hoc*, con un tempo e un oggetto definiti d'indagine (di norma, revisione delle schede bianche e nulle, poi di quelle valide; prima a campione, poi eventualmente estesa). Già in questa fase è rispettato il contraddittorio tra gli interessati, che possono prendere visione delle schede e presentare memorie²²⁰. Al termine dell'istruttoria, vi sono due scenari possibili: la proposta all'Aula della convalida dell'elezione o la dichiarazione di contestazione, che dà il via all'ultima eventuale fase. È nel giudizio di contestazione che vengono ricalcate le principali scansioni dibattimentali²²¹, a partire dalla fissazione dell'udienza pubblica, alla garanzia del contraddittorio, fino alla conclusiva decisione, assunta dalla Giunta delle elezioni in camera di consiglio, da cui può uscire una proposta di convalida o di annullamento. La votazione ultima spetta pur sempre all'Aula, sia in esito a mera attività di delibazione, sia a fronte della sola attività istruttoria, sia in seguito al completamento della procedura di contestazione. Con delle differenziazioni in via di prassi, dal momento che la relazione motivata presentata in esito al giudizio di contestazione apre un autentico dibattito in Assemblea, mentre negli altri casi le proposte di convalida vengono semplicemente comunicate al Presidente della Camera che, a sua volta, riferisce in Assemblea, tanto che in tali casi si parla di "convalida *de plano*" o "per presa d'atto"²²².

Tale situazione ha posto la dottrina dinanzi a un quesito: *quid juris* in caso di rigetto da parte dell'Aula della proposta di convalida *de plano*? La dottrina ritiene che il voto dell'Aula non avrebbe la forza di annullare l'elezione, in quanto l'annullamento richiederebbe di esser preceduto dalla garantistica celebrazione della procedura di contestazione, altrimenti negata, in maniera discriminatoria, all'interessato. Pertanto avrebbe il solo effetto di un rinvio alla Giunta per i dovuti accertamenti istruttori²²³.

²¹⁹ P. VIRGA, *La verifica dei poteri* cit., p. 15.

²²⁰ Cfr., tra gli altri, M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri* cit., p. 651.

²²¹ Per un approfondimento, cfr., tra gli altri: G. MILANI, *Sistemi comparati* cit.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit.; P. VIRGA, *op. cit.*, p. 15. Pietro Virga ripercorre i tratti caratterizzanti: istruzione, udienza pubblica, produzione documentale, ammissione alla discussione dei sottoscrittori delle proteste e del parlamentare eletto o i rispettivi rappresentanti (p. 15).

²²² Cfr., tra gli altri, M. CERASE, *op. cit.*, p. 655. In questi casi, la definitività della decisione e il *dominus* della stessa va individuato nell'Assemblea, a cui l'art. 66 Cost. allude; cfr. in tal senso, tra gli altri, L. ELIA, *Elezioni (contenzioso)* cit., pp. 768-769; V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., pp. 137-138.

²²³ M. CERASE, *ibid.*; nello stesso senso V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., pp. 147-148. In senso parzialmente diverso, Pietro Virga, secondo cui "non esiste[rebbe] una facoltà dell'Assemblea plenaria di rinviare gli atti alla Giunta delle elezioni con invito a dichiarare contestata l'elezione"; P. VIRGA, *op. cit.*, p. 16.

Nessun limite incontrerebbe, invece, l'Aula nel deliberare l'annullamento o la convalida dell'elezione, in antitesi con la proposta della Giunta a conclusione del giudizio di contestazione²²⁴.

La diversità di finalità, di procedura, di metodo e di strutturazione del controllo di deliberazione rispetto al giudizio di contestazione hanno, pertanto, portato a operare un distinguo, accordando natura amministrativa al primo, giurisdizionale al secondo²²⁵.

Al netto, però, della risoluzione del nodo del delicato rapporto tra organo istruttorio e *plenum* circa l'incisività nel risultato finale, il riconoscimento di giurisdizionalità alla verifica dei poteri, quanto meno nella procedura di contestazione, non ha risolto in dottrina il problema del vincolo del rispetto della legalità da parte dell'organo parlamentare. Più precisamente, la questione se, nell'esercizio di tale attività giurisdizionale, sia consentita l'assunzione di una decisione "*praeter o contra legem*"²²⁶ o se invece, quand'anche non sindacabile, il *decisum* debba comunque porsi sempre *secundum ius*²²⁷.

Secondo Vincenzo Lippolis la natura giurisdizionale (perlomeno nel caso di contestazione) dell'attività di verifica, reclamerebbe un giudizio di stretta legittimità, anche alla luce delle posizioni soggettive oggetto di controversia; ma la scelta del Costituente di rimettere il giudizio in via esclusiva alle Camere stesse, organi politici sovrani, avrebbe introdotto "*una deviazione rispetto (...) [al]le normali regole di ripartizione di funzioni*"²²⁸, conferendo ad "*organi politici (...) funzioni naturaliter non politiche (...)*"²²⁹. Se dunque in sede di contestazione può aderirsi alla tesi della giurisdizionalità, facendo leva sulla (seppur non decisiva) terminologia dell'art. 66 Cost., "*maggiori difficoltà*"²³⁰ si incontrerebbero nell'estendere la medesima definizione alla fase che si svolge in Assemblea²³¹. "*Ma un'obiezione, forse più grave, si può ancora muovere alla tesi della giurisdizionalità: la mancanza di terzietà ovvero di imparzialità dell'organo decidente, la mancanza cioè di una delle possibili forme di indipendenza del giudice, che, secondo una diffusa opinione dottrinale e secondo numerose pronunce della*

²²⁴ M. CERASE, *op. cit.*, p. 655. Secondo Pietro Virga, a seguito di un'elezione contestata l'Assemblea potrebbe decidere definitivamente per l'annullamento o la convalida oppure assumere una decisione interlocutoria, rinviando gli atti alla Giunta per nuove indagini, di cui sia precisato l'oggetto; P. VIRGA, *La verifica dei poteri* cit., p. 66.

²²⁵ P. VIRGA, *op. cit.*, pp. 16-17.

²²⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., pp. 174 e 177; E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte* cit., pp. 3631-3633.

²²⁷ Per un approfondimento sul tale questione, cfr. E. LEHNER, *op. cit.*, p. 3633.

²²⁸ V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 168.

²²⁹ V. LIPPOLIS, *ibid.*

²³⁰ V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 169.

²³¹ V. LIPPOLIS, *ibid.*

*Corte costituzionale, costituisce requisito essenziale dell'attività giurisdizionale*²³². “In altre parole, può essere considerato giudice *super partes* un organo politico chiamato a pronunciarsi su questioni che toccano interessi politici?”²³³.

La denotazione di “giustizia politica” non significherebbe, del resto, l’abbandono della “attività delle Camere nel regno dell’arbitrio”. Rimarcherebbe semmai la possibilità di “far prevalere ragioni politiche sulla rigida applicazione del diritto”²³⁴ e che l’ordinamento non lo impedisce in quanto le (...) decisioni sono insindacabili”²³⁵. Le Camere perciò, pur avendo in considerazione la soluzione secondo diritto del caso di specie, potrebbero “valutare l’opportunità politica di discostarsene”²³⁶. Un unico limite si porrebbe tuttavia al loro operato: il rispetto della volontà del corpo politico. Pertanto, di fronte a conclamati e ingenti abusi, lo scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica risulterebbe il presidio ultimo predisposto dall’ordinamento²³⁷.

Di diverso avviso, Pietro Virga e Leopoldo Elia. Per il primo, l’insindacabilità in altre sedi giurisdizionali non importerebbe l’attribuzione della natura di atto politico alla decisione assunta dalle Camere, vincolata all’assoluto rispetto della legge con efficacia vincolante *erga omnes*, compresi gli “artefici” della disciplina che possono eventualmente ricorrere allo strumento dell’abrogazione nell’esercizio della funzione legislativa²³⁸. Nello stesso senso si è espresso Leopoldo Elia, secondo cui al termine “giudica” di cui all’art. 66 Cost. andrebbe riconosciuta “una carica precettiva, che impone alle Camere di funzionare «da giudici», con procedure e garanzie giurisdizionali e non come corpo politico”²³⁹. Da tale lemma possono essere evocati i principi generali di cui agli artt. 24, 113, 134 Cost. e proprio la giurisdizionalità che connota il loro funzionamento renderebbe gli organi deputati alla verifica dei poteri qualificabili come giudici *a quibus* senza che questo possa urtare con l’autonomia parlamentare più di una qualsiasi altra declaratoria d’illegittimità ricadente su un atto legislativo in altro contesto

²³² V. LIPPOLIS, *Art. 66 cit.*, pp. 169-170; C. MORTATI, *Istituzioni cit.*, p. 378.

²³³ V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 170.

²³⁴ Per un approfondimento sul modello statutario di verifica dei poteri, cfr. F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato cit.*, pp. 2868-2870. L’A. riprende un significativo passaggio del rel., on. Berti, relazione della Giunta delle elezioni, del 3 dicembre 1915, relativa a un’elezione contestata a causa di un’ineleggibilità derivante da una precedente condanna. L’on. Berti sostenne allora che, “senza ritornare sulla sentenza di condanna”, la Camera potesse “col suo potere sovrano correggere quegli effetti che motivi superiori le facciano riconoscere non più rispondenti a equità e giustizia e alle supreme ragioni che suggerisce in determinati momenti la voce del paese”. La decisione sull’eleggibilità dei propri membri implicava anche funzioni “di ordine politico”, ammettendo la Camera a “prescindere dalla rigorosa applicazione del diritto e attenersi a ragioni di convenienza e di opportunità politica”; on. Berti, riportato da F. LANCHESTER, *op. cit.*, p. 2869.

²³⁵ V. LIPPOLIS, *Art. 66 cit.*, p. 174.

²³⁶ V. LIPPOLIS, *ibid.*

²³⁷ V. LIPPOLIS, *ibid.* V. *infra* nota 408.

²³⁸ P. VIRGA, *Verifica dei poteri cit.*, p. 33.

²³⁹ L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Editore, 1965, p. 786.

sollevata²⁴⁰. La riconosciuta giurisdizionalità aprirebbe, del resto, al sindacato esterno sulle scelte parlamentari.

A quanti obiettono la discrepanza tra funzione e natura dell'organo per confutare la giurisdizionalità dell'attività svolta, Leopoldo Elia replica così: “è proprio certo che un organo a «conformazione... politica» non possa svolgere attività giurisdizionale?”²⁴¹ Una domanda che può apparire provocatoria ma che vale ad “escludere che in rerum natura sia scritta la legge di incompatibilità tra funzioni giurisdizionali e corpi politici quando, una tantum, l'ordinamento (o, meglio, una norma costituzionale) li voglia far funzionare come corpi giudicanti”²⁴².

Rimarrebbe pur sempre il carattere decisivo dispiegato dalla pronuncia dell'Aula, ragion per cui Leopoldo Elia riconosce l'importanza di “avvicinare il più possibile il funzionamento del plenum a quello del vecchio senato regio costituito in Alta Corte di giustizia, affinché tutti sentano che le Camere quando deliberano in base all'art. 66 cost., agiscono non come un corpo politico ma come un tribunale elettorale”²⁴³

Ad oggi, nonostante le diverse opinioni avanzate in dottrina, la giurisprudenza costituzionale²⁴⁴ ha “pacificamente riconosciuto”²⁴⁵ la natura giurisdizionale del controllo esercitato dalle Camere sui titoli di ammissione dei propri componenti, quanto meno nei casi di contestazioni. “Al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni, si contrappone quale unica eccezione, ai sensi dell'art. 66 della Costituzione, la riserva di competenza esclusiva del Parlamento a giudicare sui titoli di ammissione dei propri componenti”²⁴⁶; (Corte cost., sent. n. 113 del 1993).

Non si assiste, pertanto, ad alcun vuoto di tutela giurisdizionale, in quanto, mutuando questa volta le parole della Corte di Cassazione, “il diritto al giudice è assicurato nel rispetto dell'autonomia parlamentare, stabilita, sul punto, dall'art. 66 Cost.”²⁴⁷.

²⁴⁰ L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Editore, 1965, p. 786.

²⁴¹ L. ELIA, *ibid.*

²⁴² L. ELIA, *op. cit.*, 1965, p. 790.

²⁴³ L. ELIA, *op. cit.*, p. 793.

²⁴⁴ Cfr., tuttavia, Guido Rivoecchi secondo cui, dal 1993 al 2006, la Corte costituzionale ha mutato orientamento, reputando prima la competenza delle Giunte delle elezioni e delle Camere “*derogatoria rispetto al principio supremo della tutela giurisdizionale*” (cfr. Corte cost., sent. n. 113 del 1993), poi “*ricondu[c]endola nell'alveo delle funzioni giurisdizionali*” (cfr. Corte cost., sent. n. 117 del 2006); G. RIVOECCHI, *Il contenzioso post-elettorale cit.*, p. 212.

²⁴⁵ “*La natura giurisdizionale del controllo sui titoli di ammissione dei suoi componenti, attribuito in via esclusiva, con riferimento ai parlamentari, a ciascuna Camera ai sensi dell'art. 66 Cost., è pacificamente riconosciuta, nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, «quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni» (sentenza n. 113 del 1993)*”; Corte cost., sent. n. 259 del 2009, *Cons. dir.*, 2.2.

²⁴⁶ Corte cost., sent. n. 113 del 1993, *Cons. dir.*, 6.

²⁴⁷ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.1.

Tuttavia ci si può interrogare sul persistente pregio di preservare la deroga prevista all'art. 66 Cost. e sull'opportunità di mantenere un modello parlamentare puro, senza mitigazioni. “*La prerogativa parlamentare della verifica dei poteri*”, del resto, “*può apparire oggi un residuo storico rispondente ad esigenze non più presenti in un moderno stato di diritto*”²⁴⁸.

L'istituto nacque, infatti, nel XVI secolo in Inghilterra, imponendosi come strumento di affermazione dell'indipendenza dei Comuni dalla Corona. Successivamente la riserva parlamentare fu però abbandonata ritenendosi preferibile rimettere alla magistratura la decisione sostanziale, lasciando al Parlamento solo la formale “presa d'atto”, che decreta l'efficacia della (non riesaminabile) decisione della *King's Bench Division* della *High Court of Justice*²⁴⁹.

Il potere di verifica, originariamente esercitato dal sovrano²⁵⁰ in Inghilterra, fino al XVI secolo, così come in Francia, fino al 1789²⁵¹, venne rivendicato dalle assemblee elettive come prerogativa a garanzia dell'indipendenza tanto dal potere esecutivo quanto dal potere giudiziario²⁵².

La successiva tendenza ad “esternalizzare”²⁵³ il giudizio sui titoli di ammissione dei componenti delle Assemblee elettive, con l'abbandono della prerogativa parlamentare o con una sua mitigazione, è avvenuta in seguito ad abusi nel caso francese e tedesco, mentre, nell'Inghilterra²⁵⁴ nel XIX secolo, per il venir meno della sua ragione originaria:

²⁴⁸ V. LIPPOLIS, *Art. 66 cit.*, p. 116. L'A., tuttavia, dopo aver evidenziato la minor garanzia rispetto agli ordinamenti che hanno affidato la funzione a un organo giurisdizionale, esprime la persistente non ingiustificata capacità di restituire autonomia al Parlamento; p. 117.

²⁴⁹ Per un approfondimento, cfr., tra gli altri: M. COSULICH, *Art. 66 cit.*; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri cit.*; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri cit.* Più precisamente, l'acquisto di efficacia delle pronunce giudiziali avviene con la comunicazione allo *Speaker* e con l'ordine d'inserimento nel *Journal* da parte della *House of Commons*. L'Assemblea conserva dei margini di apprezzamento in tema di *qualification*, cioè di decadenza dal mandato per perdita dei requisiti necessari per l'ufficio parlamentare; P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁵⁰ Cfr. Pietro Virga, il quale ricorda che il sovrano poteva delegare l'esercizio del potere alle assemblee stesse o altro organo, “*riservandosi solo la decisione dei casi maggiormente controversi*”; P. VIRGA, *La verifica dei poteri cit.*, p. 7. Nello stesso senso, F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato cit.*, p. 2864.

²⁵¹ Cfr. Pietro Virga, il quale ricorda come il decreto datato 13 giugno 1789 di convocazione degli Ultimi Stati generali recasse ancora, agli artt. 2 e 10: “*«Sua Maestà dichiara validi i poteri verificati in seno a ciascun ordine ed intorno ai quali non si elevino contestazioni (...)*”; P. VIRGA, *ibid.*

²⁵² P. VIRGA, *ibid.*

²⁵³ Cfr., tra i tanti, F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente: una riforma costituzionale a complemento della modifica della legge elettorale*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale cit.*, in particolare pp. 374 ss.; G. PAVANI, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale*, in L. PEGORARO, G. PAVANI, S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? cit.*, p. 56; P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 27-28; 471 ss.

²⁵⁴ Nell'evoluzione britannica, tuttavia, Fulco Lanchester evidenzia come siano episodi corruttivi e l'arbitrarietà dei giudizi della *House of Commons* ad aver condotto al *Grenville Act* (1770) e poi al *Parliamentary Election and Corrupt Act* (1879), con competenza della *King's Bench Division* a partire dal 1881 (per l'attuale disciplina, v. *Representation of the People Act 1983, Section 120 e succ.*); F.

il Parlamento aveva, infatti, “*già affermato la sua preminenza*”²⁵⁵ e non doveva quindi più temere ingerenze. La Camera dei Comuni, così, “*si spogliò – con pragmatismo tipicamente britannico*”²⁵⁶ della competenza, giudicando più opportuno affidarla al controllo della magistratura.

Un’analoga evoluzione non si è registrata tuttavia in Italia, ancor oggi fedele alla prerogativa. Secondo l’analisi di Maria Luisa Mazzoni Honorati, ciò è probabilmente dovuto all’assenza di casi di abuso di una certa risonanza, all’incidenza principalmente intrapartitica nei momenti in cui ci si è trovati in costanza di un regime proporzionale e, infine, per il fatto che nell’opinione pubblica, al contrario delle immunità parlamentari, la verifica rimessa alle Camere non è mai stata avvertita come un autentico privilegio²⁵⁷.

Tuttavia, sottese alla verifica parlamentare sono posizioni soggettive, che trovano nel giudizio elettorale rimesso all’organo parlamentare l’unica sede per veder riconosciuta e tutelata la propria istanza, in un modello che costituisce la sola deroga ammessa dalla Costituzione e dalla Corte costituzionale stessa al più generale regime di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi. Ai diritti elettorali, pertanto, è garantito il ricorso a un “giudice”, che tuttavia ingenera un minor affidamento di terzietà, indipendenza e imparzialità e le cui decisioni non sono, in ogni caso, riesaminabili e sanzionabili nella loro eventuale mancata aderenza al dettato normativo.

Tale *deminutio* potrebbe ancora trovare, quale legittimo contraltare, l’“*esigenza di garantire l’indipendenza e l’autonomia del Parlamento dall’interferenza di altri poteri, garantendo così l’autonomia e l’indipendenza delle funzioni ad esso affidate*”²⁵⁸, rendendo tutt’oggi “*non (...) ingiustificata*”²⁵⁹ la scelta originariamente svolta dai Padri costituenti.

Ma nell’“eterogenesi dei fini” a cui è risultata soggetta, uscita dalla genuina sede in cui era incardinata nell’ottica di tutelare il Parlamento nella sua interezza dall’interferenza di altri Poteri dello Stato e divenuta strumento di contesa nel *continuum* governo-maggioranza ai possibili danni della minoranza parlamentare, induce a un ripensamento complessivo, in cui, paradossalmente, il reclamato intervento di un sindacato esterno potrebbe ribilanciare il suo assolvimento, nella prospettiva di un esercizio secondo diritto²⁶⁰.

LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato* cit., p. 2864. Nello stesso senso, cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 34-36.

²⁵⁵ M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri* cit., p. 1445.

²⁵⁶ M.L. MAZZONI HONORATI, *ibid.*

²⁵⁷ M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 1447.

²⁵⁸ V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 117.

²⁵⁹ V. LIPPOLIS, *ibid.*

²⁶⁰ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 24-28; 495-496.

A prescindere dal giudizio che si possa dare sull'equilibrio dimostrato dalla prerogativa nella vigenza di sistemi elettorali diversi dal proporzionale puro, ci si può interrogare sul carattere ancora "servente" della prerogativa al prestigio e alla tutela dell'organo legislativo, posto che la separazione dei poteri tracciata dalla Costituzione fornisce utili e solide garanzie sul rispetto delle attribuzioni costituzionali a ciascuno spettanti e se non vada invece riconosciuta piena tutela giurisdizionale ai diritti sottesi.

Quel che in definitiva la verifica dei poteri finisce per mettere in discussione è il diritto fondamentale dei cittadini di accedere alle cariche elettive (art. 51 Cost.), nonché l'art. 111 Cost., nell'attesa di una decisione che può arrivare in tempi lunghi e risentire della rilevanza politica della contesa²⁶¹. Non solo, del resto, la riserva parlamentare non restituirebbe tempi celeri, ma al contrario si sono registrati casi in cui il contenzioso post-elettorale si è trascinato per il corso di tutta la legislatura²⁶². In alcune ipotesi, rifugiandosi addirittura dietro un (inammissibile per qualsiasi giudice) "non liquet"²⁶³.

In definitiva, nemmeno le garanzie di giurisdizionalità date dalle procedure con cui è scandito il lavoro dell'organo camerale istruttorio potrebbero mettere al riparo da decisioni *contra ius*. Non solo, infatti, la Giunta delle elezioni conclude la fase di propria competenza con delle mere proposte che possono esser disattese da un voto politico dell'Aula²⁶⁴ - considerazione passibile di scalfire già di per sé la solidità delle fondamenta delle garanzie riconosciute agli interessati nel giudizio di contestazione -, ma perfino gli organi istruttori stessi stanno lentamente perdendo quella patina di terzietà, di tecnicità e d'indipendenza che tradizionalmente li connotava, soggiacendo essi stessi a un costante processo di trasformazione in "organi politici veri e propri"²⁶⁵.

²⁶¹ G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., p. 669.

²⁶² Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale* cit., p. 208. L'A. fa riferimento alle vicende verificatesi nella XIV Legislatura.

²⁶³ L. SPADACINI, *Regole elettorali* cit., p. 137. L'A. si è espresso in relazione a un episodio particolare (c.d. "seggi fantasma"), occorso nella XIII Legislatura, quando la Camera dei deputati non assegnò 11 seggi. In quel caso, infatti, la gravità e - secondo parte della dottrina - l'illegittimità della determinazione si fondava sul contrasto con l'art. 56 Cost. che fissa chiaramente il numero dei componenti. Per un approfondimento sulle diverse opinioni dottrinali sulla vicenda riportata, cfr.: M. AINIS, *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rassegna parlamentare*, III, 2001, pp. 629-647; A. GIGLIOTTI, *Le elezioni politiche del 2001 e la questione dei seggi vacanti*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, vol. 54, II, 2005, pp. 95-127; L. STROPPIANA, *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quaderni costituzionali*, I, 2003, pp. 162-163; L. STROPPIANA, *Seggi vacanti: si può lasciare la Camera senza plenum?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 aprile 2002, pp. 2; G.E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, III, 2001, pp. 622-624.

²⁶⁴ Cfr. sul punto G. RIVOSECCHI, *Il contenzioso post-elettorale* cit., p. 201. L'A. evidenzia come il tentativo di rafforzare il carattere garantistico del procedimento davanti all'organo istruttorio sia stato spesso "frustrato dalle pronunce, assunte in via definitiva, dell'Assemblea, che rispondono a criteri esclusivamente politici e sono adottate in base all'applicazione della regola di maggioranza, anche a fronte di accertamenti incontrovertibili, in esito al giudizio di convalida, di segno opposto rispetto al risultato elettorale e alla successiva proclamazione"; p. 201.

²⁶⁵ M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri* cit., pp. 666-667.

3. La verifica dei poteri nel quadro comparato: l'Italia un modello sempre più isolato?

L'art. 66 Cost. incarna il “simbolo di una eredità ideologica”²⁶⁶, che nell'affidare all'organo parlamentare una funzione giurisdizionale ha tracciato un modello parlamentare puro, capace di “«attraversare» indenne il susseguirsi di modelli (...) e sistemi elettorali”²⁶⁷ e di non esser pervaso dalla tendenza alla giurisdizionalizzazione che ha contraddistinto il “passaggio dallo Stato di diritto legislativo a quello di diritto costituzionale”²⁶⁸, laddove si è posta l'esigenza di eliminare le zone franche ancora sottratte all'applicazione del diritto²⁶⁹.

Pur tuttora sposata da diversi ordinamenti, come il Belgio, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Danimarca, gli Stati Uniti²⁷⁰, la verifica parlamentare²⁷¹ “pura”²⁷² pare tuttavia rispondere ad esigenze antiche, con il sacrificio degli adeguati spazi e del giusto riconoscimento alla dimensione della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi elettorali sottesi.

“La nascita della competenza esclusiva delle Assemblee”, infatti, “ha delle origini politiche evidenti e si radica nella storia del costituzionalismo occidentale caratterizzato da tre rivoluzioni e quattro filoni applicativi: le rivoluzioni inglesi del XVII sec., quella americana e quella francese del XVIII stanno alla base di uno sviluppo istituzionale che ha portato alla sostanziazione delle quattro linee applicative degli ordinamenti occidentali (ovvero la britannica, la statunitense, la francese e la continentale)”²⁷³. I caratteri di quest'ultimo modello, del resto, si sono plasmati a partire dalla contaminazione del pensiero rivoluzionario francese, riecheggiando le teorie

²⁶⁶ F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato* cit., pp. 2872-2873.

²⁶⁷ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 301.

²⁶⁸ F. LANCHESTER, *op. cit.*, pp. 2872-2873.

²⁶⁹ F. LANCHESTER, *ibid.*

²⁷⁰ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 301.

²⁷¹ Giorgia Pavani riconduce al modello parlamentare, ancor oggi “piuttosto diffuso (nonostante l'introduzione di svariati “correttivi””, l'Italia e gli Stati Uniti, nonché l'art. 48 Cost. della Costituzione belga, l'Olanda (art. 58 Cost.), l'art. 57 della Costituzione del Lussemburgo, Svizzera, l'art. 44 della Costituzione danese, l'art. 55 della norvegese e diversi ordinamenti dell'Europa centro-orientale; G. PAVANI, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale* cit., p. 57.

²⁷² Tuttavia, nell'ambito del Consiglio d'Europa, Giovanni Piccirilli ha indicato solo i modelli italiano e belga tra quelli che abbiano mantenuto un sistema totalmente parlamentare, con l'esclusione della facoltà di appello o della possibilità d'intervento di organi giurisdizionali o di giudici costituzionali; G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri* cit., p. 203. L'A., riporta il dato del database sulla *electoral justice* elaborato dalla IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) -organizzazione di cui, tuttavia, l'Italia non fa parte -, secondo cui la verifica parlamentare sarebbe tuttora contemplata da cinque Paesi “dell'Europa “allargata””: Italia, Belgio, Danimarca, Germania (seppur con la possibilità di ricorrere al giudice costituzionale), Islanda; pp. 193-194.

²⁷³ F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato* cit., p. 2864.

montesquieuiane e roussoviane foriere di una separazione dei poteri preclusiva alle possibilità di addentrarsi in questioni attinenti alla composizione dell'organo legislativo, vero perno e sede della sovranità popolare²⁷⁴. Un modello, dunque, quello rivoluzionario francese, che ha esercitato un'influenza su diversi ordinamenti costituzionali ottocenteschi, come lo “*Statuto Albertino del 1848, l'Impero tedesco nelle sue varie esperienze (Francoforte 1849, il Bund della Germania del nord del 1867 e poi il Reich del 1871), la Prussia del 1849, l'Austria del 1867, il Belgio del 1831, l'Olanda, il Lussemburgo, il Liechtenstein, le monarchie nordiche e quelle dell'Europa centro-orientale*”²⁷⁵.

È dovuto alla giuspubblicistica tedesca, a fronte di “*una giurisprudenza parlamentare non commendevole*”²⁷⁶, un moto in controtendenza, nell'ottica di una giurisdizionalizzazione del procedimento; e significativa è l'introduzione di un organo giudiziario di verifica nella Costituzione dell'Alsazia Lorena del 1911²⁷⁷.

Nel primo dopoguerra, alcuni ordinamenti, come l'Austria, la Finlandia, la Grecia, la Svezia, l'Ungheria e la Repubblica di Weimar, optarono per un modello giurisdizionale sulla scia dell'esempio inglese; nel secondo dopoguerra, Francia, Italia e Giappone, invece, recuperarono o attinsero dalle tradizionali teorie connesse alla verifica parlamentare, mentre la *Grundgesetz* tedesca definì un controllo “*a due stadi*”²⁷⁸, prima parlamentare, poi, ed eventualmente, di giustizia costituzionale²⁷⁹.

L'art. 41 della Legge fondamentale tedesca²⁸⁰, infatti, rimette al *Bundestag* la verifica delle elezioni, ammettendo gli interessati a ricorrere al Tribunale costituzionale federale avverso alle decisioni assunte dall'organo legislativo. Una soluzione equilibrata, garantistica e capace al contempo di costituire un “*ottimo deterrente*”²⁸¹ per il *Bundestag*, indotto ad adottare decisioni secondo diritto.

La possibilità d'intervento del giudice costituzionale non si contraddistingue, difatti, per alcun “*intento espropriativo*”²⁸² dell'assemblea - purché e finché eserciti la propria

²⁷⁴ F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato* cit., p. 2865.

²⁷⁵ Cfr. F. LANCHESTER, *ibid.*

²⁷⁶ F. LANCHESTER, *ibid.*

²⁷⁷ F. LANCHESTER, *ibid.*

²⁷⁸ F. LANCHESTER, *ibid.*

²⁷⁹ F. LANCHESTER, *ibid.*

²⁸⁰ Art. 41: “*La verifica delle elezioni spetta a Bundestag. Tale organo decide anche se un deputato del Bundestag ha perduto la sua appartenenza ad esso.*

Contro la decisione del Bundestag è ammesso il ricorso al Tribunale costituzionale federale”.

Per un approfondimento sulle peculiarità e sulle caratteristiche tecniche e operative del modello tedesco, cfr., tra gli altri, M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri* cit., pp. 1430-1435; G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., pp. 222-244; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 416-420.

²⁸¹ M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 1435.

²⁸² P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 420.

attribuzione nei canoni e nel rispetto dello stato di diritto, senza sconfinare in abusi - e incarna semmai un riesame con mere finalità di riconduzione dell'istituto nell'alveo della legalità costituzionale²⁸³.

Al controllo sulle elezioni tedesco si riconosce un “*fine [di protezione del] diritto elettorale in senso oggettivo*”²⁸⁴, volto ad “*assicurare la regolarità della composizione del Bundestag e non tende[n]te, se non indirettamente, alla protezione del diritto soggettivo dell'elettore*”²⁸⁵. Spia ne sarebbe la considerazione per cui solo gli errori incidenti sulla composizione dell'Aula possono importare l'invalidazione di un'elezione²⁸⁶.

Al contrario, il *recurso de amparo electoral* spagnolo (art. 49 LOREG e art. 114 LOREG) viene prospettato come un procedimento mirante non tanto al sindacato sulla validità delle elezioni, con la lente obiettiva dell'esatta osservanza della disciplina elettorale, quanto come il presidio ultimo a tutela dei diritti soggettivi fondamentali dei ricorrenti²⁸⁷; e, nello specifico, del *derecho de sufragio activo y pasivo*, di cui all'art. 23 Cost. spagnola²⁸⁸. Si tratta del resto di una particolare *species* di un *genus* più ampio, quale l'*amparo constitucional*, caratterizzato tuttavia, in questo caso, da termini processuali più ridotti e procedure peculiari, in stretta connessione alle esigenze elettorali²⁸⁹.

Nonostante, tuttavia, l'emblematica scelta della Costituzione spagnola post-franchista del 1978 a favore della giurisdizionalizzazione della verifica²⁹⁰, operata dall'art. 70.2 (“*la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras está sometida al control judicial, en los terminos que establezca la Ley Electoral*”²⁹¹”), indice di una peculiare attenzione per le esigenze di tutela delle posizioni soggettive coinvolte, è

²⁸³ P. TORRETTA, *ibid.*

²⁸⁴ M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri cit.*, p. 1433.

²⁸⁵ M.L. MAZZONI HONORATI, *ibid.*

²⁸⁶ Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 1433: “*In applicazione di tale principio un errore elettorale (Wahlfehler) può condurre alla dichiarazione di invalidità dell'elezione solo quando esista la possibilità che la composizione del Bundestag risulti da questo falsata*”.

²⁸⁷ D. CORDOBA CASTROVERDE, *Régimen jurídico del recurso de amparo, Cuadernos de Derecho Judicial, Derecho electoral, Consejo general del poder judicial*, 1993, XXXII, p. 305.

²⁸⁸ Diego Córdoba Castroverde, tuttavia, evidenzia come, trattandosi di un ricorso riferito alla materia elettorale, normalmente vedrà leso l'art. 23 cost., ma nulla vieta che con *el recurso de amparo electoral* si faccia valere la lesione di altro diritto contemplato dall'art. 53.2 Cost. spagnola; D. CORDOBA CASTROVERDE, *ibid.*

²⁸⁹ D. CORDOBA CASTROVERDE, *Régimen jurídico del recurso de amparo cit.*, pp. 297-305.

²⁹⁰ Giorgia Pavani ha evidenziato, tuttavia, come “*il dato costituzionale porterebbe a classificare l'ordinamento nel modello giurisdizionale ordinario, ma la fitta attività di controllo immediatamente successiva all'esercizio del voto da parte delle Juntas – percepite dai cittadini come dei veri Tribunali delle contestazioni elettorali – rappresenta un tipico caso di distacco tra law in the books e law in action*”; G. PAVANI, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale cit.*, p. 57.

²⁹¹ La LOREG 19 giugno 1985, modificata dalla LOREG 2 aprile 1987 e 13 marzo 1991, regola il contenzioso elettorale davanti al *Tribunal Supremo*.

proprio l'innesto dell'*amparo electoral* a costituire, in ultima analisi, il perno centrale nell'architettura complessiva, ponendo le eventuali pronunce del *Tribunal Constitucional* a presidio ultimo de *los derechos fundamentales*²⁹².

Certamente un primo rimedio è costituito dall'impugnabilità, dinanzi a la *Sala de lo Contencioso Administrativo de Tribunal Supremo*²⁹³, degli atti emessi dalle *Juntas Electorales*, organi permanenti della *Administración Electoral*²⁹⁴, le cui decisioni, “*no obstante su matiz y transfondo político*”²⁹⁵ (“nonostante la sfumatura e il sottofondo politico”), rimangono pur sempre atti amministrativi nel senso tecnico e giuridico di cui all'art. 1 della *Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*²⁹⁶.

Tuttavia l'affinamento, con i dovuti adattamenti, del più generale strumento del ricorso diretto al giudice costituzionale, pur non riguardando la stretta interpretazione della legge elettorale, né trasformando il *Tribunal Constitucional* in un “giudice elettorale”, chiamato a conoscere direttamente delle impugnazioni elettorali senza che sia sottesa una lesione di un diritto fondamentale, pone non poche difficoltà nel momento in cui si cerchi di “*trazar la barrera entre lo que constituyen cuestiones de mera legalidad sin trascendencia constitucional y aquéllas que sí la tienen*”²⁹⁷ (“tracciare una demarcazione tra le questioni di mera legalità e quelle che assurgono a un livello costituzionale”).

Quel che certamente emerge, al di là del differente approccio, maggiormente attento alla tutela del diritto soggettivo elettorale coinvolto nel contenzioso o all'interesse pubblico alla corretta composizione dell'Assemblea legislativa (distanze che peraltro si assottigliano nel momento in cui si consultino i criteri interpretativi elaborati dalla giurisprudenza del *Tribunal Supremo*, tra cui figura la necessità che le infrazioni lamentate abbiano inciso sui risultati elettorali²⁹⁸), è l'astratta possibilità di ricorrere, a

²⁹² Per un approfondimento, cfr. G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., pp. 108-109.

²⁹³ Le decisioni possono essere declaratorie d'inammissibilità del ricorso presentato oppure, qualora entrino nel merito, dichiarare valida o nulla l'elezione e la proclamazione degli eletti. Tra i criteri interpretativi a cui si ispira la giurisprudenza del *Tribunal Supremo* rientrano la presunzione di legalità degli atti emessi dall'*Administración Electoral*, come l'incidenza delle infrazioni sul risultato elettorale, con distorsione della volontà popolare; cfr. J.M. ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, *Proceso contencioso electoral ante el Tribunal Supremo. Modalidades y tramitación, Cuadernos de Derecho Judicial, Derecho electoral, Consejo general del poder judicial*, 1993, XXXII, pp. 288-293.

²⁹⁴ “*L'amministrazione elettorale è affidata a juntas electorales, al cui vertice si colloca la Junta Electoral Central, organo permanente ed indipendente: tali juntas sono chiamate a garantire la trasparenza e l'obiettività del processo elettorale. Alla magistratura spetta poi la funzione di verifica della validità delle elezioni, ed inoltre, in ultima istanza, è ammesso ricorso de amparo al Tribunale costituzionale*”; F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 380.

²⁹⁵ J.M. ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, *Proceso contencioso electoral ante el Tribunal Supremo* cit., p. 270.

²⁹⁶ J.M. ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, *ibid.*

²⁹⁷ D. CORDOBA CASTROVERDE, *Régimen jurídico del recurso de amparo* cit., p. 306.

²⁹⁸ V. *supra* nota 293.

seconda di diversi presupposti, a un giudice terzo e imparziale che accomuna sistemi per altri versi distantissimi.

Con il *proprium* dovuto all'evoluzione storica dei vari Paesi e alle caratteristiche dei differenti ordinamenti, l'Inghilterra, inquadrata tra i modelli giurisdizionali o misti a seconda della rilevanza data all'aspetto formale o sostanziale²⁹⁹, ha riconosciuto una competenza giurisdizionale in tema di contenzioso elettorale; così la Germania, che ha trovato un diverso equilibrio, pur sempre accordando un presidio ultimo di legalità; così la Costituzione austriaca del 1920, primo esempio di controllo costituzionale elettorale affermatosi in Europa³⁰⁰; così la V Repubblica francese³⁰¹; e, così, infine, la "giovane" Costituzione spagnola, che ha potuto forse raccogliere una nuova sensibilità.

Esistono, pertanto e con qualche approssimazione, tre modelli di verifica: *“quello interno (articolato tra assemblea e Commissione specializzata); quello esterno (di tipo strettamente giurisdizionale o attenuato); quello misto”*³⁰². Dall'esperienza emerge come non sia tracciabile alcuna relazione biunivoca tra sistema di verifica prescelto e ordinamento giuridico di *civil* o di *common law*, oppure sistema elettorale o forma di governo³⁰³. *“Come si vede, la scelta del sistema di verifica non è collegata affatto alla forma di governo: giacché si ha competenza parlamentare esclusiva sia negli Stati Uniti (forma presidenziale), sia in Svizzera (forma cosiddetta direttoriale) che in Italia (forma parlamentare) (...). Più specificamente, per ciò che concerne gli Stati Uniti d'America, la competenza dei due rami del Congresso viene ritenuta una applicazione (e non già una deroga, come per chi dia maggior peso ad aspetti oggettivi) del principio della divisione dei poteri”*³⁰⁴. E se, del resto, è difficile *“ingabbiare (...) in modelli ben definiti”*³⁰⁵ le

²⁹⁹ Cfr. G. PAVANI, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale* cit. L'A., con riferimento al caso britannico, ha parlato di *“dubbia collocazione”*, dal momento *“che parte della dottrina [lo] definisce “misto” per via della competenza residuale ancora mantenuta dalla Camera dei Comuni e altri “giurisdizionale” tout court, puntando più sulle caratteristiche materiali del controllo piuttosto che sul dato formale della disciplina del medesimo”*; p. 57.

³⁰⁰ P. TORRETTA, *Verifica delle elezioni* cit., p. 244.

³⁰¹ Per un approfondimento sul modello di controllo delle elezioni francese, cfr., tra gli altri, G. MILANI, *Sistemi comparati* cit., pp. 244-263; P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 403-416. In particolare, sull'evoluzione del sistema, cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri* cit., pp. 1413-1423. L'A. evidenzia come, nel trasferire il controllo sulle elezioni al *Conseil Constitutionnel* (art. 59), la revisione ha escluso le possibilità di abusi ma, allo stesso tempo, come evidenziato dalla dottrina francese, ha risposto ad esigenze più ampie all'interno del disegno riformatore; *“giustificata dal principio della divisione dei poteri (poiché attribuiva ad un organo giurisdizionale un potere per sua natura giurisdizionale) aveva tuttavia una motivazione politica. Non si può fare a meno di osservare infatti come anche questa modifica costituzionale pur opportuna in sé, tendesse, al pari di molte altre norme della Costituzione del 1958, a limitare i poteri del Parlamento ed a sminuirne il ruolo”*; pp. 1417-1418.

³⁰² F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri* cit., p. 2867.

³⁰³ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 300; cfr. sul punto, tra gli altri, F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 380.

³⁰⁴ L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè Editore, 1965, p. 750.

³⁰⁵ G. PAVANI, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale* cit., p. 57.

soluzioni alternative al modello parlamentare, “*accomunate*”, secondo Giorgia Pavani, solamente “[*dal*]l’*esternalizzazione della verifica dei poteri*”³⁰⁶, imponendo pertanto d’indagare le ragioni storiche che, caso per caso, hanno portato ad uno “*iato tra abbandono o mantenimento*”³⁰⁷ del modello, l’assenza³⁰⁸ di un definito “*“patrimonio comune” alle democrazie occidentali (ed europee in particolare) dell’attività di verifica dei poteri*”³⁰⁹ non ha escluso di “*ravvisa[re] alcune tendenze comuni e una minima circolazione delle esperienze più consolidate*”³¹⁰.

Con i dovuti *caveat*, Francesco Biagi e Sara Pennicino, partendo dal rilevamento della “*tendenza all’“esternalizzazione” del controllo delle elezioni [come] uno dei fenomeni che maggiormente caratterizzano il costituzionalismo contemporaneo*”³¹¹, comune tanto alle “*nuove democrazie*”³¹² quanto a “*quelle consolidate*”³¹³, hanno delineato nella “*creazione di un potere distinto dai tre tradizionali*”³¹⁴ un indirizzo sempre più condiviso, sottolineato dall’affidamento a organi indipendenti della supervisione sulle elezioni.

Al contempo, tuttavia, un’altra tendenza riscontrabile è senz’altro quella all’insegna della giurisdizionalizzazione.

Secondo Fulco Lanchester, infatti, “*i documenti costituzionali più recenti degli ordinamenti democratici europei evidenziano una tendenza alla giurisdizionalizzazione in senso lato del procedimento di verifica dei poteri*”³¹⁵.

Guardando oltreoceano, anche laddove la verifica dei poteri è rimasta una prerogativa parlamentare, è stato possibile arrivare a un sindacato che arginasse le possibilità di abuso. Proprio la giurisprudenza costituzionale statunitense può suggerire qualche spunto per ulteriori riflessioni.

Pur prevedendo, infatti, l’art. I §5 della Costituzione degli Stati Uniti d’America che “*Each House shall be the judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members*” e riconoscendo la stessa Corte Suprema che, nel giudizio di convalida, l’Assemblea esprime “*the power (...) to render a judgment which is beyond the authority*

³⁰⁶ G. PAVANI, *op. cit.*, p. 56.

³⁰⁷ G. PAVANI, *op. cit.*, p. 57.

³⁰⁸ *Contra* G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri* cit., pp. 196-198. L’A. evidenzia come, in seno al Consiglio d’Europa, sia emerso “*un «patrimonio elettorale europeo»*”, che non richiede la riserva giurisdizionale, né il totale esautoramento del Parlamento, ma con cui, tuttavia, “*la riserva parlamentare assoluta (...) appare di dubbia compatibilità*”; p. 195.

³⁰⁹ G. PAVANI, *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale* cit., p. 57.

³¹⁰ G. PAVANI, *op. cit.*, p. 56.

³¹¹ F. BIAGI, S. PENNICINO, *L’introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 381.

³¹² F. BIAGI, S. PENNICINO, *ibid.*

³¹³ F. BIAGI, S. PENNICINO, *ibid.*

³¹⁴ F. BIAGI, S. PENNICINO, *ibid.*

³¹⁵ F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri* cit., p. 2867.

of any other tribunal to review”³¹⁶, l’accertamento parlamentare soggiace tuttavia ai limiti previsti dalla Carta fondamentale. Emblematico il caso *Powell v. McCormack*³¹⁷ (1969). La Corte Suprema, in detta vertenza, dichiarò nulla la delibera con cui il Congresso aveva escluso dal suo seno un deputato, esorbitando dalla funzione di mero accertamento e sfociando nell’introduzione di ulteriori requisiti di eleggibilità rispetto a quanto prescritto dalla Costituzione³¹⁸. Reputò pertanto di poter sindacare, senza sovrapporsi allo spazio conferito all’Assemblea legislativa, sulla delibera con cui era stato escluso un deputato “duly elected”³¹⁹, il cui “diritto (...) *ad occupare il seggio della House of Representatives [era] (...) direttamente ancorato all’art. I, §V, Cost.*”³²⁰, dal momento che si risolveva in una questione interpretativa della Carta fondamentale non preclusa alla Corte Suprema, il cui giudizio “*si estende ad ogni fattispecie “arising under this Constitution”*”³²¹.

“In Powell assume grande rilievo la concezione del rapporto tra Corte Suprema e Congresso, tra Giudiziario e Legislativo ed il ruolo del giudice supremo come “ultima fortezza” contro il rischio che una decisione politica del Congresso possa alterare il responso delle urne ed escludere rappresentanti “scomodi”.

*Proprio il penetrante sindacato della Corte in una materia che poteva essere annoverata tra le “political questions” mostra come non sussista un inevitabile contrasto tra l’attribuzione alle Camere della verifica dei poteri e la tutela giurisdizionale dei diritti politici fondamentali. Anche in un ordinamento che pure ha mantenuto la competenza delle Camere nel giudizio sui titoli di ammissione, il rafforzamento dell’ideale democratico ha comportato un’evoluzione della prerogativa parlamentare: si abbandona la visione di un Parlamento che attraverso l’esercizio del controllo sulle elezioni possa cooptare i propri membri, per concepire tale funzione di controllo, svolta da un corpo politico, come imparziale, da esercitarsi dunque secondo le regole ed i principi della giurisdizione”*³²².

La ricerca di strade che possano garantire l’osservanza del dettato normativo anche nell’esercizio della prerogativa parlamentare si impone oggi come una priorità, posta

³¹⁶ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 432.

³¹⁷ Per un’approfondita analisi del caso, cfr. G.E. VIGEVANI, *Stato democratico* cit., pp. 94 ss.

³¹⁸ Secondo G.E. Vigevani, indirettamente la Corte Suprema avrebbe “*introd[otto] un più generale divieto al legislatore federale di intervenire nella disciplina delle ineleggibilità parlamentari, sia allargando che restringendo le condizioni fissate dall’art. I della Costituzione*”; G.E. VIGEVANI, *ibid.*

³¹⁹ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 439.

³²⁰ P. TORRETTA, *ibid.*

³²¹ P. TORRETTA, *op. cit.*, p. 437.

³²² G.E. VIGEVANI, *Stato democratico* cit., p. 95.

l'importanza che dispiega il corretto assolvimento di una funzione che costituisce l'anello di congiunzione tra cittadini ed istituzioni³²³.

Il sacrificio o, come minimo la compressione, inflitta dalla disciplina derogatoria di cui all'art. 66 Cost. rischia di inficiare la garanzia del diritto di difesa giurisdizionale e induce a riflettere sui possibili (finanche opportuni) correttivi.

E se il contrasto con i principi convenzionali non è mai stato registrato dalla Corte Edu, quando la stessa è stata chiamata a pronunciarsi sul sistema di verifica dei poteri italiano³²⁴, qualche monito è stato lanciato in occasione della sanzione di altri ordinamenti, come quello rumeno, o della censura di modelli - come quello belga³²⁵ - che tuttavia evoca(va)no più di qualche assonanza con quello italiano, per il fatto di contemplare un controllo esclusivamente interno all'organo parlamentare. Significativo, del resto, come nel 2015 la Romania, a seguito della pronuncia *Grosaru c. Romaniae*, abbia abbandonato la verifica dei poteri parlamentare, introducendo commissioni elettorali indipendenti³²⁶.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, oltre al nostro, solo il modello belga (e il danese e l'islandese, pur con considerevoli differenze³²⁷) rimane fedele all'integrale prerogativa

³²³ Cfr. P. TORRETTA, *Verifica delle elezioni* cit., pp. 471 ss.

³²⁴ Diversamente in relazione all'autodichia (v. *Savino e altri c. Italia*). Tuttavia, oggetto di censura, non è stato "di per sé" il meccanismo per cui i parlamentari risultano "giudici"; infatti, "la Corte non [ha condannato] di per sé l'autodichia della Camera, né rit[enuto] che l'indipendenza dei "giudici camerale" [fosse] pregiudicata per il semplice fatto che essi sono deputati: la violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU [è derivata] esclusivamente dalla mancanza del requisito dell'imparzialità (...) poiché l'Ufficio di Presidenza della Camera [era] al contempo organo amministrativo che emette[va] il provvedimento impugnato e, in secondo grado, giudice della sua stessa condotta"; C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2009, p. 22. Molto critico con la pronuncia Nicola Occhicupo, secondo cui "il Giudice di Strasburgo ha perduto una buona occasione per affermare una sua significativa incidenza nell'ordinamento italiano, per di più quale garante di uno dei diritti fondamentali, come è quello della tutela giurisdizionale, che pur ha contribuito ad affermare nella sua pluridecennale giurisprudenza"; N. OCCHIOCUPO, *Alla ricerca di un giudice* cit., p. 32. L'A. peraltro ha auspicato, in assenza di una riforma dell'autodichia, "reperto archeologico" in deroga allo Stato di diritto, l'iniziativa dei giudici nazionali a "investire, in via pregiudiziale, la Corte di Giustizia della Unione Europea", la cui giurisprudenza riconosce il diritto alla tutela giurisdizionale quale diritto fondamentale della persona umana; pp. 34-35; 36. Sul possibile contrasto con il diritto dell'Unione europea e a critica della sentenza, cfr. inoltre S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare* cit., pp. 1271-1279. L'A., tuttavia, ha rilevato come "(...) la Camera dei deputati, in seguito alla sentenza della Corte europea, [abbia] (...) modificato l'art. 12, comma 6, del proprio regolamento specificando che i propri organi di autodichia decidono in via esclusiva"; p. 1275. La pronuncia, sebbene priva di effetti "potenzialmente dirompenti", rappresenta tuttavia un " (...) attacco" nei confronti del sistema di giustizia domestica della Camera [che] potrebbe "contagiare" (e sembra che ciò stia già avvenendo) altre tradizionali prerogative parlamentari come il monopolio del giudizio sulla verifica dei poteri (art. 66 Cost.), l'insindacabilità e l'invulnerabilità (art. 68 Cost.)"; C. FASONE, *op. cit.*, pp. 25-26.

³²⁵ Le cui procedure sono state riviste proprio a seguito della pronuncia della Corte EDU (10/07/2020) sul caso *Mugemangango c. Belgio*; G. PICCIRILLI, *È necessario riformare la giustizia elettorale italiana* cit.

³²⁶ G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri* cit., p. 194.

³²⁷ G. PICCIRILLI, *È necessario riformare la giustizia elettorale italiana. Le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo* cit.

parlamentare, con l'esclusione di qualsivoglia appello o intervento giurisdizionale³²⁸. Il che rende, in definitiva, ad oggi, l'immutata custodia della "scelta del Costituente italiano(...)sempre più (...) isolata nel panorama comparato (...)”³²⁹.

4. La giurisprudenza della Corte Edu in tema di giusto processo, di elezioni libere e di diritto a un ricorso effettivo: qualche sollecitazione?

È con la recente pronuncia *Mugemangango c. Belgio*³³⁰ che si è riaccesa la speranza che possa muoversi qualcosa sul fronte interno, nell'ottica di rivedere il modello di verifica dei poteri integralmente parlamentare.

Con il recente *arrêt*, infatti, la Corte di Strasburgo, nel censurare il modello belga, ha precisato alcuni aspetti lambiti in precedenti decisioni e fornito una sorta di ““decalogo” a futura memoria”³³¹, che rende la pronuncia in esame particolarmente interessante in quanto potenzialmente “foriera di importanti ricadute anche per il nostro ordinamento”³³². In particolare, nei casi in cui i parlamentari - per natura non “politically neutral”³³³ (“«des députés ne peuvent, par définition, pas être “politiquement neutres”»”³³⁴) - sono giudici di sé stessi³³⁵, non devono mai mancare alcune guarentigie, quali la predisposizione di idonee garanzie processuali atte ad assicurare equità, obiettività delle decisioni assunte e necessariamente motivate; la circoscrizione per via normativa della discrezionalità ammessa, ai fini di evitare deliberazioni arbitrarie; il riconoscimento di adeguati momenti e spazi d'intervento difensivo nel corso nel procedimento³³⁶.

Nel caso di specie, infatti, la Corte aveva puntualmente rilevato che “l'organo parlamentare chiamato a dirimere le controversie elettorali non [era] imparziale; che le procedure delineate dai regolamenti interni non [escludevano] comportamenti arbitrari; che la decisione finale non [era] stata basata su un ragionamento equo, oggettivo e motivato”³³⁷.

³²⁸ G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica* cit., p. 203.

³²⁹ G. PICCIRILLI, *op. cit.*, p. 193.

³³⁰ Corte Edu, 10/07/2020.

³³¹ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale* cit., p. 31.

³³² M. MANCINI, *ibid.*

³³³ M. MANCINI, *ibid.*

³³⁴ L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 241. La Corte di Strasburgo ha evidenziato “la delicatezza di situazioni come la belga”, rilevando l'assenza di neutralità nel giudizio parlamentare, “(come già aveva fatto in merito al caso della parlamentare europea Tatiana Ždanoka)”; p. 241.

³³⁵ M. MANCINI, *op. cit.*, p. 31.

³³⁶ M. MANCINI, *ibid.*

³³⁷ G. PICCIRILLI, *È necessario riformare la giustizia elettorale italiana* cit.

A dare avvio al ricorso era stato un candidato presentatosi per il Parlamento della Vallonia e risultato non eletto per questione di misura, la cui denuncia di irregolarità elettorali, con conseguente richiesta di riconteggio delle schede, non aveva trovato conforto in esito all'esperimento dei rimedi interni. Il ricorrente aveva pertanto lamentato la violazione dei parametri convenzionali di cui agli artt. 3, Prot. I add. Cedu (*diritto a libere elezioni*) e 13 Cedu (*diritto a un ricorso effettivo*).

Dopo l'iniziale diniego degli Uffici elettorali, per carenza di giurisdizione, si era rivolto all'organo interno camerale. Tuttavia il *plenum*, "chiamato dall'art. 7 del regolamento interno a pronunciarsi in via definitiva"³³⁸, aveva disatteso le speranze che un'iniziale apertura della *Commission de vérification des pouvoirs* aveva saputo accendere³³⁹.

La *Grande Chambre* ha, nella sostanza, accolto tutte le censure mosse dal ricorrente, rilevando come avessero partecipato alla discussione - nell'organo istruttorio e in Assemblea - nonché al voto definitivo del *plenum* finanche i "controinteressati" deputati eletti nella medesima circoscrizione di *Charleroi*, elemento indice e spia di potenziale arbitrarietà del *decisum*. Inoltre, la decisività del voto dell'Aula (peraltro, nel caso di specie, discorde dalle determinazioni dell'organo istruttorio), assunto senza specifiche motivazioni né maggioranze qualificate, non avrebbe posto "la decisione sulla verifica dei risultati elettorali (...) al riparo da logiche contrappositive tra maggioranza/opposizione, finendo così per replicare anche in questo ambito le tipiche dinamiche partisan che caratterizzano il confronto politico"³⁴⁰. In definitiva, la determinazione rimessa al *plenum* assurgerebbe a "conferma del carattere politico della decisione finale"³⁴¹.

Calando più nelle peculiarità del sistema belga le ragioni dell'*arrêt*, un ruolo determinante è stato dispiegato dalla constatazione che "«ni la Constitution, ni la loi, ni le règlement du parlement wallon» presentassero norme procedurali idonee a condurre ad una qualche «*décision équitable, objective et motivée*»"³⁴² e all'incompatibilità convenzionale della "mancanza «*d'une procédure offrant des garanties adéquates et suffisantes pour exclure l'arbitraire et en assurer un examen effectif, conforme aux exigences de l'article 3 du Protocole n. 1*»"³⁴³.

³³⁸ L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 241.

³³⁹ L. TRUCCO, *ibid.*

³⁴⁰ G. PICCIRILLI, *op. cit.*

³⁴¹ G. PICCIRILLI, *ibid.*

³⁴² L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 241.

³⁴³ L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 241.

La curiosità che desta la pronuncia è, tuttavia, non tanto e non solo connessa alla conferma di alcuni orientamenti giurisprudenziali della Corte di Strasburgo circa la differente portata dell'art. 6 Cedu (*diritto a un equo processo*) e dell'art. 13 Cedu, strumentale alla tutela di un diritto "sostanziale" convenzionale³⁴⁴ e breccia³⁴⁵ per un sindacato sull'art. 3 Prot. add. I Cedu³⁴⁶, oggetto di autonoma, unica e diretta trattazione per gli ordinamenti dotati di rimedi giurisdizionali in materia elettorale e di distinto e parallelo esame rispetto all'art. 13 Cedu³⁴⁷, negli altri casi³⁴⁸; ma l'interesse acceso dalla pronuncia è relativo alle implicazioni per i modelli che, come quello belga, prevedono uno scrutinio interamente rimesso all'organo parlamentare.

Sotto il primo profilo, dunque, la decisione si pone nel solco e a conferma dell'indirizzo della giurisprudenza convenzionale nel senso di riservare l'applicazione dell'art. 6 Cedu alle controversie civili (c.d. "*civil limb*"³⁴⁹) e alle accuse penali³⁵⁰, aderendo a un'interpretazione letterale della disposizione, da più parti criticata³⁵¹, mantenuta anche a fronte della prospettazione di situazioni miste o ibride, come nel caso dell'*arrêt Pierre-Bloch*, in cui i riflessi patrimoniali vennero tuttavia relegati a meri "*corollari*"³⁵² del "diritto politico", di per sé escluso dal raggio d'operatività della norma

³⁴⁴ Pe un approfondimento, cfr. M. MANCINI, *Procedimento preparatorio* cit., pp. 10-32.

³⁴⁵ Cfr. sul punto L. TRUCCO, *La democrazia elettorale tra margine di apprezzamento degli stati e tutela dei diritti individuali*, in M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa, Uno strumento didattico*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 241: "(...) la pronuncia relativa all'*affaire Mathieu-Mohin* – non a caso, messa a punto dalla Corte in composizione plénière – un «caso pilota» nell'universo della giurisprudenza Cedu in materia. In particolare, essa può dirsi il «cavallo di Troia» attraverso il quale la Corte ha aperto le porte al proprio sindacato sul vasto e delicato terreno delle «elezioni», riconoscendo l'importanza capitale (si veda il §47) del P1-3 «nel sistema della Convenzione», e finendo, con ciò stesso, per rendere più sfumato lo spartiacque tra la sfera di tutela dei «diritti individuali» e quella concernente i «diritti politici», nonché, più in generale, per far assurgere la democrazia ad «elemento fondamentale dell'ordine pubblico europeo»".

³⁴⁶ Pioniere l'*affaire Mathieu-Mohin*, occasione in cui la Corte ha tenuto a precisare che "*si [fosse] pronunciata, pour la première fois (...), sur des griefs (lett. «doglianze»), concernenti [l']art. 3 del protocollo add. I*"; L. TRUCCO, *op. cit.*, p. 240.

³⁴⁷ Nel caso *Grosaru c. Roumanie*, "*per la prima volta, la Corte EDU ha effettuato un esame separato dei profili di cui ai due parametri convenzionali*"; prima il profilo relativo all'art. 3 Protocollo addizionale I alla Cedu assorbiva ogni questione relativa all'art. 13 Cedu. In tale occasione la Corte ha avuto modo di precisare i termini e la portata di entrambi; G. PICCIRILLI, *È necessario riformare la giustizia elettorale italiana* cit.

³⁴⁸ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio* cit., p. 29; L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 242.

³⁴⁹ M. MANCINI, *op. cit.*, p. 21. Il concetto convenzionale è più esteso rispetto alla qualifica giuridica di diritto interno e dà corso a "*un'esegesi sostanzialistica*" in cui sono coinvolti, dunque, non solo i "*tradizionali diritti ed istituti di carattere civile*", ma sono involte anche "*le ricadute patrimoniali di una controversia amministrativa*" o la casistica in cui vi siano "*diritte e significative ripercussioni*" (Corte EDU, 20/11/2012, *Alexandre c. Portogallo*) su un diritto civile patrimoniale e non; pp. 21-22.

³⁵⁰ L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 242. Indirizzo confermato anche, ad esempio, nell'*affaire Ricci c. Repubblica Italiana, Ferrazini c. Italia e Saccomanno e altri c. Italia*; cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 480-481; 491-492.

³⁵¹ Cfr., tra gli altri, L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., pp. 323-324; G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri* cit., p. 204; P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 481-483.

³⁵² "*Ma per la Corte tali aspetti sono semplici corollari dell'obbligazione, gravante su ciascun candidato, di limitare le spese elettorali e attengono perciò «alla organizzazione del diritto [politico] di cui si discute nella causa» (§51)*"; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 482-483.

in oggetto³⁵³. Orientamento, del resto, che era stato confermato anche nella più recente vertenza *Saccomanno e altri c. Italia*³⁵⁴, succeduta a una condanna (nel caso *Grosaru c. Roumanie*, seppur sulla base del combinato disposto degli artt. 3 Protocollo add. I Cedu e 13 Cedu) che aveva ingenerato in dottrina qualche aspettativa circa un mutamento d'indirizzo. Ma secondo alcuni commentatori, e in particolare Paola Torretta, la Corte, nel caso *Saccomanno e altri c. Italia*, era tornata “a trincerarsi dietro l'affermazione che “i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale esulano dal campo di applicazione dell'articolo 6”³⁵⁵, destando il più totale disincanto circa l'eventualità che il giudice di Strasburgo potesse prendersi carico della salvaguardia dei caratteri di imparzialità e terzietà del giudizio nello specifico ambito della verifica dei poteri³⁵⁶.

Secondo Lara Trucco, “(...) nell'occasione, la Corte non solo [avrebbe] fatto un passo indietro, ma è parsa addirittura voler chiudere completamente la porta a questo tipo di sindacato, con l'affermare in modo tranchant che «i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale esulano dal campo di applicazione dell'articolo 6» e, conseguentemente dell'art. 13 della Convenzione (essendo un tale disposto applicabile solo con riguardo a “motivi di ricorso difendibili” rispetto alla stessa Convenzione), dal momento che «riguardano l'esercizio di diritti a carattere politico e che non sono dunque relativi a “diritti e doveri di carattere civile” o alla “fondatezza di un'accusa penale”» (§§78-83)”³⁵⁷.

Se, dunque, la verifica dei poteri rumena, seppur in virtù della riscontrata incertezza interpretativa della disciplina elettorale sottesa, non è stata considerata in grado di fornire “a sufficient guarantee of impartiality», v. *Grosaru*, §54”³⁵⁸, la Corte Edu, nei confronti dei “sistemi di più “lunga tradizione democratica” sembra aver indugiato a palesare una netta censura verso una giurisdizione elettorale ‘domestica’”³⁵⁹; e, al di là del possibile differente riguardo avuto per le democrazie consolidate, rimane l'impressione che sia semmai definitivamente nel combinato disposto dell'art. 3, Prot. add. I Cedu e dell'art. 13 Cedu da ricercare il corretto incanalamento, semmai, della questione³⁶⁰.

³⁵³ P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 481-483.

³⁵⁴ A commento, cfr. L. TRUCCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)* cit.: “Il giudice di Strasburgo ha dunque dimostrato (rectius: confermato) di volersi riservare un ruolo “straordinario”, lasciandosi aperto lo spiraglio di un qualche proprio sindacato in materia come estrema ratio, e ciò, in presenza di rischi tangibili (cioè, quando?) di sconfinamento al di là della soglia minima di democraticità elettorale”; p. 1.

³⁵⁵ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 492.

³⁵⁶ P. TORRETTA, *ibid.*

³⁵⁷ L. TRUCCO, *Sistema di elezione* cit., p. 3.

³⁵⁸ L. TRUCCO, *ibid.*

³⁵⁹ P. TORRETTA, *La verifica dei poteri* cit., pp. 442-443.

³⁶⁰ Cfr. sul punto G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri* cit.; in particolare, p. 204: “Anche dinanzi al mantenimento della (discutibile) ascrizione dei diritti politici al di

Tuttavia, con l'ultima pronuncia, pur rivolta a una democrazia consolidata come quella belga, la Corte Edu non ha né mutuato e integrato nella propria decisione i tratti e i parametri delineati dal “Codice di buona condotta in materia elettorale”³⁶¹, all'insegna della necessità di un ricorso giurisdizionale da azionare, come minimo, in ultima istanza³⁶², né ha richiamato i report di condanna dell'OSCE³⁶³, rivolti tanto al Belgio quanto all'Italia, né, in definitiva e, forse in maniera ancor più rilevante, ha censurato il modello di verifica integralmente parlamentare *tout court*. Di qui l'impressione che alla base della “strategia decisoria”, vi sia se non un caldeggiato invito, quanto meno una delicata e rispettosa “aspettativa della Corte Edu di revisioni spontanee (anche) da parte di quella manciata di stati, perlopiù (...) monarchie di antica tradizione (Danimarca, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, oltre che Italia) che ancora vi si dimostrano affezionati”³⁶⁴.

È nelle pieghe delle argomentazioni che però si evince una certa “disonomia” tra la verifica rimessa totalmente e inappellabilmente all'organo politico e i principi convenzionali; una dissonanza rinvenibile, in definitiva, secondo Paola Torretta, perfino “rispetto al nucleo di principi in cui la Carta costituzionale identifica lo Stato di diritto”³⁶⁵. L'ermetismo e l'impenetrabilità delle decisioni dell'organo parlamentare, un tempo a tutela dell'indipendenza dello stesso da una magistratura non del tutto affrancata dall'esecutivo, ad oggi rischia di palesarsi “come una superfetazione disarmonica con un sistema costituzionale rigido e dotato di solide garanzie per l'autonomia della

fuori del perimetro dell'art. 6 CEDU, che richiede la possibilità di accesso a un «giudice» indipendente e imparziale, la triangolazione tra gli ulteriori artt. 13 e 3 Prot. 1, spingono ugualmente all'individuazione di un «sistema di ricorso efficace», a garanzia della compatibilità del sistema di verifica dei poteri con il sistema convenzionale”.

³⁶¹ Sul carattere “precoattivo” del *Code of good practice in electoral matters*, sia in virtù della stesura su mandato dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (che l'ha poi approvato), sia per la natura ricognitiva di fonti di sicura vincolatività e sia, infine e soprattutto, alla luce dell'utilizzo nella giurisprudenza della Corte Edu come parametro come minimo non derogabile *in peius* (v. caso *Ekoglanost c. Bulgaria* del 2012), cfr. G. PICCIRILLI, *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri* cit., p. 201; M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio* cit., pp. 7-10. In particolare, il richiamo da parte della giurisprudenza convenzionale “per una sorta di principio transitivo” potrebbe portare il Codice stesso ad integrare il parametro di costituzionalità, ai sensi delle sentenze “gemelle” la Corte costituzionale (sentt. nn. 348 e 349 del 2007); M. MANCINI, *op. cit.*, p. 10; G. PICCIRILLI, *L'aggiramento del «Codice di buona condotta elettorale»* cit., p. 155.

³⁶² Per un approfondimento, cfr., tra gli altri, F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 382.

³⁶³ Cfr. sul punto L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit.; in particolare, p. 242: “Sono andate così deluse le aspettative di chi confidava nella presa in carico di Strasburgo delle direttive rese in sede internazionale, particolarmente attente all'esigenza per «all candidates and all voters registered in the constituency» di disporre in materia elettorale, almeno in ultima istanza, di un possibile canale di accesso al giudiziario (v., le linee guida in materia elettorale della Comm. di Venezia, 2002, § 3.3. lett. a) ed f); e, in modo però più incerto, *Id.*, nell'opinione resa sul caso di specie n. 957/2019, § 24; cfr., inoltre, il rapp. OSCE-ODIHR, 2003, § 10.3 ed il general comment n. 25/1996 del Comitato delle N.U., al § 20)”.

³⁶⁴ L. TRUCCO, *ibid.*

³⁶⁵ P. TORRETTA, *La verifica dei poteri* cit., p. 479.

*magistratura*³⁶⁶. Del resto, “*un parlamentarismo maggioritario, (...) una dialettica politica conflittuale e, talvolta, (...) un (...) uso spregiudicato*”³⁶⁷ hanno finito per far “*sbiadire*”³⁶⁸ le ragioni storiche che legittimavano il fondamento della prerogativa parlamentare³⁶⁹. Oltre alla notazione di quanto “*l’attività di un “giudice in casa propria” spesso collid[a] con la necessità di tutelare diritti e interessi di soggetti terzi*”³⁷⁰.

Alla luce di tali considerazioni, della rilevanza dei diritti individuali coinvolti nel contenzioso elettorale e del più deciso intervento della Corte di Strasburgo su un modello analogo al nostro, dove ricorre “*il dualismo giunte/Assemblee*”³⁷¹ oggetto di censura e caratterizzante anche l’ordinamento italiano, nella misura in cui la decisione dell’Aula può disattendere la proposta della giunta anche a fronte di un procedimento sempre più “*giurisdizionalizzato*”, non resta che l’evidenza della doverosità di un intervento correttivo. Potendosi, in definitiva, affermare che “*tutte le strade paiono condurre al legislatore*”³⁷².

5. Alcune proposte de iure condendo

L’imparzialità e l’indipendenza del controllo dovrebbero fungere da stella polare per l’intervento del Legislatore costituzionale, a seguito degli ultimi moniti lanciati dalla Corte di Strasburgo³⁷³. Tali tratti caratterizzanti dovrebbero essere il minimo comun denominatore di qualsiasi prospettazione di rimodellamento della verifica dei poteri italiana. Le ipotesi sono diverse e spaziano dal mantenimento del Parlamento quale *dominus* con possibilità di sottoposizione al giudizio esterno (in particolare, del giudice costituzionale, sul modello tedesco), al totale affidamento dell’intera attività a un organo esterno, come alla magistratura ordinaria o amministrativa, alla Corte costituzionale o a istituende Commissioni elettorali di estrazione mista.

A fronte, tuttavia, dell’estesa “cornucopia” degli astratti modelli replicabili o ideabili, in alcune ipotesi fatti oggetto di proposte di legge costituzionale, arrivate in stadio più o meno avanzato, senza mai però essere coronate da successo, rimangono impliciti e sottesi

³⁶⁶ L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 242.

³⁶⁷ C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell’uomo* cit., p. 26.

³⁶⁸ C. FASONE, *ibid.*

³⁶⁹ C. FASONE, *ibid.*

³⁷⁰ C. FASONE, *ibid.*

³⁷¹ G. PICCIRILLI, *È necessario riformare la giustizia elettorale italiana* cit.

³⁷² Mutuando le parole di L. TRUCCO, *Sistema di elezione* cit., p. 3.

³⁷³ Cfr. L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 243.

i risvolti giuridici, pratici e politici di ogni scelta adottabile nonché la considerazione che, forse, la riconduzione a giustiziabilità dei diritti con il minor stravolgimento dell'impianto vigente, potrebbe costituire il più equilibrato punto d'incontro tra il rispetto della tradizione e l'adattamento alle esigenze dello Stato di diritto costituzionale e convenzionale³⁷⁴. Oltre che, più prosaicamente, rappresentare la strada concretamente dotata di maggiori *chances* di successo, nel momento in cui si chieda ai detentori della prerogativa una sua devoluzione.

Il ritorno alla proposta contenuta nel progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali³⁷⁵ “*potrebbe rappresentare un first best, vale a dire una prima ragionevole e realistica ipotesi de iure condendo di modifica dell'art. 66 Cost., tanto più che si presenta come un mero «ritocco» costituzionale piuttosto che come una revisione vera e propria*”³⁷⁶.

L'art. 84 del progetto, ai commi 2 e 3, prevedeva che “*Ciascuna Camera giudica[sse] dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera[sse] entro termini stabiliti dal proprio regolamento. Contro la deliberazione o nel caso di decorrenza del termine l'interessato [potesse] proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni*”³⁷⁷.

Dalle ceneri del fallito tentativo di riforma si potrebbe pertanto ripartire³⁷⁸, circoscrivendo la platea dei legittimati a ricorrere alla Corte costituzionale, a cui dovrebbero pervenire solo le questioni che superino un filtro di serietà³⁷⁹, evitando il sovraccarico e garantendo il rispetto di un elemento fondamentale, specie in ambito

³⁷⁴ Cfr. sul punto L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 311. Secondo l'A., il ritorno al progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali “*avrebbe il pregio di non stravolgere del tutto l'opzione del Costituente*”, ispirandosi al modello della *Grundgesetz* tedesca.

³⁷⁵ Per un approfondimento, cfr. E. CATELANI, *Ampliamento delle competenze della Corte costituzionale*: artt. 59, 134 e 137, in V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali nella XIII Legislatura, Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli editore, 1998, pp. 908-925

³⁷⁶ L. CIAURRO, *op. cit.*, pp. 310-311.

³⁷⁷ Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, *Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione, Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, XIII Legislatura*, C. 3931-A e S. 2583-A; disponibile nel sito della Camera dei deputati e nel sito del Senato della Repubblica. Giulio Enea Vigevani ha evidenziato come la Corte costituzionale, a cui sarebbe stata accordata non una generale competenza a conoscere del contenzioso elettorale, ma la funzione di tutelare i diritti dei singoli in relazione alle sole elezioni dichiarate contestate dalla Camera, avrebbe potuto essere eventualmente adita solo in esito alla deliberazione dell'Aula o al decorso del termine; il che avrebbe reso “*molto meno effettivo*” il suo intervento, potendosi la Corte pronunciare “*solo qualche mese o qualche anno dopo la proclamazione degli eletti*”; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 280.

³⁷⁸ Sul punto cfr., tra gli altri, L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., pp. 310 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., pp. 513 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., pp. 669-700; L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 244.

³⁷⁹ Cfr. P. TORRETTA, *ibid.*

elettorale, come il “*fattore tempo*”³⁸⁰; con la *Grundgesetz* tedesca d’ispirazione³⁸¹, ma con saldo ancoraggio nell’impronta della scelta del Costituente³⁸².

Del resto, a parte limitate ipotesi, come la proposta di creazione di un organo indipendente³⁸³ o l’affidamento del controllo alla Corte costituzionale³⁸⁴, sul modello austriaco e francese³⁸⁵, o al Consiglio di Stato o alle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, pur sempre con la possibilità di ricorrere al giudice costituzionale³⁸⁶ (anche avverso l’inerzia parlamentare³⁸⁷), tutte le proposte di legge costituzionale che si sono

³⁸⁰ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 316. Cfr. Gianfranco Mor sul carattere determinante del tempo nell’ottica anche di tutelare la reale volontà dell’elettorato; (v. G. MOR, *Presentazione delle candidature alle elezioni regionali e contenzioso all’interno dei partiti. Qualche considerazione sulle elezioni trentine del 1983, nota a Cons. Stato sez. V, 5 ottobre 1988 n. 547*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 2537-2543). L’A. ha percorso l’orientamento giurisprudenziale sull’immediata impugnabilità degli atti lesivi; “*Se si applicasse questa disciplina anche in materia elettorale, si eviterebbe lo svolgimento di votazioni popolari falsate in origine dall’illegittima esclusione di qualche lista*”; p. 2541.

³⁸¹ Cfr. sul punto Maria Luisa Mazzoni Honorati, secondo cui la soluzione tedesca è “*ben bilanciata*” e si potrebbe prospettare un sistema analogo nel nostro ordinamento, ammettendo le parti interessate ad impugnare le deliberazioni parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri* cit., p. 1435; 1448.

³⁸² V. *supra* nota 374.

³⁸³ Camera dei deputati, XII Legislatura, proposta di legge costituzionale n. 3660/1996, on. Bordon primo firmatario (Cfr. sul punto F. BIAGI, S. PENNICINO, *L’introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 390). L’art. 1 della proposta di legge costituzionale prevedeva la modifica dell’art. 66 Cost. Il co. 1 recitava: “*In caso di contestazione sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, il giudizio spetta a un Collegio di garanzia composto da quindi membri tratti a sorte da un elenco di quaranta cittadini, scelti tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindi anni di esercizio*”.

³⁸⁴ In tal senso, Luigi Ciaurro richiama “*una «pionieristica» proposta di legge della X leg. (C. 4486, di iniziativa dei deputati liberali Battistuzzi, Biondi, Zanone ed altri)*”; L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 315.

³⁸⁵ Senato della Repubblica, XVI Legislatura, Disegno di legge costituzionale n. 1779, d’iniziativa del senatore Zanda, 4 novembre 2008, recante “*Modifica dell’articolo 66 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari*”. All’art. 1, veniva prevista la sostituzione dell’art. 66 Cost. con il seguente testo: “*«Art. 66. – Sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità giudica la Corte costituzionale, nelle forme e nei termini stabiliti dalla legge ordinaria»*”. Cfr. sul punto P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 514

³⁸⁶ Cfr. sul punto F. BIAGI, S. PENNICINO, *L’introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 391.

³⁸⁷ Senato della Repubblica, XV Legislatura, disegno di legge costituzionale d’iniziativa del senatore Manzoni, 31 ottobre 2007, recante: “*Modifica dell’articolo 66 della Costituzione in materia di verifica dei poteri dei parlamentari*”. L’art. 1, sostitutivo dell’art. 66 Cost., disponeva:

“*Art. 66. -Sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere, sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incandidabilità e sulle cause di incompatibilità giudica l’Assemblea di ciascuna Camera, secondo le norme del proprio regolamento. Decorsi dodici mesi dallo svolgimento delle elezioni o dal subentro nel seggio, senza che l’Assemblea della Camera competente si sia pronunciata ai sensi del primo comma, i ricorsi già presentati contro la proclamazione di un parlamentare sono riassunti dagli interessati dinanzi alle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione. Il giudicato di accoglimento ha valore di proclamazione dell’avente diritto. Contro le deliberazioni di cui al primo comma ed al secondo comma, entro quindici giorni l’interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale.*

2. *Con legge ordinaria sono stabilite le norme di attuazione della presente legge costituzionale; con la medesima legge è disciplinata la competenza della Corte d’Appello sulla declaratoria delle cause originarie di ineleggibilità e di incandidabilità e sull’ammissione delle liste e dei candidati, secondo procedure che garantiscano il conseguimento del giudicato prima dello svolgimento delle elezioni*”. Cfr. sul punto F. BIAGI, S. PENNICINO, *L’introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 391. Sulla possibilità di ricorso alla Corte costituzionale a fronte del mancato espletamento degli accertamenti delle Camere nei tempi, v. XVI Legislatura, A.C. n. 862 e A.C. n. 3364; cfr. P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 514. V. *infra* nota 388.

avvicendate senza esito si sono orientate per il sindacato costituzionale sulla decisione dell'Aula³⁸⁸.

Sul punto parte della dottrina, a fronte del rischio di “politicizzazione” della Corte costituzionale, delle difficoltà organizzative in cui potrebbe eventualmente imbattersi³⁸⁹ o della possibile “diffidenza” del Parlamento, che pur sempre dovrebbe investirla con revisione costituzionale della relativa funzione, ha avanzato scenari alternativi: la competenza a decidere sulle controversie elettorali al Consiglio di Stato in unico grado³⁹⁰, l'introduzione di una Commissione elettorale indipendente³⁹¹, l'“*affid[amento] ex lege alla Cassazione, col supporto del meglio attrezzato Ufficio centrale nazionale, [del]l'ultima parola (in sede di appello avverso i deliberati delle attuali Commissioni elettorali*”³⁹², in modo da “*valorizza[re] la natura bifasica del nostro attuale sistema*”³⁹³, la rimessione del giudizio di verifica parlamentare al giudice amministrativo in via di giurisdizione esclusiva³⁹⁴o, ancora, l'introduzione di un tribunale o di una commissione elettorale in composizione mista, capace di “coronare” le idee di Costantino Mortati e di Roberto Lucifero³⁹⁵. Altre ancora hanno concentrato gli interventi sull'attività delle giunte elettorali, lavorando sui regolamenti parlamentari.

³⁸⁸ Cfr. sul punto F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente* cit., p. 391; P. TORRETTA, *ibid.* Solo per la XVI Legislatura, Paola Torretta annovera: A.C. n. 444, d'iniziativa dei deputati Zaccaria, D'Antona, Ferrari, Giovannelli e Naccarato “*Modifica all'articolo 66 della Costituzione. Introduzione della facoltà di ricorso alla Corte costituzionale contro le deliberazioni delle Camere in materia di verifica dei poteri*”, 29 aprile 2008; A.C. n. 862, d'iniziativa del Deputato Pisicchio, “*Modifiche agli articoli 66, 68, 105, 107 e 134 della Costituzione. Attribuzione di funzioni in materia di prerogative parlamentari e di garanzie della magistratura alla Corte costituzionale*”, 7 maggio 2008; A.C. n. 3364, d'iniziativa del Deputato Barbieri “*Modifiche agli articoli 66 e 134 della Costituzione in materia di ricorsi avverso le deliberazioni delle Camere concernenti la verifica dei poteri*”, 1° aprile 2010; A.S. n. 1971, d'iniziativa del Senatore Sanna, “*Modifiche agli articoli 66 e 134 Costituzione. Introduzione della facoltà di ricorso alla Corte costituzionale contro le deliberazioni delle Camere in materia di elezioni e cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Parlamento*”, 22 gennaio 2010; A.S. n. 1590 d'iniziativa del Senatore Cabras, “*Modifiche alla Parte II della Costituzione, concernenti il Parlamento, l'elezione del Presidente della Repubblica e il Governo*”, 26 maggio 2009.

³⁸⁹ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 315. Pur facendo l'A. riferimento all'ipotesi di affidamento della verifica dei poteri in via diretta ed esclusiva alla Corte costituzionale.

³⁹⁰ L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 316. L'A. dà atto di una proposta di legge costituzionale simile, avanzata dai Deputati Lucchese e altri nel 1995 (XII Legislatura, C. 3383), che tuttavia ammetteva i deputati e i senatori a ricorrere avverso le pronunce del Consiglio di Stato alla Corte costituzionale per violazione di legge; L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 317.

³⁹¹ F. BIAGI, S. PENNICINO, *L'introduzione di una Commissione elettorale indipendente* cit. Gli A. prospettano “*l'introduzione di una Commissione elettorale, indipendente e a composizione tecnica, chiamata a pronunciarsi in via definitiva (in luogo del Parlamento) sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità*” come l'“*intervento più efficace al fine di dare soluzione agli aspetti problematici del sistema di verifica dei poteri oggi in vigore*”; p. 394.

³⁹² L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., pp. 243-244. Oltre che per l'assegnazione dei seggi parlamentari, la soluzione sarebbe estesa anche alla fase preparatoria.

³⁹³ L. TRUCCO, *op. cit.*, p. 243.

³⁹⁴ L. TRUCCO, *Italia avvisata?* cit., p. 244.

³⁹⁵ L. TRUCCO, *ibid.* Si potrebbe infine ragionare sulla possibilità diretta o semidiretta di investire della questione la “*court*” o l'“*electoral commission*”.

La possibilità “di prevedere una sorta di «sede deliberante» nelle giunte delle elezioni”³⁹⁶ porrebbe il proprio fondamento nella constatazione di un “modus operandi di tali organi parlamentari ristretti – al riparo dello strepitus fori dell’assemblea – [che] si caratterizza per una maggiore attenzione alle esigenze più squisitamente giuridiche delle decisioni da assumere (rispetto alle motivazioni prettamente politiche) e alle necessità di configurare in senso giurisdizionale la propria attività”³⁹⁷. Una modifica da accompagnarsi evidentemente con altri correttivi sul piano regolamentare, come l’“introduzione del principio del «silenzio accoglimento»: trascorso un certo periodo, che potrebbe essere il tradizionale termine dei diciotto mesi, già presente nei regolamenti minori per la verifica dei poteri, i ricorsi preliminarmente dichiarati ammissibili dovrebbero considerarsi implicitamente accolti, qualora non fossero stati espressamente respinti in precedenza”³⁹⁸. Tale prospettazione tuttavia, pur rilevando come, nei fatti, il mero spirare della legislatura ingeneri “un improprio favor electi a danno dei diritti dei ricorrenti, ancorché riconosciuti come fondati”³⁹⁹, rischia di comportare un inverso pregiudizio a chi voglia eventualmente resistere a un ricorso presentato contro la propria proclamazione. E tutto questo, peraltro, “dando per acclarato che la dizione del 66 cost. lo possa consentire”⁴⁰⁰.

Il riconoscimento di una funzione deliberante all’organo istruttorio sottende, infatti, una preliminare ed implicita adesione a una lettura dell’art. 66 Cost. tutt’altro che armonica con il dettato costituzionale, che individua la “Camera” quale giudice, da intendersi come *plenum*⁴⁰¹.

In definitiva, quel che non pare più tollerabile è l’“assordante (...) silenzio della classe politica italiana, che si è guardata bene, salvo isolate eccezioni, dal segnalare l’urgenza di rivedere l’art. 66 Cost. all’indomani dell’adozione, nel 1993, e della modifica, nel 2005, di sistemi elettorali di tipo maggioritario”⁴⁰², oggi misto, “nonostante un’esplicita indicazione formulata in tal senso dal Consiglio d’Europa”⁴⁰³. L’emergere di un’autentica “necessità costituzionale” di giurisdizionalizzare le “funzioni inerenti [al]la

³⁹⁶ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 318.

³⁹⁷ L. CIAURRO, *ibid.*

³⁹⁸ L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 319.

³⁹⁹ L. CIAURRO, *ibid.*

⁴⁰⁰ L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 318.

⁴⁰¹ Cfr., tra tutti, G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., pp. 245-246. L’A., trattando della previsione (pur non inopportuna) di cui all’art. 17-bis reg. Cam., ha evidenziato il contrasto con l’art. 66 Cost., attributivo del potere di definitiva delibera sulle proposte della Giunta all’Assemblea. Nello stesso senso, M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare* cit., p. 135; L. SPADACINI, *Regole elettorali* cit., p. 136.

⁴⁰² N. LUPO, *Considerazioni conclusive* cit., p. 422.

⁴⁰³ N. LUPO, *ibid.*

*verifica delle elezioni è «un nuovo che sa di antico»⁴⁰⁴, considerando la giurisprudenza costituzionale che, seppur in relazione alla diversa situazione dei consigli comunali e provinciali, ha ribadito l'importanza dell'imparzialità del giudice, secondo i canoni dell'art. 108, co. 2, Cost.⁴⁰⁵ E, in termini ancor più espliciti, quando, nel 2003, in riferimento ai consigli regionali, ha sostenuto che “*sottrarre alla giurisdizione, per riservare esclusivamente alla assemblea degli eletti, della quale fanno parte soggetti portatori di interessi anche individuali coinvolti, il giudizio sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, significherebbe negare il “diritto al giudice”, e ad un giudice indipendente ed imparziale (cfr. sentenza n. 93 del 1965), sancito dalla Costituzione e garantito anche a livello internazionale dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 6 Cedu)*”⁴⁰⁶.*

In attesa che il Legislatore costituzionale dia risposte alle impellenti necessità di tutela giurisdizionale nel contenzioso post-elettorale, ci si può interrogare sulle risorse di cui l'ordinamento già disponga per rispondere a un esercizio *contra ius* della prerogativa parlamentare. Se, del resto, è immanente un vincolo di osservanza della legge e della Costituzione da parte del “giudice” Camera, allora davanti a un “*cattivo uso*”⁴⁰⁷ si potrebbero giustificare tanto l'intervento del Presidente della Repubblica, che, quale garante della legalità costituzionale, decida di sciogliere anticipatamente le Camere⁴⁰⁸, quanto una pronuncia della Corte costituzionale⁴⁰⁹, che, investita del ricorso da parte del singolo parlamentare⁴¹⁰, “*di fatto*” o “*in potenza*”⁴¹¹, l'accolga, riconoscendo lesa una sua propria attribuzione.

⁴⁰⁴ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 321.

⁴⁰⁵ L. CIAURRO, *ibid.* L'A. fa esplicito riferimento a Corte cost., sent. n. 59 del 1965.

⁴⁰⁶ Corte cost., sent. n. 29 del 2003, *Cons. dir.*, 3. Cfr. sul punto F. BIONDI, *La verifica dei poteri* cit., p. 70; L. CIAURRO, *ibid.*

⁴⁰⁷ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 255; L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 319.

⁴⁰⁸ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 319; V. LIPPOLIS, *Art. 66* cit., p. 175; G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 247.

⁴⁰⁹ Cfr., sul punto, tra gli altri: G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 255; G.E. VIGEVANI, *I seggi vacanti di Forza Italia* cit., p. 624; L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 319; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare* cit., p. 138; L. SPADACINI, *Regole elettorali* cit., pp. 137-138.

⁴¹⁰ L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?* cit., p. 319.

⁴¹¹ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 82.

CAPITOLO III

Rebus sic stantibus, quali spazi di tutela nel contenzioso postelettorale?

Tra il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare e il risarcimento danni

1. Premessa; 2. Il conflitto di attribuzioni come argine al “cattivo uso” della prerogativa parlamentare; 3. La lesione dello status di parlamentare in seguito al cambio di criteri per la valutazione della validità del voto: l’esperienza oltre il caso di scuola; 4. Corte di cassazione, sent. n. 2348 del 2019, e prospettive di tutela risarcitoria del danno derivante da ritardo o da erronea proclamazione

1.Premessa

“*La via maestra*”⁴¹² per accordare tutela alle posizioni giuridiche individuali implicate nella verifica dei poteri e per garantire la corrispondenza tra la composizione dell’Aula e il voto espresso richiede un necessario passaggio per la revisione del testo costituzionale⁴¹³.

L’introduzione di “*una procedura neutrale di ‘riesame’, che (...) certifichi il corretto esercizio*”⁴¹⁴ della funzione assolta dalle Camere potrebbe, del resto, “*salvaguardare il ruolo delle minoranze e, con esso, anche l’identità del Parlamento nei rapporti con il Governo*”⁴¹⁵, in un equilibrio caratterizzato da un’incidenza sempre più forte dell’Esecutivo sull’esercizio delle funzioni parlamentari⁴¹⁶. Lungi, pertanto, dal costituire “*un’intrusione nella sfera di autonomia dell’Assemblea politica*”⁴¹⁷, un sindacato esterno di legittimità sull’operato del Parlamento, in esito al completamento della procedura di convalida o di decadenza, potrebbe, secondo Paola Torretta, al contrario, arginare il rischio di sconfinamento “*[nel]l’arbitrio politico della maggioranza al potere*”⁴¹⁸, evitando che “*la prerogativa sul controllo degli eletti possa essere monopolizzata dalle forze di maggioranza (e, di fatto, dall’Esecutivo)*”⁴¹⁹. Dunque, in qualche misura, contribuire ad alimentare la capacità, propria della verifica dei poteri parlamentare, di sancire l’indipendenza del legislativo da tutti gli altri poteri, nonché di consolidare il

⁴¹² G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 246.

⁴¹³ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

⁴¹⁴ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 343.

⁴¹⁵ P. TORRETTA, *ibid.*

⁴¹⁶ Cfr., tra gli altri, P. TORRETTA, *op. cit.*, pp. 342 ss.

⁴¹⁷ P. TORRETTA, *op. cit.*, p. 343.

⁴¹⁸ P. TORRETTA, *op. cit.*, p. 344.

⁴¹⁹ P. TORRETTA, *op. cit.*, p. 343.

“*legame genetico*”⁴²⁰ dell’Assemblea con il corpo sociale, nel saldo ancoraggio del rispetto dei principi dello Stato di diritto⁴²¹.

Del resto, pur “*formalmente ineccepibile*”⁴²², la deroga costituzionale agli artt. 24 e 102 Cost. contenuta all’art. 66 Cost., che non dovrebbe comunque esimere le Camere dal comportarsi “come giudici”, lascia qualche motivo di criticità laddove si consideri la totale sottrazione a impugnativa della delibera assembleare anche qualora “*gravemente lesiva della volontà popolare espressa al momento delle elezioni e del diritto del singolo a ricoprire il seggio per il quale è stato eletto*”⁴²³.

Oltre all’equilibrato rapporto tra maggioranza e minoranza parlamentare, sottesi vi sono autentici diritti soggettivi e prerogative costituzionali individuali, non sacrificabili sull’altare della massima valorizzazione del prestigio e dell’autonomia dell’Aula al punto da ammettere la legittimità di un “cattivo uso” della prerogativa, sconfinante in lesione.

Leopoldo Elia aveva evidenziato, nel dibattito in seno alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, come nessun conflitto con l’insindacabilità degli *interna corporis* avrebbe comportato l’introduzione di un sindacato del giudice costituzionale sulle delibere parlamentari, il cui giudizio ricade su un autentico “diritto alla proclamazione” per chi abbia conseguito più voti⁴²⁴.

In attesa però che il Legislatore costituzionale intraprenda la suddetta “*via maestra*” si può indagare sui rimedi di cui l’ordinamento dispone e sulla loro capacità di sanzionare gli eventuali abusi commessi nell’esercizio della prerogativa, a detrimento del mantenimento o, prima ancora, dell’acquisto dello *status* di parlamentare, spettante sulla base di una corretta interpretazione della disciplina elettorale.

Nel 1997, Maria Luisa Mazzoni Honorati, auspicando una revisione costituzionale, magari sul modello tedesco, scriveva: “*può forse ipotizzarsi, come solo rimedio possibile, il ricorso alla corte costituzionale per conflitto di attribuzione nei confronti della camera, anche se una soluzione del genere appaia per vari motivi poco praticabile*”⁴²⁵.

La Corte costituzionale non si era mai espressa a favore della legittimazione dei singoli deputati. E nel 1998, dinanzi ad alcuni ricorsi azionati *uti singulus* in cui la pretesa lesione sarebbe stata originata dalla violazione, da parte dell’autorità giudiziaria, dell’insindacabilità parlamentare, la Corte motivò l’inammissibilità sulla base della considerazione che “*la potestà di dichiarare coperta da insindacabilità l’opinione*

⁴²⁰ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 344.

⁴²¹ P. TORRETTA, *ibid.*

⁴²² M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare* cit., p. 137.

⁴²³ M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 138.

⁴²⁴ L. ELIA, intervento in *Comm. Bicam.*, seduta n. 59, 25 settembre 1997; v. *supra* nota 13.

⁴²⁵ M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 138.

espressa da un membro del Parlamento è attribuita esclusivamente alla Camera di appartenenza, unica titolare delle garanzie di cui all'art. 68 Cost."⁴²⁶. La Corte però non aveva voluto definitivamente sbarrare la strada alla possibilità di riconoscere, in fattispecie distinte da quella azionata, una lesione inferta alle attribuzioni del singolo parlamentare⁴²⁷, lasciando *"impregiudicata la questione se in altre situazioni [fossero] configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare [fosse] legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato"*⁴²⁸. E un esplicito riconoscimento dell'astratta legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzioni è avvenuto con l'ordinanza n. 17 del 2019, quando la Corte ha espressamente definito i parlamentari *"organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite"*⁴²⁹ e affermato la loro facoltà di *"rivolger[si] al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari"*⁴³⁰.

"Lo status costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953"; Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Cons. dir.*, 3.3.

Le *"formule di stile"*⁴³¹ relative al carattere "impregiudicato" del profilo della legittimazione del singolo parlamentare non sottendevano, secondo Giampiero Buonomo e Marco Cerase, un'implicita negazione⁴³² e si può ritenere, in ogni caso, ad oggi che *"la questione [sia] risolta in senso affermativo, perché la Costituzione, a partire dall'art. 67, riconosce ai singoli membri del Parlamento poteri specifici e individuabili in capo a ciascuno di essi"*⁴³³.

⁴²⁶ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 252.

⁴²⁷ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

⁴²⁸ Corte cost., ord. n. 177 del 1998.

⁴²⁹ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Cons. dir.*, 3.4.

⁴³⁰ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Cons. dir.*, 3.4.

⁴³¹ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 83.

⁴³² G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019, p. 11. Gli AA. ripercorrono le pronunce della Corte ed evidenziano il carattere "più cauto" che denota già l'ord. n. 146 del 2016, laddove la declaratoria d'inammissibilità dei ricorsi è intervenuta *"senza esplicitare la carenza di legittimazione soggettiva ad agire"*; p. 7. Cfr., in particolare, pp. 7 ss.

⁴³³ G. BUONOMO, M. CERASE, *ibid.*

Manca tuttavia ancora la sottoposizione al vaglio della Corte di una fattispecie concreta integrante il “*profilo oggettivo, ossia (...) menomazioni censurabili in sede di conflitto*”⁴³⁴. Sullo specifico punto la Corte costituzionale ha precisato l’area dei ricorsi teoricamente ammissibili, liberando il campo da tutte “*le censure che riguard[ino] esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (tra le altre, sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, ordinanza n. 149 del 2016)*”⁴³⁵. E in un passo, oggetto di acceso dibattito dottrinale, ha tuttavia fissato una “*soglia di evidenza*”⁴³⁶, superata la quale può riconoscersi la sussistenza di un grado di *vulnus* che dia accesso al giudizio.

La Corte, infatti, “*in ossequio al principio di autonomia delle Camere e nel solco dei precedenti giurisprudenziali*”, ha ritenuto “*che, ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non [sia] sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo, bensì è necessario che alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953*”⁴³⁷. Un tasso di gravità, dunque, definito dai contorni della “*sibillina*” formulazione che non permette una demarcazione sicura delle condizioni concrete al ricorrere delle quali si possa constatare “*la sostanziale negazione*” o “*l’evidente menomazione*”. Sembra pertanto soggetto a un sindacato con ampi margini di discrezionalità l’appagamento della condizione legittimante l’accesso al conflitto, aprendo a un “*giudizio sull’ammissibilità del ricorso [che] viene fatalmente a confondersi con il sindacato sul merito dello stesso*”⁴³⁸. Il varco dischiuso dalla Corte ha, pertanto, portato ad evocare la “*vittoria di Pirro*”⁴³⁹, l’immagine della “*sagoma di una porta su una solida parete di mattoni*”⁴⁴⁰, nonché a constatare una “*timida e cauta e (...) meramente virtuale (...) apertura*”⁴⁴¹.

Tuttavia dalle coordinate offerte ci si può addentrare in alcuni campi, primo fra tutti il delicatissimo terreno della verifica dei poteri parlamentare⁴⁴², per verificare se si possano

⁴³⁴ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Cons. dir.*, 3.5.

⁴³⁵ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Cons. dir.*, 3.5.

⁴³⁶ A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, p. 6.

⁴³⁷ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *Cons. dir.*, 3.5.

⁴³⁸ A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *ConsultaOnline*, I, 2019, p. 73.

⁴³⁹ S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 170/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, p. 5.

⁴⁴⁰ M. MANCINI, *Una serie di sfortunati eventi cit.*, 254.

⁴⁴¹ A. RUGGERI, *op. cit.*, 71.

⁴⁴² Cfr. G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri cit.*, pp. 81 ss.

avanzare delle ipotesi in cui l'esercizio della prerogativa sconfini in una menomazione evidente, superando quella sorta di "*probatio diabolica*"⁴⁴³ richiesta dalla Corte, che a ben vedere non potrebbe che essere superata davanti a un "cattivo uso" preclusivo alla convalida di uno *status* già acquisito o all'assunzione di attribuzioni che, secondo un corretto esercizio del potere, sarebbero spettate al ricorrente⁴⁴⁴.

Facendo tesoro delle stimolanti sollecitazioni offerte dalla dottrina, si può avanzare la tesi che il cambio dei "*criteri per la valutazione di validità o nullità del voto*" avvenuto nell'attuale Giunta delle elezioni⁴⁴⁵, contrastante per più ragioni con la disciplina elettorale e incidente sul risultato elettorale, possa concretare il primo caso di usurpazione delle prerogative parlamentari ammissibile e fondato, dando corpo al parametro sfuggente, all'"*araba fenice*"⁴⁴⁶ della menomazione evidente.

2. Il conflitto di attribuzioni come argine al "cattivo uso" della prerogativa parlamentare

Le basi per la configurazione teorica del tenore costituzionale autonomo della "*quota di potere*"⁴⁴⁷ riconducibile al singolo parlamentare e della dotazione di attribuzioni, altra e "*potenzialmente confliggente*"⁴⁴⁸ con quelle spettanti alla Camera d'appartenenza, erano già state poste dalla dottrina⁴⁴⁹. Il percorso dischiuso dall'ordinanza n. 17 del 2019 che conduce all'esperibilità dello strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni a tutela di prerogative azionate *uti singulus*, a dispetto dell'esito del ricorso e delle "ermetiche" condizioni al varco poste dalla Corte stessa, non pare precluso nemmeno dalla giurisprudenza successiva. In particolare, dalla più recente ordinanza n. 86 del 2020 in cui la Corte costituzionale non ha potuto che constatare la carenza del "requisito soggettivo" nel ricorso promosso da parte di un senatore avverso l'atto di proclamazione di altra senatrice e ad alcuni "*«atti antecedenti e/o presupposti»*"⁴⁵⁰, per il carattere totalmente "fuori bersaglio" delle censure mosse.

Mancava, nel caso in esame, un'aggressione ad attribuzioni costituzionali inerenti allo *status* di parlamentare tutelabili dinanzi alla Corte stessa; il ricorrente agiva a tutela di un

⁴⁴³ A. MORRONE, *Lucciole per lanterne* cit., 6.

⁴⁴⁴ Cfr. G.E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri* cit., pp. 81; 85 ss.

⁴⁴⁵ V. *infra* par. III.

⁴⁴⁶ Cfr. G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 82.

⁴⁴⁷ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 254.

⁴⁴⁸ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

⁴⁴⁹ Cfr. N. ZANON, «*Sfere relazionali*» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, fasc. 2, 1481-1487.

⁴⁵⁰ Corte cost., ord. n. 86/2020.

più “*generale interesse alla legittimità del procedimento*” che aveva condotto all’assegnazione di un seggio inizialmente vacante, censurando la violazione o la falsa applicazione della fonte regolamentare interna che, “*per costante giurisprudenza*” non trova “*(...) ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*» (ordinanza n. 17 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 379 del 1996 e ordinanza n. 149 del 2016)⁴⁵¹.

Il tracciato che indica la via del conflitto d’attribuzioni come *extrema ratio* a tutela delle attribuzioni del singolo parlamentare, proprio nel campo della verifica dei poteri laddove ogni facoltà d’appello è preclusa, rimane pertanto un tentativo praticabile⁴⁵², purché nei termini precisati dalla Corte.

Raccogliendo le riflessioni di Giulio Enea Vigevani, si ritiene di aderire e riproporre il costruito logico, funzionale al compimento di quel “*doppio salto nel vuoto*”⁴⁵³ inizialmente prefisso: il riscontro dell’integrazione del “requisito oggettivo” a detrimento “*del complesso delle attribuzioni comprese nello status di parlamentare*”⁴⁵⁴, nonché la possibilità di riconoscere la legittimazione soggettiva del parlamentare “*di fatto*”⁴⁵⁵ e “*in potenza*”⁴⁵⁶. Più precisamente, “*a chi non è più parlamentare, perché la sua elezione non è stata convalidata o perché è stato successivamente estromesso dalla propria Camera di appartenenza, o addirittura a chi non ha mai acquisito lo status di parlamentare ma avrebbe avuto diritto al seggio sulla base della corretta applicazione delle regole elettorali*”⁴⁵⁷.

Il presupposto, oggetto del conflitto, dovrebbe necessariamente individuarsi nella deliberazione definitiva dell’Assemblea (anche per “presa d’atto”, ex art. 17-bis reg. Camera e art. 135 reg. Senato) e mai nel *modus operandi* seguito dalla Camera, esulando dal sindacato costituzionale il rispetto dei regolamenti parlamentari o delle prassi⁴⁵⁸. Le fattispecie concrete di “cattivo uso”, esorbitanti il legittimo esercizio della prerogativa, spaziano dalla declaratoria di nullità dell’elezione - retta da cause d’ineleggibilità o incandidabilità non previste dalla legge o, al contrario, assunta *secundum legem* ma

⁴⁵¹ Corte cost., ord. n. 86/2020.

⁴⁵² G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., pp. 81-92.

⁴⁵³ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 81.

⁴⁵⁴ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

⁴⁵⁵ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 82: “*(...) un “parlamentare di fatto”, ovvero da chi è stato ingiustamente privato dello status di parlamentare ed è privo di rimedi giurisdizionali (...)*”.

⁴⁵⁶ G.E. VIGEVANI, *ibid.*: “*(...) un “parlamentare in potenza”, ovvero da chi non ha mai acquisito lo status di parlamentare ma che sulla base della corretta applicazione delle regole elettorali avrebbe avuto diritto al seggio*”.

⁴⁵⁷ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 81. Teorizzazione *in nuce* già presente in: G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., pp. 246 ss.

⁴⁵⁸ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 88.

contra constitutionem, per la sospettata illegittimità della disciplina applicata⁴⁵⁹ - alla convalida di un'elezione "palesamente nulla"⁴⁶⁰ o "fondat[a] su un calcolo dei voti errato(...) o, ancora (...) su una interpretazione scorretta o comunque opinabile della legge elettorale"⁴⁶¹.

Nei casi prospettati, la lesione inferta sarebbe talmente patente e profonda da eradicare, congiuntamente al complesso di attribuzioni inerenti allo *status* di parlamentare, lo *status* stesso che ne rappresenta il fondamento, con effetti "massimamente pregiudizievoli per il soggetto"⁴⁶²; una lesione "totale"⁴⁶³ che dovrebbe portare dall'annullamento, da parte della Corte, della delibera viziata⁴⁶⁴. "In altri termini, l'intervento della Corte si porrebbe come garanzia ultima del nucleo essenziale delle prerogative e dunque dei diritti fondamentali del singolo, giungendo finanche a sindacare un potere che la Costituzione demanda esclusivamente alle Camere".⁴⁶⁵

Del resto la verifica dei poteri è volta a garantire il diritto dei singoli di accedere alla rappresentanza parlamentare (art. 51 Cost.), nonché il più generale interesse a una composizione dell'Aula rispondente al voto espresso. Pertanto, ad esempio, "dichiarare ineleggibile un soggetto non costituisce (...) una questione interna alle Camere, ma investe un diritto dei cittadini che la Corte ha definito inviolabile"⁴⁶⁶ e che non permette al Parlamento di ritenersi, nell'esercizio della prerogativa, *legibus solutus*.⁴⁶⁷

E per evitare "zone franche" dal sindacato di costituzionalità, la Corte potrebbe sollevare avanti a sé questione di legittimità della disciplina su cui il Parlamento abbia deliberato, pronunciando una declaratoria d'illegittimità costituzionale, presupposto per l'annullamento dell'atto lesivo delle prerogative dell'interessato, ricorrente nel conflitto⁴⁶⁸.

La legittimazione verrebbe solo apparentemente accordata a un singolo non titolato a ricorrere, dal momento che sarebbe stato proprio l'arbitrario esercizio della prerogativa a incidere sull'insorgenza o sul mantenimento dello *status* negato. Illuminante è la teorizzazione di Costantino Mortati: "l'assunzione della qualità di membro effettivo del

⁴⁵⁹ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 255; G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 89.

⁴⁶⁰ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 256.

⁴⁶¹ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 82.

⁴⁶² G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, pp. 88-89.

⁴⁶³ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁶⁴ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 89.

⁴⁶⁵ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 86.

⁴⁶⁶ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 87.

⁴⁶⁷ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

⁴⁶⁸ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 90.

*parlamento ha luogo con la «proclamazione» dell'avvenuta elezione»⁴⁶⁹. Un'assunzione tuttavia "precaria", perché soggetta al successivo accertamento parlamentare dell'assenza di cause di ineleggibilità o d'incompatibilità e al controllo della regolarità delle operazioni elettorali. Il ricorrente "si oppo[rrebbe pertanto] ad una presunta lesione del proprio ius ad officium (o ius in officio in caso di decadenza), ad opera di una decisione della maggioranza"⁴⁷⁰, lamentando l'aggressione proprio a quella quota di potere costituzionale che il conflitto è preposto a tutelare, altrimenti sfornita di qualsivoglia rimedio giurisdizionale. Accogliendo il ricorso, la Corte "non (...) conferi[rebbe] (...) ma (...) elimin[erebbe] ogni ostacolo"⁴⁷¹ al conseguimento dello *status*, con le annesse attribuzioni⁴⁷².*

Il conflitto, dunque, si porrebbe come unico ed estremo baluardo a difesa del fondamentale diritto di cui all'art. 51 Cost. e delle prerogative costituzionali spettanti tanto a chi sia stato espropriato del seggio quanto al candidato che, in esito a un'interpretazione corretta, ne avrebbe avuto diritto. Non distante sarebbe, infatti, la situazione di chi non abbia, nemmeno per un tratto, assunto la titolarità per un'arbitraria preclusione; si pensi, ancora, all'ipotesi del candidato che, secondo l'esatto riconteggio, avrebbe avuto diritto a subentrare⁴⁷³. Per tali ragioni si ritiene che un diverso e deteriore trattamento sarebbe irragionevole.⁴⁷⁴

In definitiva, la veste meno invasiva del "sindacato esterno sul giudizio esercitato dalle Camere"⁴⁷⁵, aperto anche all' "aspirante parlamentare"⁴⁷⁶, potrebbe convogliare in un equilibrato punto l'osservanza alla scelta del Costituente e l'esigenza di un corretto espletamento delle attività di verifica, riconducendo l'istituto "alla sua originaria funzione di garanzia del diritto di accesso dei singoli e della corretta formazione dell'organo, (...) al suo valore di limite legale all'arbitrio politico della maggioranza"⁴⁷⁷,

⁴⁶⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico* cit., 484. "Nessun'altra formalità è richiesta per l'entrata in funzione dei deputati e senatori, avendo la nuova costituzione abolito il giuramento, che prima doveva precedere l'assunzione in carica. Questa assunzione è però sottoposta a condizione risolutiva, valendo nel nostro diritto una specie di sospetto d'invalidità di tutte le elezioni, richiedendosi perciò l'accertamento da parte della stessa camera cui l'eletto appartiene della sussistenza dei requisiti relativi sia alla persona dell'eletto, cioè all'assenza di cause che rendano ineleggibili o incompatibili (...), sia alla regolarità delle operazioni elettorali (art. 66)"; C. MORTATI, *ibid.*

⁴⁷⁰ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri* cit., p. 363.

⁴⁷¹ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 90.

⁴⁷² G.E. VIGEVANI, *ibid.*

⁴⁷³ G.E. VIGEVANI, *ibid.*

⁴⁷⁴ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 91. Più precisamente, l'A. evidenzia come, diversamente argomentando, potrebbe verificarsi "una irragionevole disparità di trattamento tra chi è già parlamentare e chi ha diritto di esserlo

⁴⁷⁵ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, 81.

⁴⁷⁶ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁷⁷ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 92.

incentivando “le Camere a preferire la logica del diritto a quella della politica nell’esercizio del potere di verifica delle elezioni”⁴⁷⁸.

“Attraverso l’esercizio della prerogativa della verifica dei poteri”, infatti, “si possono prefigurare numerose ipotesi di violazione di diritti politici: la maggioranza può arbitrariamente attribuire un seggio a chi in realtà ha avuto un numero inferiore di suffragi rispetto ad un concorrente nel collegio uninominale; può annullare un’elezione o imporre un obbligo di opzione sulla base di inesistenti ineleggibilità ed incompatibilità; può ignorare l’assenza di requisiti di eleggibilità o la presenza di palesi incompatibilità; può, infine, annullare l’elezione di un suo membro sulla base di cause di ineleggibilità di dubbia legittimità costituzionale. In tutti questi casi (che forse una volta sarebbero stati definiti “di scuola”, ma che oggi non sembrano più mere ipotesi fantasiose) è in gioco uno dei “termini” cardine della forma di governo e di Stato e dunque assai difficilmente l’ultima fortezza del sistema potrebbe essere esclusa”⁴⁷⁹.

3.La lesione dello status di parlamentare in seguito al cambio dei “criteri per la valutazione di validità o nullità del voto”: l’esperienza oltre il caso di scuola

Dalle ipotesi teoriche e solo apparentemente “di scuola” si può passare all’esperienza concreta, che ha recentemente offerto un interessante caso di studio che potrebbe prefigurare un primo esempio di conflitto derivante da “cattivo uso” della prerogativa parlamentare, sollevato *uti singulus*, accolto dalla Corte.

La Giunta delle elezioni ha infatti modificato i “criteri per la valutazione di validità o nullità del voto”⁴⁸⁰, ritenendo valido il voto espresso a favore di più liste, purché coalizzate, considerato, in definitiva, alla stregua della preferenza data al solo candidato uninominale⁴⁸¹. Alla luce dei nuovi parametri sono stati aggiornati i risultati elettorali dei collegi oggetto d’istruttoria e il primo⁴⁸² in cui potrebbero determinare un cambio negli eletti è il collegio uninominale 02 della circoscrizione Calabria.

⁴⁷⁸ G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, p. 92.

⁴⁷⁹ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità* cit., p. 247.

⁴⁸⁰ Criteri finalizzati a orientare l’attività dei Comitati di verifica nei casi in cui, sulla base dei ricorsi presentati, ex art. 9 reg. Giunta, la Giunta delle elezioni deliberi l’apertura dell’istruttoria; cfr. Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, mercoledì 28 giugno 2023, *res. sten.*, 3.

⁴⁸¹ Un’assimilazione a cui puntava esplicitamente un emendamento non approvato: *on. Della Vedova*, n. 5). Cfr. Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, mercoledì 28 giugno 2023, *ALLEGATO 1*, 7.

⁴⁸² Per *modus operandi*, la Giunta, nell’esame dei ricorsi e dei reclami, è partita dai collegi uninominali. È stata aperta l’istruttoria in altri tre collegi: in due di essi, l’attività di verifica si è arrestata dopo un primo campione del 5% delle sezioni (Circoscrizione Emilia-Romagna -U07 Carpi; Circoscrizione Lombardia 1 -U08 Milano-Bande nere); Ravenna, invece, sarà esaminata per ultima; Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, giovedì 23 novembre 2023, *res. sten.*, 4.

Nella seduta di martedì 17 settembre 2024, davanti alla Giunta riunita per l'esame delle risultanze del Comitato di verifica per la revisione delle schede⁴⁸³, la relatrice, on. Maddalena Morgante (FdI), ha riferito i risultati dell'attività istruttoria. In esito alla verifica della totalità delle sezioni del collegio⁴⁸⁴, il ricorrente, Andrea Gentile (FI), ha superato per 240 voti la candidata proclamata eletta, on. Anna Laura Orrico (M5S)⁴⁸⁵.

Dopo aver scrutinato 10.759 schede nulle o bianche (nessuna contestata) nelle 537 sezioni⁴⁸⁶, il Comitato ha ritenuto di attribuire 1623 nuovi voti validi; la cifra elettorale del ricorrente è così passata da 65.711⁴⁸⁷ a 66.671; quella della proclamata eletta, da 66.193⁴⁸⁸ a 66.431⁴⁸⁹.

Nella stessa seduta sono stati fissati i termini per la messa a disposizione della documentazione e per la presentazione di memorie e chiarimenti, che il Comitato *ad hoc* valuterà ai fini delle ulteriori fasi⁴⁹⁰. Gli interessati, ai sensi dell'art. 12 reg. Giunta delle elezioni⁴⁹¹, sono stati individuati nel ricorrente, nella candidata proclamata, la cui

⁴⁸³“Risultanze del Comitato di verifica per la revisione delle schede elettorali relative alla XXIII Circoscrizione (Calabria), Collegio uninominale n. 2”;
Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 17 settembre 2024.

⁴⁸⁴ Cfr. le sedute di mercoledì 8 novembre (res. sten., 25-27) e di martedì 27 febbraio 2024, Giunta delle elezioni.

⁴⁸⁵ Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 17 settembre 2023, res. sten., p. 7.

⁴⁸⁶ Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 17 settembre 2023, res. sten., p. 3. Non sono state tuttavia verificate le schede bianche e nulle delle sezioni n. 3 (Fagnano Castello) e n. 24 (Rende), non rinvenute nel plico; (res. sten., p. 7).

⁴⁸⁷ 65.713 voti validi, in esito alla verifica dei verbali sezionali preliminare alla relazione circoscrizionale.

⁴⁸⁸ 66.197 voti validi dopo la verifica dei verbali sezionali preliminare alla relazione circoscrizionale.

⁴⁸⁹ Cfr. Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 17 settembre 2023, res. sten., p. 4.

⁴⁹⁰ Il termine è stato fissato per venerdì 18 ottobre. La scansione procedurale prevede, a seguire, che il relatore, svolte dal Comitato di verifica le ulteriori attività istruttorie, senza l'intervento delle parti, formuli una proposta di convalida o di contestazione dell'elezione alla Giunta, che delibera (art. 11 reg. Giunta delle elezioni). Ove le reputi necessarie, il relatore può proporre ulteriori attività istruttorie (es. verifica di un campione di schede valide), sui cui delibera la Giunta. In esito all'eventuale nuova fase istruttoria, il relatore presenterà una proposta di convalida o contestazione, su cui si pronuncerà la Giunta. “Qualora la Giunta deliberi la contestazione di una elezione, il Presidente della Giunta fissa il giorno e l'ora della seduta pubblica, dandone comunicazione alle parti. Dal giorno della comunicazione alle parti a quello della seduta pubblica devono trascorrere almeno venti giorni; la data fissata non può essere differita, salvo casi di forza maggiore” (art. 13, co. 1, reg. Giunta delle elezioni). Al termine della discussione, la seduta pubblica è sospesa e la Giunta si ritira in camera di consiglio per deliberare sulla proposta da presentare all'Assemblea.

⁴⁹¹ Art. 12

1. Sono parti nel procedimento avanti alla Giunta:

a) nei procedimenti che comportano la revisione delle schede per l'elezione nei collegi uninominali, i ricorrenti e i deputati la cui elezione è oggetto diretto e specifico del reclamo;

b) nei procedimenti che comportano la revisione delle schede per l'elezione nei seggi attribuiti in ragione proporzionale nelle singole circoscrizioni, i ricorrenti e l'ultimo degli eletti di ciascuna delle liste che hanno ottenuto almeno un seggio nella circoscrizione, la cui elezione possa essere interessata;

c) nei procedimenti attinenti all'effettuazione e valutazione delle operazioni di calcolo svolte in ambito territoriale nazionale per l'attribuzione e il riparto dei seggi in ragione proporzionale tra le liste presentate nelle singole circoscrizioni, i ricorrenti e i proclamati la cui elezione risulta direttamente interessata, nonché i candidati che ad essi subentrano.

2. Qualora l'elezione oggetto di reclamo sia avvenuta in base a liste o graduatorie di candidati, sono cointeressati o controinteressati nel procedimento avanti alla Giunta:

elezione è oggetto di reclamo, nonché nella deputata Elisa Scutellà, proclamata dall'Ufficio elettorale circoscrizionale ai sensi dell'art. 84, co. 3, d.P.R. n. 361 del 1957⁴⁹² per esaurimento dei candidati della lista M5S, che ha conquistato 3 seggi nell'unico collegio plurinomiale della circoscrizione. L'annullamento dell'elezione dell'on. Orrico nel collegio uninominale importerebbe, infatti, l'automatica assegnazione alla stessa di un seggio nel collegio plurinomiale, con annullamento della sola provvisoria attribuzione ad Elisa Scutellà di un seggio proporzionale; nonché, in termini assoluti, la sottrazione di un eletto alla forza politica d'appartenenza.

L'antecedente decisivo risale però alla seduta di mercoledì 28 giugno 2023, quando la Giunta delle elezioni ha preliminarmente approvato l'emendamento *on. Pittalis e altri n. 1*)⁴⁹³ e la parte comune agli emendamenti *on. Della Vedova n. 5*, *on. Pittalis e altri n. 2 e n. 3* e *on. Malavasi e altri n. 4*, tesi alla soppressione del numero 8) dalle ipotesi di nullità del voto. A inserire il numero 8) era stata la precedente Giunta delle elezioni⁴⁹⁴, prima a doversi cimentare con i meccanismi elettorali previsti dalla l.n. 165/2017 (non modificata sul punto dalla vigente l.n. 51/2019). Nello specifico, disponeva:

“Sono da considerarsi nulli i voti espressi nei seguenti modi: (...)

*8) i voti espressi con segni sul contrassegno di più liste, anche se collegate tra loro, ovvero con un unico segno che insista in parti uguali su più contrassegni di liste. Tale nullità del voto di lista trascina con sé la nullità del voto al candidato, non essendo possibile che una scheda sia nulla solo parzialmente ed essendo tale modalità di espressione del voto suscettibile di consentire l'identificabilità dello stesso”.*⁴⁹⁵

a) i deputati proclamati la cui elezione risulta direttamente interessata o la convalida della cui elezione è subordinata a quella di deputati plurieletti la cui elezione è oggetto di reclamo;
b) i primi candidati nell'ordine progressivo delle liste e graduatorie ammesse al riparto dei seggi, la cui posizione possa essere idonea a conseguire l'elezione.

⁴⁹² Art. 84, co. 3: *“Qualora al termine delle operazioni di cui al comma 2 residuino ancora seggi da assegnare ad una lista, questi sono attribuiti, nell'ambito del collegio plurinomiale originario, ai candidati della lista nei collegi uninominali non proclamati eletti secondo la graduatoria di cui all'articolo 77, comma 1, lettera h). Qualora residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi sono attribuiti ai candidati della lista nei collegi uninominali non proclamati eletti nell'ambito della circoscrizione, secondo la graduatoria di cui all'articolo 77, comma 1, lettera h)”.*

⁴⁹³ Emendamento sostitutivo del primo e del secondo capoverso della premessa ai *“Criteri per la valutazione di validità o nullità dei voti”*; cfr. Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, mercoledì 28 giugno 2023, *ALLEGATO 1*, p. 7. Emerge *ictu oculi* la massima adesione al principio del *favor voti*, suffragato da alcune pronunce del Consiglio di Stato (n. 673/2000, n. 5187/2005, n. 1327/2018). Significativa l'eliminazione del riferimento all'*univocità* del voto tra i parametri atti ad orientare le operazioni di valutazione di validità del voto.

⁴⁹⁴ Camera dei deputati, seduta di mercoledì 26 giugno 2019, *res. sten.*, 8: approvazione dell'emendamento *n. 2, On. Parisse*.

⁴⁹⁵ Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 21 marzo 2023, *res. sten.*, 4.

In linea con questa lettura erano le Istruzioni fornite dal Ministero dell'Interno per le operazioni degli uffici elettorali di sezione⁴⁹⁶ nel 2018 e nel 2022. Istruzioni che, pur prive di valore legislativo, costituiscono un possibile faro per le attività di scrutinio nonché monito per l'elettorato sulla nullità del suffragio così espresso.

Davanti all'attuale Giunta, due erano le vie percorribili: la conferma dei precedenti criteri, per difetto d'univocità del voto dato a più liste, o una loro modifica, nell'ottica di dare massima espansione al principio del *favor voti*.

Per la prima tesi si era schierata l'esponente del M5S, on. Carmela Auriemma, rimarcando l'invalidabile limite della segretezza e dell'univocità del voto; l'apposizione di più segni poteva essere indice della volontà di farsi riconoscere, mancando d'univocità qualora le liste indicate fossero solo alcune e non la totalità di quelle presentate nel collegio plurinominale e coalizzate nell'uninominale⁴⁹⁷. L'on. Borrelli (AVS) aveva, del resto, evidenziato il discrimine tra l'ipotesi in cui la preferenza fosse stata accordata alla totalità delle liste o solo a parte di esse; nel primo caso l'espressione era univoca, nel secondo tutt'altro che chiara⁴⁹⁸. Arguiva, infine, l'on. Malvasi (PD-IPD): “*Secondo quale principio si po[trebbe] ripartire proporzionalmente tra tutte le liste di una coalizione il voto di un elettore che si [sia] espresso in favore solo di alcune di esse e non di altre*”⁴⁹⁹?

Gli esponenti delle forze di maggioranza erano di tutt'altro avviso. Il voto espresso a favore di più liste, purché coalizzate, era chiaro, rafforzativo della volontà dell'elettore. In un “*errore interpretativo*”⁵⁰⁰ era incorsa la pregressa Giunta, mossa forse dall'esigenza di avvantaggiare le forze politiche non presentatesi in coalizione⁵⁰¹. Laddove fosse emersa la chiara adesione a una specifica coalizione, si sarebbe dovuta imporre un'interpretazione di “*buon senso*”⁵⁰² a salvaguardia del voto⁵⁰³.

A sostegno veniva richiamata la giurisprudenza del Consiglio di Stato (in particolare, sent. n. 6052 del 2001, relativa a elezioni comunali) a favore della validità del voto

⁴⁹⁶ Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali di sezione, Elezioni politiche, pubblicazione n. 3, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica 4 marzo 2018, Ministero dell'Interno, 26.3 - schede nulle e schede bianche, lett. c) delle ipotesi di nullità: “quando la volontà dell'elettore si manifesta in modo non univoco e, in particolare: se l'elettore traccia segni di voto sul nominativo di più di un candidato uninominale o sul contrassegno di più liste anche se collegate tra loro; (...)”, p. 99.

⁴⁹⁷ Oscure sono infatti “le motivazioni per le quali si dovrebbe ritenere che un elettore che [abbia] tracciato il segno solo su alcuni contrassegni di liste coalizzate intendesse invece votare per tutte le liste della coalizione”; On. Auriemma, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, res. sten., 7.

⁴⁹⁸ On. Malvasi, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, res. sten., 7-8.

⁴⁹⁹ On. Malvasi, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, res. sten., 8.

⁵⁰⁰ On. Pittalis, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, res. sten., 6.

⁵⁰¹ On. Pittalis, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, res. sten., 6.

⁵⁰² On. Candiani, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, res. sten., 7.

⁵⁰³ On. Candiani, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, res. sten., 7.

espresso a due liste presentate a sostegno del medesimo candidato Sindaco⁵⁰⁴; pronuncia che tuttavia riguardava un'evenienza molto distante, ossia quella in cui l'elettore avesse cancellato un primo voto e ne avesse indicato un secondo, in sostituzione del primo.

L'esito della discussione riportata è ormai noto. Meno pacifica è invece la bontà dell'esegesi svolta dalla Giunta e consacrata in una votazione a maggioranza, senza dar corso ad alcun ciclo di audizioni informali di esperti, ai sensi dell'art. 7 Reg. Giunta⁵⁰⁵, nonostante la natura fortemente tecnica delle questioni giuridiche sottese. E, d'altra parte, nonostante le esigenze di economicità dei lavori, l'applicazione del nuovo criterio solo ad alcune schede (quelle oggetto d'istruttoria) crea "*forse, (...) qualche problema di parità di trattamento rispetto alle schede non oggetto di specifica verifica scrutinate originariamente*"⁵⁰⁶.

Il quesito a cui occorre, ad ogni modo, fornire un responso è: *quid juris* in caso di voto espresso a favore di più liste coalizzate⁵⁰⁷?

Gli artt. 58⁵⁰⁸ ss. t.u. Camera dei deputati definiscono le modalità di espressione del suffragio e le ipotesi di nullità. L'elettore dispone di un voto, da destinare a una lista presentata nel collegio plurinominale o a un candidato, in corsa nell'uninomiale. In quest'ultimo caso, l'appoggio è implicito per tutte le liste sostenitrici, a cui il voto è attribuito nelle percentuali ottenute dalle stesse, nel medesimo collegio, da parte degli

⁵⁰⁴ On. Coppo, Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 7 marzo 2023, *res. sten.*, 8.

⁵⁰⁵ I rappresentanti del gruppo M5S avevano avanzato una richiesta in tal senso nella riunione del 12 aprile 2023 dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Giunta delle elezioni, in seguito alla presentazione degli emendamenti ai criteri per la valutazione di validità o nullità del voto. La proposta, tuttavia, è stata respinta dalla Giunta; (Camera dei deputati, Giunta delle elezioni, martedì 23 maggio 2023, *res. sten.*, 9).

⁵⁰⁶ G. LASORELLA, *La verifica dei poteri in the making: funzione giurisdizionale o politica? L'esperienza della Camera*, in *Il Filangieri* cit., p. 123.

⁵⁰⁷ Sul punto, cfr. S. SCAGLIARINI, 3. *Il voto espresso per più liste della stessa coalizione: vitiatur et vitiat?*, in S. SCAGLIARINI, L. TRUCCO, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2018, 291-317. All'A. deve esser riconosciuto il merito di aver posto la questione e sollevato un possibile distinguo tra le ipotesi in cui le liste contrassegnate fossero riferibili alla medesima coalizione. In esito a un'accurata analisi, basata su fondamenti diversi da quelli che si proverà tuttavia a porre, ha ritenuto che fosse da sottrarre alla sanzione della nullità integrale la scheda così votata, con attribuzione del voto (chiaro, seppur "*sui generis*") al solo candidato uninominale, in virtù della preferenza espressa per la coalizione, nonostante l'invalidità delle indicazioni di lista. Una soluzione diversa da quella fatta propria dall'attuale Giunta delle elezioni e che si scontra tuttavia - come del resto ammesso dallo stesso A. - con l'impossibilità di una nullità solo parziale. Proprio la mancata ammissione della validità parziale per detta peculiare ipotesi porta l'A. a concludere per l'assenza di una piena applicazione del principio del *favor voti* da parte della disciplina, davanti a una manifestazione univoca nell'arena uninominale; pp.106-107.

⁵⁰⁸ Art. 58: "*L'elettore, senza che sia avvicinato da alcuno, esprime il voto tracciando con la matita sulla scheda un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.*

Nei casi in cui il segno sia tracciato solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, i voti sono validi a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale.

Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale".

elettori che abbiano espresso anche (o solo) una preferenza di lista⁵⁰⁹. L'art. 59-bis, co. 2 e 3, disciplina le ipotesi in cui siano apposti due segni: uno a favore del candidato uninominale e l'altro per una lista proporzionale collegata – che equivale alla sola indicazione di lista – o, ancora, sul contrassegno e sull'elenco dei candidati di una stessa lista. È invece precluso il c.d. “voto disgiunto” (art. 59-bis, co. 3), condannato alla nullità; “ogni altro modo di espressione del voto, difforme dalle disposizioni di cui all'art. 58, secondo comma” e da quelle disciplinate dallo stesso art. 59-bis, implica nullità del voto “nel caso in cui sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto” (art. 59-bis, co. 6).

Infine, all'art. 69, co. 1, è espresso il *favor* per la valorizzazione del suffragio espresso “ogni qualvolta possa desumersi la volontà effettiva dell'elettore”, salvi i casi in cui la scheda presenti “scritture o segni chiaramente riconoscibili, tali da far ritenere, in modo inoppugnabile, che l'elettore abbia voluto far identificare il proprio voto” (art. 70, co. 1). In questo quadro va calata la fattispecie in esame, considerando che le modalità di espressione del voto e le ipotesi di nullità necessitano di una lettura congiunta, non dovendo queste ultime enumerare tutte le ipotetiche variabili in cui possa essere espresso un voto totalmente difforme rispetto alle prime, sconfinante nell’“inesistenza”.

Gli aspetti valorizzati dalla Giunta delle elezioni a favore della validità del voto sono stati tanto l'assenza di nullità espressa nella legge, evincibile solo dalle non vincolanti istruzioni ministeriali, quanto l'anelito di dare massima espansione al principio del *favor voti* a salvaguardia della volontà (effettiva) dell'elettore, da reputare nulla solo laddove inconfontabilmente riconoscibile. Pur nell'impossibilità di stabilire la lista destinataria del voto ai fini della competizione plurinominale, secondo il ragionamento prevalso in Giunta, sarebbe stata sicuramente accordata preferenza alla coalizione comune; *ergo*, al candidato espresso dalla stessa nel collegio uninominale.

L'impianto teorico è tuttavia confutabile a partire dalle fondamenta⁵¹⁰: non si tratta affatto di una manifestazione inequivoca, a favore della “coalizione”, che mai, oltretutto, è indicata dalla disciplina elettorale come soggetto a cui sia utilmente destinabile il voto, al contrario della lista e del candidato maggioritario. E che, in ogni caso, acquista valore solo quando si tratti di ragionare dell'elezione nell'arena maggioritaria.

⁵⁰⁹ Per il possibile contrasto con il principio di “personalità” del voto di tale meccanismo, cfr.: L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale* cit., 3. *Contra*, N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2017, 26.

⁵¹⁰ Cfr. I. TANTULLI, *Quo vadis, suffragium? Divergenti valutazioni sulla validità del voto a più liste coalizzate di Legislatura in Legislatura*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, pp. 181-196.

Il voto (chiaramente espresso) a favore di più liste non è traducibile in voto a favore del solo candidato uninominale se non in esito a una sorta d'involontaria *aberratio ictus*. È arduo sostenere, infatti, che l'elettore che abbia indicato alcune liste volesse, in realtà, indicare il candidato uninominale (nemmeno sfiorato da segni di voto) e sostenere, di conseguenza, tutte le liste coalizzate, comprese quelle non oggetto di esplicita preferenza. Un tale risultato finirebbe per disattendere proprio l'unica chiara manifestazione esternata: quella incarnata dai voti di lista.

Se si considera inoltre che le liste sono coalizzate nell'arena maggioritaria, ma fiere antagoniste e *competitors* a tutti gli effetti nell'arena proporzionale, l'indicazione di una pluralità di liste rende, da principio, quell'indicazione del tutto incomprensibile e incongruente, quanto meno per la finalità precipua assoluta dalla candidatura delle liste per la competizione proporzionale. Da un voto nullo *ab origine* sarebbe pertanto singolare ricavarne un siffatto effetto.

Diverso sarebbe forse il caso in cui l'elettore avesse segnato integralmente la rosa delle liste collegate. Supererebbe il primo scoglio, dell'univocità, ma si arresterebbe dinanzi alla riconducibilità al suo artefice.

Del resto, il voto espresso *ex aequo* a favore di alcune liste soltanto - quand'anche coalizzate - senza che sia possibile evincerne una "gerarchia" (es. quando si sconfini in altro simbolo, residuando comunque un chiaro e unico destinatario della preferenza⁵¹¹), rappresenta una manifestazione al contrario lapalissiana, all'indirizzo di più liste, tanto da non necessitare il ricorso ad interpretazioni diverse dall'evidenza della pluralità dei segni tracciati, maggiormente compatibile con l'intento di annullare la scheda (epilogo scontato fino all'ultima deliberazione della Giunta del 28 giugno 2023) o, eventualmente, di violarne la segretezza, posta l'improbabilità che venga replicata, nella sezione, la stessa specifica combinazione.

Il principio del *favor voti* perseguito dal Legislatore e utilizzato dalla giurisprudenza è volto a salvaguardare la volontà "effettiva" dell'elettore, seppur espressa in modo non canonico, con modalità diverse da quelle tipizzate (purché, chiaramente, non riconoscibile). Tuttavia mai alcuna attività d'interpretazione potrebbe prescindere e, ancor meno, trascendere dalla volontà indicata. Pertanto una tale operazione esulerebbe dall'esegesi e sfocerebbe nel travisamento della volontà elettorale.

L'indirizzo giurisprudenziale - seppur non assolutizzabile posto che è lo stesso Consiglio di Stato a premettere la stretta relazione tra ogni singola valutazione e le

⁵¹¹ L'art. 69 t.u. Camera dispone che "quando un unico segno sia tracciato su più rettangoli, il voto si intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno stesso".

specificità della fattispecie concreta⁵¹² - proteso alla tutela del *favor voti* sembra riferirsi più alle ipotesi in cui il segno sia stato tracciato in modo malfermo⁵¹³ o con segni diversi dalla classica croce⁵¹⁴ anziché ai casi in cui il suffragio sia espresso in maniera del tutto anomala⁵¹⁵, da non permettere il corretto rilievo della indicazione espressa. E anche laddove (con giurisprudenza peraltro non monolitica⁵¹⁶) sia salvata la validità del voto dato a favore di più liste, la preconditione è il “ravvedimento” dell’elettore, che indichi in maniera inequivoca quale tra le tante scegliere⁵¹⁷.

Le censure che si possono pertanto muovere all’interpretazione (distante dalla mera esegesi) del dato normativo sposata dalla Giunta delle elezioni sono plurime, tanto da spingere cautamente a preconizzare che, qualora non fosse oggetto di riponderazione, potrebbe causare una lesione azionabile con conflitto d’attribuzione. Premesso che spetta alla Corte costituzionale valutare la legittimazione a sollevare conflitto, nel caso di specie,

⁵¹² “Giova, anzitutto, premettere che, in base alla consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, (...) l’elemento della riconoscibilità “deve essere valutato caso per caso”, al fine di stabilire se l’anomalia del voto possa giustificarsi ragionevolmente con cause diverse da quella della volontà di far identificare il consenso attribuito alla lista o al candidato (cfr. in ultimo, Cons. Stato, V, n. 142/2016), di modo che possono essere ritenuti segni di riconoscimento quelli eccedenti il modo normale di esprimere la volontà elettorale, e dunque una particolare anomalia nella compilazione della scheda che non si possa qualificare quale segno superfluo o incertezza grafica, ovvero non sia spiegabile con difficoltà di movimento o di vista dell’elettore, occorse nell’indicare un determinato simbolo, nell’apporre il crocesegno o nell’indicare il nominativo del candidato suffragato ...” (Cons. Stato, Sez. III, 27 ottobre 2016, n. 4523)”; (Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2018 n. 1327, in diritto.3).

⁵¹³ Cons. Stato, Sez. V, n. 5187/2005.

⁵¹⁴ Sempre che non sia riconoscibile; (Cons. Stato, Sez. V, 22 aprile 1992, n. 355). Si veda inoltre: Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 2000, n. 5609. Per un approfondimento sul punto, cfr.: N. MINISCALCO, in N. MINISCALCO, S. SCAGLIARINI, *Favor Voti: chi era costui? Fondamento e problematiche applicative di un principio poco conosciuto*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2020, paragrafo 5.1, 97-98.

⁵¹⁵ Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2005, n. 3280, *Fatto e diritto*: “(...) il segno di matita dell’elettore [che] contrassegna trasversalmente l’intero riquadro della coalizione (...) non permette di individuare con certezza la volontà dell’elettore di attribuire il voto ad alcuna lista”.

⁵¹⁶ Il “ravvedimento” a volte è stato reputato segno di riconoscimento, implicante nullità del voto, altre una valida e chiara manifestazione, “non inoppugnabilmente” lesiva del principio di segretezza del voto. Per un approfondimento sul punto, cfr. N. MINISCALCO, in N. MINISCALCO, S. SCAGLIARINI, *Favor Voti cit.*, paragrafo 5.1, 98-99.

⁵¹⁷ Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2018 n. 1327, *Diritto*, 6.; nelle elezioni per un Comune inferiore ai 15.000 abitanti, il voto espresso sbarrando più simboli (...), è considerato “un voto equivoco per la lista”, “assorb[en]do la volontà espressa [anche] a favore del candidato a consigliere”. Cons. Stato, Sez. V, 3 dicembre 2001, n. 6052, *Diritto*, 11: “(...) il voto espresso da un elettore in sostituzione di una preferenza cancellata non costituisce, di per sé, manifestazione di un segno di riconoscimento.”; Cons. Stato, Sez. V, 16 ottobre 2006, n. 6135: “(...) è stato riconosciuto valido il voto espresso in sostituzione di uno precedentemente segnato e cancellato dall’elettore sulla medesima scheda – per errore o per respiscenza – essendo stata ritenuta chiara e manifesta la volontà dell’elettore stesso di recedere dalla precedente preferenza (cfr. Cons. St., sez. V, 6 agosto 2001, n. 4244)”. *Contra* Cons. Stato, Sez. V, 21 maggio 2010, n. 3210, *Diritto*, 2.: “Questo Collegio condivide, in particolare, l’orientamento giurisprudenziale richiamato dal T.A.R. (C.d.S., Sez. V, 27 novembre 2001, n. 3/2002; C.d.S., Sez. V, 21 settembre 1996, n. 1149), secondo cui, nel caso di errore materiale della preferenza, è fatto obbligo all’elettore di rivolgersi all’ufficio elettorale e chiedere la sostituzione della scheda al fine di eliminare l’errore ed apporre un’indicazione chiara e valida di voto, e la cancellazione della preferenza già espressa, sebbene sostituita dall’indicazione corretta del nome del candidato prescelto, costituisce chiaro segno di riconoscimento non solo sotto il profilo oggettivo-fattuale, ma anche sotto l’aspetto soggettivo-psicologico, essendo la condotta dell’elettore lesiva del dovere comportamentale sopra evidenziato”.

in cui la candidata proclamata (on. Anna Laura Orrico), in caso di annullamento della propria elezione, recupererebbe il seggio nel proporzionale, mentre resterebbe esclusa dalla rappresentanza Elisa Scutellà, ipotizzo la legittimazione di entrambe in quanto il recupero del seggio proporzionale non eliderebbe, del resto, l'annullamento dell'elezione nell'uninomiale. Nel secondo caso, eradicerebbe integralmente lo *jus ad officium*. Potrebbe allora, forse, avere questi tratti il caso pioniere di conflitto d'attribuzioni azionato *uti singulus*, ammesso e accolto dalla Corte.

4. Corte di cassazione, sent. n. 2348 del 2019, e prospettive di tutela risarcitoria del danno derivante da ritardo o da erronea proclamazione

Mentre si ipotizza che possano dischiudersi le strade per l'accesso al sindacato della Corte costituzionale a tutela delle attribuzioni del singolo parlamentare, usurpate o menomate da una deliberazione viziata dell'Aula di appartenenza, anche nel diverso fronte della tutela risarcitoria civile si muove qualcosa, seppur in relazione alle lesioni causate dagli uffici elettorali e definitivamente accertate dal Parlamento, nell'esercizio della verifica dei poteri.

Con una recente pronuncia, la Terza Sezione della Suprema Corte di cassazione ha infatti precisato il pilastro su cui può fondarsi una pretesa risarcitoria da parte del candidato che lamenti un danno da tardiva o erronea proclamazione, derivante dall'attività amministrativa espletata dagli uffici elettorali. Il giudice di legittimità ha, infatti, ribadito come all'autorità giudiziaria sia interdetta qualsivoglia interferenza nel giudizio rimesso esclusivamente alle Camere, *ex art. 66 Cost.* Solo in esito al consolidarsi dell'accertamento parlamentare, il giudice civile potrebbe conoscere della fondatezza della domanda risarcitoria.

Nel rilevare l'infondatezza delle censure, la Corte di cassazione ha tuttavia offerto i parametri generali, all'integrazione dei quali possa sorgere una legittima e fondata pretesa risarcitoria.

La stessa era stata adita con ricorso presentato da R.C., candidato alle elezioni politiche svoltesi nel 2001, il quale, a fronte della proclamazione di altro candidato da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, aveva presentato ricorso alla Giunta delle elezioni della Camera. Tuttavia, nella seduta pubblica fissata per la deliberazione finale sulla contestazione, non era stato raggiunto il numero legale. Dopo circa due mesi e mezzo

terminava la legislatura, senza che l'organo istruttorio avesse formulato una proposta all'Aula di annullamento, di decadenza o di convalida dell'elezione contestata.

Il ricorrente si rivolgeva al giudice civile, chiedendo il risarcimento dei danni (patrimoniali e non) subiti, convenendo il Ministero dell'Interno, a cui gli Uffici elettorali circoscrizionali afferiscono.

Il tribunale riconosceva la sussistenza della propria giurisdizione a conoscere della domanda risarcitoria, come della legittimazione passiva dell'ente convenuto⁵¹⁸. Rigettava tuttavia nel merito la domanda, per difetto dell'accertamento definitivo camerale.

Dinanzi alla conferma della medesima impostazione anche in appello, il ricorrente si rivolgeva al giudice di legittimità.

Con il primo motivo, il ricorrente lamentava la violazione e la falsa applicazione degli artt. 3, 11, 13 reg. Giunta delle elezioni della Camera dei deputati, dell'art. 2043 c.c. e dell'art. 66 Cost., per aver il giudice di merito *“omesso di considerare che ciò che era mancato non era l'accertamento istruttorio della Giunta, invece completato, bensì la deliberazione finale della stessa inerente al risultato elettorale - che, diversamente, non era idonea a escludere la sussistenza del diritto risarcitorio, non potendo più essere incisa l'autonomia parlamentare”*⁵¹⁹. Oltretutto, la deliberazione dell'organo istruttorio si fondava su accertamenti numerici per i quali, ai sensi dell'art. 17-bis reg. Cam., il *plenum* non procede a votazione, ma approva *de plano*.

Con il secondo motivo, prospettava la violazione degli artt. 2043 c.c. e 37 c.p.c., dal momento che la Corte d'appello aveva riconsiderato i fatti, prescindendo dall'accertamento istruttorio giuntale, eccedendo così dai confini della giurisdizione rimessa al giudice ordinario. In subordine, eccepiva l'illegittimità costituzionale delle suddette norme, per contrasto con gli artt. 3, 24, 66, 111 Cost., 117, co. 1 Cost. e art. 6 Cedu, qualora si fosse ritenuto che, per la statuizione risarcitoria, fosse presupposto un *quid pluris* rispetto all'accertamento istruttorio - considerata, del resto, la venatura politica che connota le ulteriori attività valutative -, ledendo irragionevolmente il diritto (anche sovranazionale) alla tutela giurisdizionale, compreso oltre quanto necessario a salvaguardare l'autonomia parlamentare.

⁵¹⁸ Nel corso della motivazione, il giudice di legittimità specifica come, al ricorrere di determinati presupposti, il giudice ordinario possa conoscere della domanda risarcitoria. Precisa, inoltre, come il convenuto debba essere lo Stato, dal momento che la lesione discenderebbe dall'espletamento di un'attività amministrativa rimessa ad *“organi amministrativi temporanei, facenti parte della pubblica amministrazione statale, e allo Stato”*, cui andrebbe imputata la *“responsabilità derivante dal fatto illecito dei componenti di tali uffici, in ipotesi lesivo del diritto soggettivo pubblico ad esercitare il mandato parlamentare”*; Corte di cassazione, sez. III, sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 2.

⁵¹⁹ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 1.

Nell'esaminare le prospettate doglianze, la Corte di Cassazione ha avuto modo di tratteggiare i confini dell'istituto previsto dall'art. 66 Cost., nonché le reciproche relazioni e intersezioni con i profili di indubbia competenza della giurisdizione ordinaria, ricordando tuttavia come, secondo una giurisprudenza di legittimità costante (Cass. SS. UU., n. 172 del 1999; SS.UU. nn. 9151, 9152, 9153, 9155, 9156, 9157, 9158 del 2008), l'accertamento compiuto dalle Camere, nell'esercizio del giudizio sui titoli di ammissione dei suoi componenti nonché sul controllo del regolare svolgimento delle operazioni di voto, ai sensi dell'art. 66 Cost., “[sia] vincolante e insindacabile da parte di qualsiasi autorità giurisdizionale”⁵²⁰.

Il giudice ordinario può pertanto conoscere solo “degli effetti”⁵²¹ delle statuizioni dell'Aula che riscontrino illegittimità nelle operazioni degli uffici elettorali.

Nel caso in esame, tuttavia, non si erano verificate le condizioni minime delineate dall'architettura teorica definita dal giudice di legittimità. L'unico elemento su cui il ricorrente fondava infatti la propria pretesa era la mera delibera di contestazione, seguita al rigetto della proposta di archiviazione del ricorso. Non si era, dunque, replicato l'intero *iter* che conduce alla definitività dell'accertamento parlamentare: dalla deliberazione definitiva della Giunta successiva alla contestazione (*ex art. 13 reg. Giunta delle elezioni*), fino alla formulazione di una proposta all'Aula di annullamento o di convalida dell'elezione (art. 13, co. 8, reg. Giunta delle elezioni) e alla deliberazione finale del *plenum*⁵²².

Ne discenderebbe, pertanto, che di “accertamento”⁵²³ si potrebbe parlare solo in riferimento a quanto racchiuso nella formale proposta avanzata all'Aula, salva, in ogni caso, la possibilità di riapertura dell'attività istruttoria.

Calando nel caso concreto il costrutto teorico, la Corte di cassazione ha rilevato come residuassero profili valutativi ulteriori ed eccedenti il calcolo numerico e che correttamente la Corte d'appello, lungi dal rivisitare e cancellare l'accertamento giuntale, avesse rispettato gli spazi rimessi all'autonomia parlamentare, constatando la mancanza

⁵²⁰ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 2.

⁵²¹ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 2.

⁵²² Qualora, poi, la proposta dovesse “*discend[ere] esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici*”, la stessa s'intenderebbe approvata senza che l'Aula debba procedere a votazione, pur rimanendo in potere di venti deputati, con o.d.g. motivato, richiedere ulteriori verifiche da parte della Giunta (art. 17-*bis*, co. 1, reg. Cam.); Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.

⁵²³ Per la pronuncia del giudice civile sarebbe necessario un accertamento - implicante una valutazione delle risultanze dell'attività istruttoria-, “*che non potrebbe dirsi effettuato dall'organo (“lato sensu”) parlamentare prima della decisione conclusiva della Giunta, quand'anche non dovesse riferirsi alla votazione finale dell'Assemblea in quanto non propriamente connotata (...) dai caratteri giurisdizionali rinvenibili nel procedimento giuntale, e in questo senso, a mente di una terminologia spesa negli studi, espressione di “giustizia politica” (cfr. il richiamo presente in Cass., n. 9151 del 2018, cit., pag. 14)*”; Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.

di quello che costituisce, davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, “*un fatto costitutivo della pretesa risarcitoria, ossia l'accertamento definitivo, in sede di autodichia parlamentare, dell'erroneità del risultato elettorale*”⁵²⁴.

Nel dichiarare, infine, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale eccepita, la Corte di Cassazione ha meglio precisato le condizioni per il sorgere di una pretesa risarcitoria, in conformità al bilanciamento costituzionale tra le “*due grandi regole, quella del diritto al giudice e quella dell'autonomia delle assemblee elettive parlamentari*”⁵²⁵.

Riprendendo Corte cost., sent. n. 120 del 2014, la Corte di cassazione ha rimarcato come l'indipendenza delle Camere non possa spingersi al punto da “*compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili*”⁵²⁶, tra cui vanno annoverati il diritto a un “*giudice*” e a un “*giudizio*”⁵²⁷, la cui “*tenuta*”⁵²⁸ può esser valutata nell'ottica di un conflitto di attribuzioni⁵²⁹.

Dopo un affondo storico sulle ragioni che indussero i Costituenti a tutelare nel massimo grado l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, nonché una panoramica comparata dell'istituto, atta a mettere in risalto il *proprium* della scelta dell'ordinamento italiano a favore della “*netta autonomia parlamentare*”⁵³⁰, la Corte di cassazione ha richiamato la posizione della giurisprudenza costituzionale sulla “*natura*” della verifica dei poteri. Dapprima inquadrata come “*deroga*” al principio della tutela giurisdizionale (Corte cost., sentt. n. 113 del 1993; n. 29 del 2003), con le sentt. n. 116 del 2006 e 259 del 2003, la Corte costituzionale si è definitivamente espressa per la “*natura giurisdizionale*” del procedimento. La riserva costituzionale alle Camere di un'attività

⁵²⁴ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.

⁵²⁵ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.4.

⁵²⁶ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.2.

⁵²⁷ Un diritto a un “*giudizio*”, implicante il regime giurisdizionale a cui è generalmente sottoposta la totalità dei diritti e dei beni giuridici, ex artt. 24, 112, 113 Cost. (Corte cost., n. 379 del 1996; Cass., SS.UU., n. 26934 del 2014; Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.2).

⁵²⁸ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.2. Rimarca, la Corte di cassazione, come “*il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela*” della Consulta, “*che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro (sentenza n. 379 del 1996) In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto*” (Corte cost., n. 120 del 2014, cit., punto 4.4); *Ragioni della decisione*, 3.2.

⁵²⁹ E non nella prospettiva di un sindacato di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari (esclusi dal novero delle fonti di cui all'art. 134 Cost.); Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.2, con riferimento a Corte cost., sent. n. 120 del 2014, 4.2.

⁵³⁰ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.3.

“materialmente” giurisdizionale rappresenta, pertanto, il prescelto punto di caduta tra l’autonomia delle assemblee elettive e il diritto a un “giudice”⁵³¹.

In questo quadro, il giudice ordinario potrebbe accogliere la domanda attorea solo a fronte di un accertamento definitivo dell’organo parlamentare, sottratto alla sua cognizione, anche incidentale. Due i requisiti affinché il giudice civile dichiari fondata, nell’an, la pretesa risarcitoria: “l’accertamento contenzioso dell’organo parlamentare”⁵³² e “l’impossibilità di una [sua] modifica (...) data, nell’ipotesi, dalla fine della legislatura e, dunque, dallo scioglimento delle Camere”⁵³³. Il primo verrebbe integrato dalla conclusione della “fase “materialmente giurisdizionale” del procedimento giuntale”⁵³⁴, mentre il secondo escluderebbe la “riespan[sione dell]’autodichia”⁵³⁵.

Qualora il termine della legislatura spirasse senza un accertamento, si chiuderebbero gli spazi per lamentare la lesione di un diritto e il conseguente danno (per assenza dell’an presupposto), ma perfino le condizioni per sollevare “un conflitto di attribuzioni, perché si tratt[erebbe] proprio di quelle attualmente volute dallo stesso assetto costituzionale”⁵³⁶.

In definitiva, dopo una rapida disamina della parte motiva della pronuncia della Suprema Corte, in cui il caso di specie è stato inquadrato nella cornice dei principi generali, quel che si può conclusivamente sostenere è che certamente la fattispecie concreta in esame non aveva la “statura” per poter trovare accoglimento⁵³⁷; la domanda attorea difettava tanto di una deliberazione camerale quanto di una proposta della Giunta al *plenum*.

Dalle parole della Corte di Cassazione, si evince tuttavia che anche la sola attività “materialmente giurisdizionale” rimessa alla Giunta delle elezioni (purché consolidata dal termine della legislatura) può costituire un *decisum* utile ai fini risarcitori. Una

⁵³¹ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.4.

⁵³² Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.5.

⁵³³ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.5.

⁵³⁴ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.5.

⁵³⁵ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.5.

⁵³⁶ Cass. civ., sent. n. 2348 del 2019, *Ragioni della decisione*, 3.4.

⁵³⁷ Critico sul punto, Marco Cerase. L’A. ha sostenuto come, poiché la lesione deriverebbe non dal Parlamento ma dall’operato dei “*protagonisti del procedimento elettorale (presidenti di seggio, compilatori dei verbali, pubblici ufficiali che proclamato et coetera)*” e non trattandosi di giudizio sulla composizione dell’Aula, ma dell’accertamento di fatti compiuti nella fase elettorale, il relativo sindacato non dovrebbe essere riservato alle Camere, esulando dall’ambito di applicazione dell’art. 66 Cost. L’A. ha pertanto criticato la Cassazione (sent. n. 2348 del 2019) per aver concepito “una sorta di pregiudiziale parlamentare sui fatti illeciti in materia elettorale [che] non appare fondata su alcun principio giuridico”, ritenendo che la stessa avrebbe dovuto limitarsi alla verifica del danno ingiusto e dell’assolvimento dell’onere della prova, ai sensi dell’art. 2697 c.c.; M. CERASE, *Verifica riservata e tenuta democratica*, in *Il Filangieri* cit., pp. 214-215. Tuttavia l’accertamento che costituisce “fatto costitutivo” della pretesa risarcitoria pare, al contrario, rientrare nel giudizio rimesso costituzionalmente alle Camere ex art. 66 Cost., a cui è sottratta solo la fase preelettorale, e pare avere, del resto, una sicura incidenza sulla composizione dell’Aula.

determinazione che non pare collimante con la decisività riconosciuta alla decisione dell'Assemblea, ma che, nei risvolti applicativi, è passibile di ampliare anziché ridurre le possibilità di ristoro per le lesioni subite.

Del tutto insoddisfacenti risultano, però, i margini di tutela riconosciuti a quanti non possano godere di un accertamento definitivo, dovuto, come nel caso di specie, alla mancanza del numero legale in occasione della seduta fissata per la deliberazione. Un'inerzia capace di paralizzare non solo il diritto ad ottenere una pronuncia dal "giudice" preposto dalla Costituzione, ossia la Camera, ma anche il conseguente *jus ad officium*, nonché l'appagamento dell'interesse pubblico alla corrispondenza della composizione dell'Aula al voto espresso, a cui è preordinata la verifica stessa.

Quel che, del resto, non appare affatto condivisibile della sentenza è l'interdizione della via del conflitto di attribuzione, riconducendo alla perfetta fisiologia istituzionale, coerente con il bilanciamento dei principi voluto dal Costituente, anche l'ipotesi in cui il "giudice" non decida. Una tale operazione di "*actio finium regundorum*" appare totalmente ultronea, integrando il peculiare profilo un sindacato riservato alla Corte costituzionale, che, sul punto, sarebbe auspicabile si pronunciasse.

Se, infatti, le posizioni soggettive coinvolte nel contenzioso elettorale sono affidate a un giudice *sui generis* in ossequio al prestigio e all'indipendenza accordata al Parlamento, non dovrebbe comunque esser ammessa, tanto nel caso di conclusione anticipata della legislatura quanto e soprattutto per comportamenti inerziali, l'insindacabile facoltà di "non decidere".

La constatazione, pertanto, della sorte incerta a cui sono affidati i diritti coinvolti dalla verifica dei poteri, per cui non solo la decisione sull'apertura dell'istruttoria e della contestazione è rimessa all'organo istruttorio, con deliberazione finale insindacabile dell'Aula, ma anche l'eventualità del termine anticipato della legislatura o dell'inerzia parlamentare possono negare un responso in ordine a un ricorso ritualmente presentato e dichiarato non manifestamente infondato dalla Giunta stessa, induce a riflettere sull'effettività della tutela accordata. E anche se le ipotesi avanzate in dottrina o tradotte in proposte di legge costituzionale⁵³⁸, nel segno della "sanzione" dell'inerzia parlamentare, non sono state coronate da successo, si potrebbe cautamente sostenere che le Camere abbiano un autentico "dovere"⁵³⁹ di decidere su tutti i ricorsi introitati, quanto

⁵³⁸ V. *supra*, Cap. II, par. 5.

⁵³⁹ Chiaramente non positivamente affermato da alcuna fonte ("*sugli organi parlamentari non gravano né il principio del non liquet, né il decorso di termini perentori in senso stretto*"; cfr., tra gli altri, D. PICCIONE, *Procedimenti di verifica dei poteri e legittimazione del Parlamento*, in *Il Filangieri* cit., p. 109, che, in tale passo, registra lo stato dell'arte), ma immanente nei principi generali dell'ordinamento.

meno, in ordine a tutti i casi in cui l'organo interno abbia aperto la fase della contestazione.

Non volendo in alcun modo precorrere l'orientamento che potrebbe eventualmente assumere la Corte costituzionale, si può tuttavia evidenziare come la situazione di chi lamenti un "cattivo uso" della prerogativa non sia poi così distante da quella di chi non goda di una deliberazione finale dell'Aula e dimostri la fondatezza della propria pretesa, per cui, secondo una corretta applicazione della legislazione elettorale, avrebbe avuto diritto a un seggio. In entrambi i casi, dunque, la pronuncia della Corte che riconoscesse la lesione di un'attribuzione costituzionale azionata *uti singulus* dal ricorrente potrebbe probabilmente costituire anche il titolo da far valere successivamente in sede civile per il risarcimento dei danni subiti.

Conclusioni

Dall'ammissione della candidatura, alla proclamazione, fino alla convalida dell'elezione vi è una traccia unitaria, che accomuna tentativi dottrinali e orientamenti giurisprudenziali, tanto della magistratura ordinaria quanto costituzionale.

A settantasei anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, ci si può interrogare sul persistente pregio di mantenere inalterato il modello di verifica dei poteri integralmente parlamentare, disegnato dall'art. 66 Cost. La scelta del Costituente rappresentava un manifesto di valori in netta discontinuità con la storia lasciata alle spalle -e tutt'ora capaci di esercitare un certo ascendente-, all'insegna del prestigio, dell'autonomia e di una rinnovata centralità delle Assemblee legislative. Nello stesso tempo, era protesa in avanti, alla ricerca, nel più ampio assetto costituzionale, di un armonico equilibrio con gli altri attori istituzionali, pur nel mantenimento della prerogativa parlamentare che inibiva qualsivoglia interferenza di altri poteri nel giudizio sui titoli di ammissione dei componenti dell'Aula.

Tuttavia, la prerogativa, forse in parte tradita dall'interpretazione concreta, laddove nell'esperienza uno strumento forgiato a tutela dell'Assemblea, unitariamente intesa, è risultato a volte arma di prevaricazione della maggioranza a detrimento della minoranza parlamentare, e del resto incisa dall'abbandono della proporzionale, può apparire ad oggi "recessiva"⁵⁴⁰ e cedevole nel confronto con la crescente sensibilità per la tutela effettiva dei diritti fondamentali, nella riscontrata tendenza alla "giurisdizionalizzazione" del contenzioso elettorale nel panorama comparato.

Nel contesto che viene così a delinearsi, assume sempre maggiore centralità l'importanza di accordare una tutela giurisdizionale effettiva, tempestiva e piena ai diritti fondamentali, elemento comune alle democrazie contemporanee, nonché "principio supremo" riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 18 del 1982); esigenza che s'impone *a fortiori* se riguardante diritti di rilievo costituzionale, come nel caso dell'elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51 Cost.).

Tanto nel contenzioso pre-elettorale, quanto in quello post-elettorale, si è registrata un'inclinazione della giurisprudenza interna: quella volta a lambire tutti gli spazi lasciati scoperti dalla portata della derogatoria disposizione costituzionale. Dalla riconduzione alla sua *ratio*, non solo il contenzioso che precede le operazioni di voto è risultato sottratto alla portata applicativa dell'art. 66 Cost., ma perfino nell'esercizio concreto della verifica

⁵⁴⁰ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La necessaria ed auspicabile riforma* cit., p. 669.

dei poteri il Parlamento non è “*legibus solutus*”⁵⁴¹ ma soggetto a limiti, primo tra tutti il divieto di sconfinamento in arbitraria menomazione di attribuzioni inerenti allo *status* di parlamentare.

Nel primo caso, in esito all’esegesi svolta dalla Corte costituzionale che, pur mantenendo con continuità la delicata postura di *judicial deference*⁵⁴², ha invitato il Legislatore a intervenire in un campo in cui non vi è più ragione alcuna di comprimere gli spazi di tutela (Corte cost., sent n. 48 del 2021); nel secondo, seppur ancora oggetto di ricostruzioni teoriche e non ancora di pronunce che ne confermino la praticabilità nel delicato campo della verifica dei poteri, riconoscendo la statura costituzionale della quota di potere che la Carta ha voluto accordare al parlamentare *uti singulus* (Corte cost., ord. n. 17 del 2019).

Sempre nel rispetto della scelta del Costituente, i rimedi risarcitori s’arrestano dinanzi alla prioritaria formulazione di un *decisum* dell’Aula a fronte del quale si realizzi “*il fatto costitutivo*” della pretesa risarcitoria dei danni subiti da ritardi o da errori nella fase di proclamazione, commessi dagli Uffici elettorali e accertati dalla Camera, nell’esercizio della verifica dei poteri.

La tutela dunque si è espansa fin dove non ha trovato l’invalidabile ostacolo dell’ossequio all’art. 66 Cost. A fronte di questo movimento garantistico e al contempo in virtuoso dialogo con la disposizione costituzionale, rimangono dei fronti del tutto sforniti di tutela o, come minimo, di una tutela effettiva e tempestiva, utile al “bene della vita” a cui è proteso il titolare.

Dall’affermazione, infatti, per cui, “*a prescindere dalle innegabili differenze che qualificano il modo d’essere dei due diritti (...) entrambi gli aspetti del diritto di voto esigono tutela (...) di fronte a un giudice: quello ordinario, che ne è in principio il giudice naturale, oppure, se così la legge preveda, il giudice amministrativo in via di giurisdizione esclusiva (art. 103 Cost.)*”⁵⁴³, si staglia indiscussa la giurisdizione del giudice ordinario sulle azioni di accertamento relative al diritto di elettorato passivo, a cui, come a qualsiasi diritto, “*deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale*”⁵⁴⁴. Tuttavia è la Corte stessa a evidenziare come difetti una tutela preelettorale tempestiva che permetta la diretta aggressione dei provvedimenti di ricusazione di liste e candidature, riammettendo l’interessato alla competizione in tempo utile per scongiurare un’irreparabile lesione a chi vanta un diritto a partecipare alle

⁵⁴¹ Cfr. G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri* cit., p. 87; v. *supra* nota 467.

⁵⁴² V. *supra* nota 93.

⁵⁴³ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.4.

⁵⁴⁴ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Cons. dir.*, 4.4.

elezioni. Dinanzi a questo vuoto, è sicuramente ammissibile la domanda di accertamento della portata del proprio diritto in una fase antecedente la convocazione dei comizi, per consentire all'interessato di ottenere in tempi utili una pronuncia giudiziale.

A ben vedere, però, questo *iter* processuale restituirebbe il “bene della vita” attoreo qualora fugasse ogni incertezza circa la portata del diritto azionato e, in ipotesi, conducesse alla declaratoria d'incostituzionalità di una disciplina elettorale illegittima, rilevante ai fini dell'accertamento giudiziale. Mentre meno incisiva risulterebbe qualora, già in fase prodromica alle elezioni, la candidatura venisse ricusata per una scorretta interpretazione del dettato normativo o per errori commessi nell'espletamento delle attività rimesse agli Uffici elettorali. In questi casi, difetterebbe una via rimediale atta alla tempestiva reintegrazione nella posizione violata, derivante da vizi registratisi nel concreto espletamento delle operazioni svolte e non riconducibili alla disciplina generale. Non solo, quindi, difetterebbero i tempi per poter ottenere il passaggio in cosa giudicata della decisione del giudice ordinario e l'instaurazione del giudizio d'ottemperanza, ma risulterebbero comunque difficili da censurare determinati vizi.

Si possono pertanto seguire le teorie di Andrea Pisaneschi, il quale, valorizzando l'assenza di un autentico esercizio di potere amministrativo nell'espletamento delle attività meramente materiali e di controllo ad opera degli Uffici, ha prospettato, con i necessari *caveat*, l'esperibilità dell'azione di condanna a un *facere* nei confronti dell'Amministrazione. Ma in questo suggestivo e pur complesso tracciato, s'impone come un macigno il tuttora vigente limite dell'art. 4 all. E, legge sul contenzioso amministrativo, forse non del tutto collimante con l'art. 24 Cost., dal momento in cui, in questi peculiari casi, in cui la tempestività della decisione gioca un ruolo determinante nel perseguimento del risultato della riammissione alla competizione elettorale, frustra qualsivoglia possibilità di tutela nell'inibire al giudice ordinario di conoscere direttamente dell'atto dell'Amministrazione, laddove non residuino margini di discrezionalità amministrativa.

Dunque, anche nel contenzioso pre-elettorale, un giudice c'è ed è il giudice naturale dei diritti, con indubbia cognizione sul diritto soggettivo di elettorato passivo. Ma con armi “spuntate”, sia in ordine alla celerità di risposta, sia in termini di perimetrazione delle pronunce emettibili. In attesa dell'intervento del Legislatore ordinario, che restituisca un rito *ad hoc*, calibrato sulle esigenze che in tale ambito si pongono, la tutela non appare efficace e completa, in probabile irragionevole disparità di trattamento con la tutela giurisdizionale riconosciuta nel contenzioso europeo e comunale, dal momento che la dissimilitudine non può più legittimamente fondarsi sull'art. 66 Cost.

Nel contenzioso post-elettorale, invece, dove l'ideazione dei correttivi è rimessa necessariamente al Legislatore costituzionale, che dovrebbe determinarsi se non per un proprio esautoramento quanto meno per una devoluzione di prerogative proprie, cedute ad altri soggetti istituzionali, decisiva potrà risultare la giurisprudenza costituzionale a presidio delle attribuzioni individuali coinvolte nella verifica dei poteri e, considerata la finalità precipua della verifica stessa, in definitiva, a presidio ultimo della legalità costituzionale. Seppur tuttavia nell'incertezza della capacità di restituire una pronuncia in tempi utili alla reintegrazione nella posizione illegittimamente lesa.

La situazione tuttavia del tutto sfornita di tutela è quella residuale, di chi non possa godere nemmeno di una pronuncia definitiva dell'Aula e dunque non possa nemmeno far valere una lesione subita, tanto allo *jus ad officium* quanto, e in via consequenziale, in termini di danni subiti. Proprio sullo specifico punto non si ritiene di aderire alla ricostruzione offerta dalla Suprema Corte di cassazione (sent. n. 2348 del 2019), sia perché esorbitante dalla propria cognizione, sia perché insoddisfacente in termini di equità e tutela. Sarebbe pertanto auspicabile che anche sull'inerzia potesse pronunciarsi la Corte costituzionale, adita con ricorso per conflitto d'attribuzione.

Se è pur vero, infatti, che è la Costituzione a prevedere un giudice *sui generis* sui titoli di accesso all'Assemblea parlamentare, fugando vuoti di tutela, è d'altro canto inconfutabile che, come su qualsiasi altro giudice, dovrebbe gravare il principio del *non liquet*, certamente mitigato dalle variabili connesse alla specificità dell'istituzione, considerata la non preventivabile durata della legislatura.

Provando dunque a dare una lettura d'insieme di tasselli che sembrano sparsi ma che intessono in realtà un più ampio quadro unitario, gli spazi di tutela effettiva nel contenzioso elettorale non sono soddisfacenti, finanche laddove la limitazione non trovi giustificazione nell'art. 66 Cost. S'impone pertanto come auspicabile ed impellente l'intervento di un Legislatore attento, che sappia restituire respiro al diritto di elettorato passivo e, di riflesso, all'indissolubilmente connesso diritto di elettorato attivo.

BIBLIOGRAFIA

Ainis M., *Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*, in *Rassegna parlamentare*, III, 2001, pp. 629-647

Alvarez-Cienfuegos Suárez J.M., *Proceso contencioso electoral ante el Tribunal Supremo. Modalidades y tramitación*, *Cuadernos de Derecho Judicial, Derecho electoral*, Consejo general del poder judicial, 1993, XXXII; pp. 263-294

Armano M., *Il voto degli italiani all'estero e la riduzione degli spazi di accesso al giudizio di costituzionalità in materia Elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1° ottobre 2018, pp. 1-4

Armano M., *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, *Dirittifondamentali.it*, Fasc. 3/2021, 22 settembre 2021, pp. 103-134

Apostoli A., *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2017, pp. 12

Azzariti G., *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 Costituzionale*, 4/2021, pp. 12-19

Azzariti G., *Elezioni, costituzionalista Azzariti: "Norma raccolta firme contraria a principio di uguaglianza"*, in *Adnkronos*, 31 luglio 2022

Balduzzi R., Cosulich M., *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, fasc. VI, Milano, Giuffrè editore, pp. 5179-5206

Biagi F., Pennicino S., *L'introduzione di una commissione elettorale indipendente: una riforma costituzionale a complemento della modifica della legge elettorale*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale, Atti del Seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 373-398

Biondi F., *La verifica dei poteri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Filangieri*, Jovene, 2020, pp. 69-80

Biondi F., *Giudice amministrativo e procedimento elettorale: verso la riforma dell'art. 66 della Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2009, pp. 687-690

Buonomo G., Cerase M., *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019, pp. 13

Catelani E., *Ampliamento delle competenze della Corte costituzionale: artt. 59, 134 e 137*, in V. Atripaldi e R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali nella XIII Legislatura, Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli editore, 1998, pp. 908-925

Catelani E., Donati F., Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale, Atti del seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, il Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 416

- Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, pp. 5-76
- Cerese M., *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, 2, 2014, pp. 647-670
- Cerese M., *Verifica riservata e tenuta democratica*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene editore, 2020, pp. 213-216
- Chiola C., *Sindacato sulla legittimità del contrassegno di partiti. Una nuova political question?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, fasc. VI, pp. 4037-4040
- Ciaurro L., *Elezioni. III) Elezioni politiche: operazioni elettorali*, in *Enciclopedia Giuridica*, XIII, 1989, pp. 1-20
- Ciaurro L., *I parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 291-324
- Cicconetti S.M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, VI, 2010, pp. 1271-1279
- Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana, Commentario articolo per articolo, Parte II – Ordinamento della Repubblica (Articoli 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 534
- Consolo C., *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. I, Le tutele: di merito sommarie ed esecutive*, Torino, Giappichelli editore, 2012, pp. 413
- Consolo C., *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. II, Profili generali*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, pp. 474
- Córdoba Castroverde D., *Régimen jurídico del recurso de amparo electoral, Cuadernos de Derecho Judicial, Derecho electoral, Consejo general del poder judicial*, 1993, XXXII; pp. 297-360
- Corvaja V.F., *Art. 129*, in G. Falcon, B. Marchetti, F. Cortese (a cura di), *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Cedam, Padova, 2021, p. 1017-1036
- Cosulich M., *Art. 66*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 79-82
- Cosulich M., *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, *Critica del diritto*, Luglio-Dicembre 2017, pp. 15-30
- Croce M., *Appunti in tema di Costituzione italiana e sistemi elettorali (rileggendo Carlo Lavagna)*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, pp. 10
- Curreri S., *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 170/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, pp. 2-9
- Delledonne G., *Procedimento elettorale preparatorio, elezioni politiche e tutela giurisdizionale: chiarimenti, discontinuità e problemi aperti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, fasc. 2, pp. 652-661

- Di Chiara A., *La Corte conferma che l'azione di accertamento del diritto di voto vale solo per le «zone franche»*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 aprile 2018, pp. 1-5
- Elia L., *Elezioni politiche (contenzioso)*, *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè Editore, 1965, pp. 747-793
- Fasone C., *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2009, pp. 1-29
- Ferrari G., *Elezioni. VII) Elezioni politiche. a) ordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, 1965, pp. 731-746
- Furlan F., *Art. 48*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 484-496
- Gigliotti A., *Le elezioni politiche del 2001 e la questione dei seggi vacanti*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, vol. 54, II, 2005, pp. 95-127
- Grasso P.G., *Le norme sull'eleggibilità nel diritto pubblico italiano (Camera dei deputati, Senato, Assemblea regionale siciliana e Consigli regionali, provinciali, comunali)*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 720-754; 920-963
- Griglio E., *Corte costituzionale, 7 luglio 2010, n. 236 – Sull'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva in rapporto agli atti endoprocedimentali del procedimento preparatorio alle elezioni*, in *Amministrazione in cammino*, 12.05.2010
- Jervolino A.R., *Esperienze nella Giunta delle elezioni*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Le Camere, Istituti e procedure*, Firenze, Vallecchi Editore, 1969, pp. 437-452.
- Lanchester F., *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 5, 1998, pp. 2859-2873
- Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 849-875
- Lasorella G., *La verifica dei poteri in the making: funzione giurisdizionale o politica? L'esperienza della Camera*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene editore, 2020, pp. 123-148
- Lehner E., *Finalmente sancita l'immediata impugnabilità degli atti preliminari alle elezioni regionali e locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 2908-2917
- Lehner E., *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*, 2, 2009, pp. 3620-3634
- Lieto S., *Azione di mero accertamento e accesso incidentale: i nodi di una difficile armonizzazione*, in C. Padula (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 217-232
- Lipari M., *Audizione su sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale Commissione Affari costituzionali – Senato della Repubblica 3 giugno 2021*, nel sito del Senato della Repubblica, pp. 14

- Lippolis V., *Art. 66*, in *Commentario alla Costituzione*, II, G. Branca (a cura di), Bologna, Zanichelli, 1986, pp. 115-177
- Lopilato V., *Manuale di diritto amministrativo*, II, *Parte speciale*, Giustizia amministrativa, Torino, Giappichelli Editore, 2021, pp. 1419-2130
- Luciani M., *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica -3 giugno 2021*, Senato della Repubblica, pp. 1-4
- Lupo N., *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione "di contorno"*, in G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (a cura di), *Le evoluzioni della legislazione elettorale «di contorno» in Europa*, Atti del III Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali, Cedam, 2011, pp. 419-432
- Lupo N., *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2017, pp. 2-41
- Maestri G., *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia*, Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021, *Osservatorio AIC*, Fasc. n.6/2021, 7 dicembre 2021, pp. 429-454
- Maestri G., *Spigolando tra le (tantissime) decisioni di Cassazione sulle candidature*, in *I simboli della discordia*, 13 settembre 2022
- Mancini M., *La tutela giurisdizionale dei diritti elettorali coinvolti nella fase 'preparatoria' del procedimento elettorale*, in *Osservatorio sul diritto elettorale, federalismi.it*, n. 23/2024, pp. 246-260
- Mancini M., *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2022, pp. 379
- Mancini M., *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)*, *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 409-430
- Mancini M., *Una serie di sfortunati eventi: le alterne vicende della tutela giurisdizionale dei diritti elettorali*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2023, pp. 221-258
- Mazzoni Honorati M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 407
- Mazzoni Honorati M.L., *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1983, pp. 1412-1448
- Milani G., *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2023, pp. 438
- Miniscalco M., Scagliarini S., *Favor Voti: chi era costui? Fondamento e problematiche applicative di un principio poco conosciuto*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2020, pp. 75-113
- Mor G., *Presentazione delle candidature alle elezioni regionali e contenzioso all'interno dei partiti. Qualche considerazione sulle elezioni trentine del 1983, nota a Cons. Stato sez. V, 5 ottobre 1988 n. 547*, in *Giur. cost.*, 1988, II, pp. 2537-2543

Morrone A., Lucciole per lanterne. *La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, pp. 2-9

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1991, pp. 676

Nigro M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 505

Occhiocupo N., *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, pp. 36

Padula C., *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2022, pp. 135-153

Paruzzo F., *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della "Lista Cappato"*, *Osservatorio AIC*, Fasc. 1/2023, 3 febbraio 2023, pp. 193-209

Passaglia P. (a cura di), *Appunto sulla sottoscrizione da parte degli elettori delle candidature*, Corte costituzionale, servizio studi, Area di diritto comparato, febbraio 2021, pp. 24

Pavani G., *Centralità e declino dei Parlamenti occidentali in tema di controllo elettorale*, in Pegoraro L., Pavani G., Pennicino S. (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bononia University Press, 2011, pp. 45-58.

Pegoraro L., Pavani G., Pennicino S. (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bologna, Bononia University Press, 2011, pp. 360

Petitti S., *Recenti sviluppi relativi al procedimento elettorale preparatorio*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 165-176

Piccione D., *Procedimenti di verifica dei poteri e legittimazione del Parlamento*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 103-110

Piccirilli G., *È necessario riformare la giustizia elettorale italiana. Le indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.openluiss.it, 30/07/2020

Piccirilli G., *L'aggiramento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in *La giustizia elettorale*, E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), Napoli, 2012

Piccirilli G., *Il disallineamento del sistema italiano di verifica dei poteri rispetto al «patrimonio elettorale europeo»*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 193-204

Pisaneschi A., *Gli effetti della sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale sulla tutela giurisdizionale elettorale: brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, fasc. 2, pp. 600-652

Platania L., *Al giudice amministrativo gli atti prodromici alle elezioni politiche?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 aprile 2008, pp. 6

- Platania L., *In tema di contenzioso sugli atti del procedimento elettorale preparatorio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2010, pp. 406-410
- Proto Pisani A., *Le tutele giurisdizionali dei diritti: studi*, Napoli, Jovene, 2003, pp. 710
- Proto Pisani A., *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, Jovene, 2021, pp. 861
- Ragone S., *Italia*, in Pegoraro L., Pavani G., Pennicino S. (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, pp. 72-85
- Rivosecchi G., *Il contenzioso post-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale, Atti del seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 197-272
- Ruggeri A., *Il parlamentare Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *ConsultaOnline*, I, 2019, pp. 71-75
- Saitta A., *Alla ricerca del giudice delle controversie pre-elettorali: la Corte contempla il rammendo per coprire l'inerzia del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2021, fasc. 2, pp. 631-640
- Salerno M.G., *Art. 66*, in *Commentario breve alla Costituzione*, V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), Padova, Cedam, 1990, pp. 401-406
- Scagliarini S., Trucco L., *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2018, 291-317
- Scoca F.G., *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2, 2009, pp. 3613-3620
- Silvestri G., *Audizione su sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale Commissione Affari costituzionali – Senato della Repubblica 3 giugno 2021*, nel sito del Senato della Repubblica, pp. 1-4
- Spadacini L., *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale. Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato*, 19 ottobre 2017, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2017, n. 3, pp. 13
- Spadacini L., *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere, La mancata assegnazione di alcuni seggi nella XIV Legislatura*, Brescia, Promodis Italia Editrice, 2003, pp. 140
- Spadacini L., *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, 13/2018, pp. 6
- Stroppiana L., *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quaderni costituzionali*, I, 2003, pp. 162-163
- Stroppiana L., *Seggi vacanti: si può lasciare la Camera senza plenum?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 aprile 2002, pp. 2

- Tantulli I., *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2019, pp. 132-152
- Tantulli I., *Profili critici della presentazione delle liste alle elezioni politiche, tra la raccolta firme e la sottoscrizione del candidato*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, pp. 141-157
- Tantulli I., *Quo vadis, suffragium? Divergenti valutazioni sulla validità del voto a più liste coalizzate di Legislatura in Legislatura*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, pp. 181-196
- Tarli Barbieri G., *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 242
- Tarli Barbieri G., *La necessaria ed auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, Consulta online, Fasc. 2/2021, 28 luglio 2021, pp. 658-672
- Tarli Barbieri G., *L'evoluzione della disciplina elettorale e il suo impatto sul controllo parlamentare dei risultati*, in *Il Filangieri*, Jovene, 2020, pp. 39-68
- Travi A., *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Torino, Giappichelli editore, 2014, pp. 393
- Torretta P., *Verifica dei poteri e stato costituzionale, Saggio sull'art. 66 della Costituzione*, Roma, Aracne, 2012, pp. 588
- Trucco L., *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento "una volta per tutte"?*, in *Consulta Online*, 2008, pp. 1-10
- Trucco L., *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta Online*, 1, 2021, pp. 283-287
- Trucco L., *Italia avvisata? La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1, 2021, pp. 241-244
- Trucco L., *La democrazia elettorale tra margine di apprezzamento degli stati e tutela dei diritti individuali*, in M. Cartabia (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa, Uno strumento didattico*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 239-255
- Trucco L., *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 1-4
- Vigevani G.E., *I seggi vacanti di Forza Italia*, in *Quaderni Costituzionali*, III, 2001, pp. 622-624
- Vigevani G.E., *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, in *Il Filangieri*, 2020, Jovene editore, pp. 81-92
- Vigevani G. E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 380
- Virga P., *La verifica dei poteri*, Palermo, Industrie Riunite Editoriali Siciliane, 1949, pp. 78

Zanon N., «*Sfere relazionali*» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, fasc. 2, 1481-1487

Zanon N., “*Stagioni creative*” della giurisprudenza costituzionale? Una testimonianza (e i suoi limiti), in C. Padula (a cura di), *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 381-392