



2021 FASC. 1

(ESTRATTO)

LARA TRUCCO

**DIRITTI POLITICI FONDAMENTALI: LA CORTE SPINGE PER
AMPLIARE ULTERIORMENTE LA TUTELA
(A MARGINE DELLA SENT.N.48 DEL 2021)**

1° APRILE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Lara Trucco

Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela
(a margine della [sent. n. 48 del 2021](#))*

ABSTRACT: *The essay examines the decision of the Constitutional Court no. 48/2021 in which no violation of the right to passive electorate was found, while the lack of a judge in disputes arising in the preparatory phase of the elections was blamed.*

It is highlighted the restrictive approach of the Court to the institution of "verification of powers", aimed to limiting its effects to disputes relating to the validation of the admission titles of the elected, with a correlative expansion of the protection of political rights by the ordinary judges in the pre-election disputes (in particular, with regard the issues concerning the admission of lists or candidates). Hence the need for specific procedural rules, capable of ensuring an effective and timely electoral justice.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La “fase prodromica alla fase preparatoria delle elezioni”: la rilevanza “non concreta” e “non mera” della questione. – 3. Il (più ora) “evidente vuoto di tutela giurisdizionale” tra il “rappezzo” della Consulta ed il necessario intervento del legislatore. – 4. Il monito di Strasburgo: l’Italia “osservata speciale”.

1. Premessa

Alla [sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 2021](#) ha dato impulso il Tribunale di Roma¹, lamentando il pregiudizio che, da un lato, l’elevato numero di minimo di sottoscrizioni da raccogliere per presentare le liste di candidati per l’elezione della Camera dei deputati (*ex art. 18-bis*, c. 1 del T.U. Cam.), e, dall’altro, la ristrettezza della platea dei soggetti esonerati dal corrispondente onere (*ex art. 18-bis*, c. 2 del T.U. Cam.) avrebbero recato alle facoltà dei ricorrenti di presentarsi e prendere parte alla competizione elettorale, vale a dire a profili essenziali del loro diritto di elettorato passivo.

In questo senso, mette conto di ricordare come la “formazione ed ammissione di liste e candidati” sia una fase delicata della complessiva procedura elettorale, in quanto prodromica alla stessa elezione, avendo dato luogo, a far data almeno dagli anni Novanta – in stretta corrispondenza, cioè, con l’indebolimento del tradizionale sistema dei partiti ed il prodursi di un clima politico oltremodo conflittuale –, ad un alto tasso di controversie, a fronte particolarmente dell’incertezza sull’organo deputato a definire il relativo contenzioso: se il giudice o il Parlamento in sede di verifica dei poteri (*ex art. 66 Cost.*), posta la diversa disciplina nell’uno e nell’altro caso.

Di qui la decisività, nel caso in esame, dell’*actio finium regundorum* compiuta *in limine litis* dalla Consulta, che ha «immediatamente precisato» l’estraneità della fattispecie alla sua attenzione dal contenzioso interno al procedimento preparatorio «per la semplice ragione» che, nel momento in cui il giudizio principale era stato promosso, le elezioni non erano ancora state indette (*ex art. 11 del T.U.*). In altri termini, la collocazione della vicenda nell’ambito, ancora, della “fase prodromica alla fase preparatoria” alle elezioni aveva radicato la giurisdizione nello stesso Tribunale di Roma, ponendo così le basi dell’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale; 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

* Pubblicazione effettuata ai sensi dell’art. 3, comma 12, del Regolamento della Rivista.

¹ Il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza del 1° settembre 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 18-bis, commi 1 e 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, di “Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati” (nel prosieguo: T.U. Cam.), per violazione degli artt. 1, secondo comma; 3; 48, secondo comma; 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

prevalente che veniva data della norma costituzionale (cfr. *infra*, il §3), solo le competenti Giunte parlamentari avrebbero potuto rivolgersi alla Corte.

2. La “fase prodromica alla fase preparatoria delle elezioni”: la rilevanza “non concreta” e “non mera” della questione

Sempre sul piano processuale, altrettanto determinanti, in punto di ammissibilità della questione, sono state le motivazioni della Corte sull’“interesse ad agire” delle parti ricorrenti: profilo particolarmente critico, se solo si pensa alla difficoltà di dimostrare la sussistenza di un pregiudizio effettivo del diritto oggetto di accertamento nell’ambito di una vicenda, quale quella in oggetto, in cui le norme indubiate non solo non erano ancora state applicate, ma non sarebbero state neppure ancora applicabili, dal momento che, come si diceva, i comizi elettorali non erano ancora stati convocati (*ex art.* 11 del T.U.).

In questo quadro, pur senza menzionarla esplicitamente, la Corte sembra essersi rifatta alla propria più recente giurisprudenza in materia, presupponendo come ineludibile la possibilità di rivolgersi ad un giudice “senza incertezze” ed “in ogni momento”, allorché si abbia a che fare con diritti costituzionalmente protetti, al fine di avere sufficienti garanzie di disporre di impianti normativi (spec. elettorali) scevri da dubbi di incostituzionalità ([sent. n. 35 del 2017](#)).

Considerato, dunque, che il presupposto della rilevanza non debba «necessariamente» identificarsi con l’utilità concreta «di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione di accoglimento»², si è all’evidenza proceduto nella direzione di un ulteriore allentamento del requisito di incidentalità del sindacato. E ciò senza pregiudizio della successiva dichiarazione di non fondatezza nel merito della questione, essendo stata ritenuta la disciplina censurata non solo «non manifestamente irragionevole», ma anzi idonea a conseguire un «interesse costituzionale al regolare svolgimento delle competizioni elettorali», nel quadro dell’«ampia discrezionalità che è attribuita al legislatore in materia»³.

È stata probabilmente proprio la considerazione della permanenza nel tempo della potenzialità lesiva della normativa in questione sino al momento della sua sicura applicabilità e la possibilità, su questa base, del presentarsi di “icocervi normativi” con l’applicazione di norme differenti a situazioni analoghe in ragione (talora puramente casuale) della fase di avanzamento della procedura (leggi, ancora: procedimento elettorale già avviato o meno) a portare, poi, la Corte a chiarire la necessità che l’interesse ad agire sussista avendosi riferimento al «momento in cui le censure vengono sollevate». Ciò, tra l’altro, nella percezione del rischio, rimarcato dalla stessa Consulta, di vedere compromessa la “rilevanza” della questione, e di riflesso, anche qui (cfr. *supra*, il §2) la decisione «sull’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale», nel caso in cui ci si fosse trovati in una fase procedurale avanzata, di dominio parlamentare.

Se, poi, invece, sia stata la riscontrata presenza di una “zona d’ombra” a motivare l’allentamento della concretezza del giudizio di costituzionalità, se ne dovrebbe comunque ricavare il ridimensionamento dello schema della “rilevanza proceduralizzata” applicato in precedenza ([sent. n. 35 del 2017](#)) dato che, dei requisiti a cui si era allora (auto)vincolata la Corte nel motivare la sussistenza della rilevanza⁴ solo l’interesse ad agire, in sostanza, è stato ora preso in considerazione.

Ad ogni modo, può pensarsi che sia stata invece la consapevolezza di una eccessiva dilatazione del requisito della rilevanza, «fino al punto di diventare *mera occasio* per sottoporre a censura di legittimità costituzionale disposizioni che compongono il contesto normativo in cui è collocata quella direttamente applicabile alla controversia» a spingere la Corte, nell’affrontare la (seconda) questione

² Al riguardo, la Corte richiama le proprie precedenti sentt. [n. 20 del 2018](#), [n. 253](#) e [n. 174](#) del 2019, nonché [n. 254 del 2020](#).

³ Vengono richiamate, al riguardo, le sentt. della Corte EDU, rese nei casi [X. contro Austria](#) del 12 luglio 1976 (ric. n. 7008/75), [Asensio Serqueda c. Spagna](#) del 9 maggio 1994 (ric. n. 23151 del 1994), e [Ekoglasnost c. Bulgaria](#) del 6 novembre 2012 (ric. n. 30386 del 2005).

⁴ Ovverossia, al di là della presenza di una di una “zona franca”: interesse ad agire, nesso di pregiudizialità, “rilievo” costituzionale del diritto oggetto di accertamento)

relativa all'esonero della raccolta delle firme, ad assumere una posizione più stringente. È stata così chiarita l'inidoneità di mere prospettazioni della possibilità di «accoglimento della domanda» a soddisfare il requisito della rilevanza, tanto più se (come nel caso di specie), finalizzate ad una «complessiva trasformazione delle regole», considerandosi questo uno schema estraneo «alla logica del giudizio incidentale di legittimità costituzionale». Per diverso profilo, la Corte ha richiamato il ruolo dei rimettenti ai quali *in primis* incombe, specie nell'ambito di «azioni di accertamento» (cfr., *infra*, il §3), verificare la presenza dell'interesse ad agire (*ex art.* 100 cod. proc. civ.). Si è approdati così ad una dichiarazione di inammissibilità della questione per carenza di motivazione proprio sull'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, essendosi accertato che già «in partenza» (cfr. *supra*, il §2) i ricorrenti nel giudizio principale non risultavano destinatari della norma indubbiata, col risultato di non rilevarvi nemmeno quella «utilità astratta» del giudizio, risultante, a questo punto, il livello minimo al di sotto del quale non è dato andare.

In quest'ultimo senso, il giudice costituzionale parrebbe essersi riservato una «via di uscita» rispetto ad un quadro processuale di cui intende mantenere tenacemente la regia, restando, peraltro, da verificare se ne sarà interessata la sola materia elettorale o, invece e più probabilmente, ogni «zona franca» comunque sottesa all'«assetto democratico dell'ordinamento» ampiamente inteso, come del resto sembrerebbe dimostrare il caso di specie che, come accennato dalla Corte, avrebbe riguardato la «giustizia *tout-court*».

3. Il (più ora) “evidente vuoto di tutela giurisdizionale” tra il “rappezzo” della Consulta ed il necessario intervento del legislatore

Un vivace dinamismo della Corte si rileva anche nel riscontro alle «sollecitazioni» provenienti dall'Avvocatura dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, all'ampio “inciso” che essa ha deciso di “aprire” – destinato verosimilmente a diventare un punto di riferimento per i temi della giustizia elettorale – a seguito del lamentato «macroscopico e manifesto» difetto di giurisdizione del giudice *a quo* che si sarebbe dovuto riscontrare nella materia oggetto del sindacato (cfr. *supra*, il §2).

Nello specifico, ad essere stata presa di mira dalla difesa erariale è stata la corrente «lettura» estensiva del disposto costituzionale (art. 66 Cost.), che riconduce all'ambito parlamentare la spettanza esclusiva del potere di sindacare la regolarità di tutti gli atti pertinenti all'intera sequenza procedimentale elettorale⁵, a partire dalla fase preparatoria all'elezione, valorizzando, anche per questa via, l'idoneità del Parlamento ad essere e farsi “giudice delle elezioni” (cfr., in tal senso, Corte cost., [sent. n. 259 del 2009](#)). Decisivo è stato, dunque, il rovesciamento di un siffatto paradigma, con l'affermazione dell'inidoneità, invece, delle Giunte di Camera e Senato a garantire la necessaria imparzialità e indipendenza della propria “verifica” e, dunque, per l'appunto, ad essere e farsi giudici, derivandosene che «le controversie che precedono lo svolgimento delle elezioni politiche scontano un evidente vuoto di tutela giurisdizionale» con ripercussioni anche di fronte alle stesse Giunte delle Camere «pur ad elezioni avvenute».

Su questa base, seguendo ora un approccio distintivista e restrittivo (cfr., in tal senso, Corte cost., [sent. n. 259 del 2009](#), cit.) la Corte ha compiuto una ulteriore levigatura interpretativa della norma costituzionale sulla “verifica dei poteri” (*ex art.* 66 Cost.) “livellata” sulla sola «decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi», in modo strettamente e direttamente funzionale a garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari (rifacendosi all'uopo, ai lavori dell'Assemblea costituente ed alla formulazione testuale del disposto stesso). Al contempo, una posizione continuista ed estensiva ha connotato l'espansione della procedura, sottraendosi definitivamente la fase preparatoria delle elezioni all'applicazione delle norme concernenti la fase successiva alla proclamazione degli

⁵ Cfr., *ex multis*, Corte cass., sez. un. civ., sent. del 6 aprile 2006 n. 8118 e n. 8119; Id., [sez. un., sent. 8 aprile n. 9151](#); nonché Cons. Stato, sez. III, 16 febbraio 2018, n. 999.

eletti per ricondurla alla fase prodromica alla fase preparatoria, garantendo così la vigenza di un regime normativo tendenzialmente comune (v. schema *infra*).

È stato poi ancora in replica ad un'eccezione dell'Avvocatura dello Stato, che la Consulta, riprendendo la giurisprudenza in cui aveva riconosciuto la natura di «diritto politico fondamentale dell'elettorato passivo, che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità ex art. 2 Cost.»⁶, ha (ri)allineato di esso la tutela con i diritti di elettorato attivo (meglio garantiti dopo le sentt. [n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#)), in una direzione quindi unitaria (ulteriormente) espansiva delle relative tutele (così distanziandosi dall'approccio distintivista che aveva portato l'Avvocatura dello Stato ad avvertire della «necessità di riservare il secondo diritto alla cognizione delle Camere»). Di qui, dunque, la considerazione che elettorato attivo e passivo debbono «coesistere e sorreggersi reciprocamente», laddove, dato che «al riconoscimento di un diritto deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale», nel solo giudice ordinario è da individuarsi ora il giudice “naturale” del segmento della procedura elettorale che va dalla fase prodromica a tutta quella preparatoria all'elezione.

In un siffatto «quadro in cui», al di là di quanto si è detto, «è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti⁷», le maggiori problematicità riguardano l'individuazione di norme in grado di garantire la «tempestività» oltre che l'«effettività» della giustizia pre-elettorale. Questione tanto più rilevante specie per chi condivide l'idea che sia stata (anche) la mancanza di un rito *ad hoc* ad indurre i giudici – e particolarmente la stessa Cassazione – a ritrarsi dall'esame della materia. Ne è emersa l'invocata «necessità» di una disciplina legislativa e nel frattempo, al fine di evitare il permanere di un ambito immune dal controllo di costituzionalità, il rilancio dell'azione di accertamento (cfr. Corte cost., sentt. [n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#)) come «unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione» anche nell'ambito di procedimenti sommari di cognizione (ex art. 702-bis c.p.c.)⁸.



4. Il monito di Strasburgo e la verifica dei poteri tra zone d'ombra, necessari interventi e possibili riforme

Pur senza essere stata evocata, anche la recente pronuncia resa dalla *Grande Chambre* della Corte di Strasburgo (nel caso [Mugemangango c. Belgium](#))⁹ sembra aver sovrastato la camera di consiglio, al punto da portare la Corte a darvi implicitamente seguito, cercando di mettere al riparo l'Italia da

⁶ La Corte richiama, *ex multis*, le sentt. [n. 235 del 1988](#), [n. 571 del 1989](#), [n. 539 del 1990](#), [n. 344 del 1993](#), [n. 141 del 1996](#), [n. 160 del 1997](#), [n. 288 del 2007](#) e [n. 25 del 2008](#)).

⁷ Nello specifico, la Corte rileva l'obbligo (ex art. 61 Cost.) di svolgimento delle elezioni delle nuove Camere entro settanta giorni dalla fine delle precedenti

⁸ Dal che, ci pare, nulla impedirà ora ai giudici ordinari di occuparsi direttamente, nell'appropriato lasso di tempo, dell'esenzione della raccolta delle firme, sulla base, per il momento, dell'interpretazione data dalla Corte del quadro normativo di riferimento (spec. della «conseguente lettura» delle disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema, e fra queste, soprattutto, dell'art. 87 del d.p.r. n. 361 del 1957»).

⁹ V. Corte EDU, *Gr. Ch.* del 10 luglio 2020, [Mugemangango c. Belgium](#) (ric. n. 310/15).

probabili condanne in materia, dato che, in quella vicenda processuale, era stato proprio un sistema di verifica dei poteri analogo al nostro ad essere stato censurato.

Del resto, nella medesima occasione, nell'affermare l'imprescindibilità di verifiche imparziali ed indipendenti dei procedimenti elettorali (spec. di ultima istanza), la Corte EDU nulla era porsa opporre, con riguardo alla situazione italiana, ad un possibile "riassetto" del sistema sulla base di un impianto "bifasico", secondo dunque quanto poi ora effettivamente avvenuto (cfr., *supra*, il §3)¹⁰. Ma se la soluzione individuata dalla Corte nella pronuncia in esame parrebbe rispondere alle istanze di tutela giudiziale del procedimento elettorale (con la possibilità, tra l'altro, di pervenire allo scrutinio con esiti tendenzialmente cristallizzati), resta però impregiudicata la questione dell'ammissibilità del "cono d'ombra" rappresentato dalla stessa verifica dei poteri parlamentare, per cui si tratterà di vedere se una forma "temperata" dell'istituto motivata dalla «necessità di garantire l'indipendenza del Parlamento» sarà reputata "accettabile in uno stato di diritto" (come affermato dal nostro giudice costituzionale)¹¹.

Su di un altro versante, se non dovrebbero restare rilevanti dubbi sull'estromissione, ormai, dal sindacato delle Camere della competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo ed attivo nella fase antecedente alle elezioni «quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione», invece qualche incertezza potrebbe ancora riguardare le situazioni che possono innescarsi tra il momento della proclamazione e quello della convalida delle elezioni. A rinsaldare l'esigenza di tempestività della tutela giurisdizionale, spinge il rischio del presentarsi anche qui di "icocervi" competenziali proprio con riguardo alle situazioni a cavallo tra le due fasi finali del procedimento elettorale (va notato, al riguardo, il cenno fatto dalla Corte al regime di accertamento dell'incandidabilità previsto dalla cd. "legge Severino").

Per ulteriore profilo, si tratterà di vedere se ed eventualmente come la decisione in questione impatterà sullo stesso istituto della convalida degli eletti, la cui riconosciuta natura giurisdizionale potrebbe essere ora messa in discussione proprio dalla appurata mancanza di giudici *in loco* (non essendo escluso che possa affievolirsi, nel prossimo futuro, ad elemento meramente formale); potendo conseguirne un'espansione delle tutele anche oltre la proclamazione degli eletti. Del resto, a ben vedere, è lo stesso giudice costituzionale ad indicare nell'interpretazione "restrittiva" della norma costituzionale (art. 66 Cost.) la strada da seguire, essendo, come si ribadisce «la "grande regola" del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti» una «scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente».

Conclusivamente, ci si interroga sulla opportunità che un quadro così rischiarato dall'intervento della Corte EDU, ed oggi reso ancora più illuminato dal nostro giudice costituzionale costituisca oggetto di una riforma di più ampio respiro che conduca all'istituzione sollecitata da Strasburgo di *une instance juridictionnelle* di ultima istanza a presidio di tutte le fasi in cui si dipana la procedura elettorale. Ciò che, per vero, potrebbe risultare tanto più ineludibile se la Corte di cassazione non vorrà farsi persuasa della necessità di abbandonare la propria posizione inerziale dinnanzi a questo tipo di *politically sensitive issues*¹², mostrandosi sensibile all'impulso prodotto dalla Corte costituzionale con la sentenza in commento.

¹⁰ Sulla decisione, volendo, v. L. TRUCCO, *La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo: ultimo avviso anche per l'Italia?* in *Quad. cost.* n. 4 del 2020 (in corso di pubblicazione).

¹¹ Così, ci si interroga, su come potrebbe essere risolto un caso analogo a quello portato a Strasburgo (v. *supra*), con la richiesta di riconteggio dei voti da parte di un candidato non eletto che lamentava irregolarità nella fase di conteggio.

¹² Cfr., *supra*, la nota 5.