

***Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia
Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021****

*di Gabriele Maestri – Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale italiano e comparato
nell'Università degli Studi Roma Tre*

ABSTRACT: The paper aims to comment the judgement no. 48/2021 of the Italian Constitutional Court. The decision has rejected the questions raised by the Tribunal of Rome about the provisions of the electoral law on the presentation of lists and candidates; however, for the first time these questions have been admitted, in order to ensure that the right to candidacy can be protected by ordinary judges when it seems to be infringed by some rules or by some pre-election acts (since in Italy specific procedural rules for pre-vote disputes on passive electorate related to political elections do not exist yet). This contribution proposes some reflections on these subjects, enlightening some objective problems caused by rules for collecting signatures in support of lists: only few parties (that formed two groups at the beginning of the current legislature) are exempted from this procedure, while it is very onerous and technologically outdated for the other parties.

SOMMARIO: 1. Introducendo il *thema decidendum*. – 2. Accesso alla giustizia costituzionale e tutela dell'elettorato passivo: effetti della sentenza. – 3. La raccolta delle sottoscrizioni: un cocktail normativo tossico? – 4. Riflessioni conclusive, tra norme e tecnologia.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

1. Introducendo il *thema decidendum*

La vicenda all'origine della sentenza n. 48/2021¹ ha sottoposto alla Corte costituzionale alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (testo unico per l'elezione della Camera dei deputati), relative a una fase del procedimento elettorale preparatorio: sono state soggette a giudizio di legittimità le norme sulla raccolta delle sottoscrizioni a sostegno delle liste da presentare alle elezioni politiche (nei collegi plurinominali) e sulle ipotesi di esonero dalla raccolta a beneficio di liste espressione di forze con una rappresentanza qualificata in Parlamento.

Nulla è mutato sul piano normativo, avendo il giudice delle leggi respinto le questioni; non era però scontato che fossero ritenute ammissibili, come non lo era stato quando la Corte aveva ritenuto di potersi esprimere sull'illegittimità di certe disposizioni della legge elettorale politica, arrivando a volte a ritenere fondate le censure (nelle note pronunce nn. 1/2014 e 35/2017). Anche la sentenza in esame, così, merita attenzione, *in primis* per gli argomenti che hanno portato a valutare le questioni nel merito, ma anche quanto ai profili della presentazione delle candidature esaminati (a dispetto del giudizio di infondatezza).

Quella fase del procedimento preparatorio, di cruciale importanza, determina² la composizione della "offerta elettorale", escludendo *ab initio* chi non riesce a presentare le liste non avendo raccolto il numero di sottoscrizioni prescritto per le candidature ed estromettendo coloro che – in base al vaglio da parte dell'ufficio elettorale competente – non hanno correttamente adempiuto alle prescrizioni, specie con riguardo alla raccolta e all'autenticazione delle sottoscrizioni. La raccolta firme col tempo si è rivelata l'adempimento più gravoso dell'*iter* elettorale preparatorio e il più sottoposto a tentativi di aggiramento e contraffazione, ma anche quello meno "aggiornato" rispetto all'evoluzione tecnologica. Tali profili vanno oltre il *thema decidendum* della sentenza qui analizzata; su di essi sarà comunque opportuno soffermarsi in parte, cercando soluzioni per rendere più ragionevoli gli oneri richiesti, evitando che in futuro il giudice delle leggi sia investito di questioni analoghe.

¹ Corte cost., 24 febbraio - 26 marzo 2021, n. 48 (pres. Coraggio, rel. e red. Zanon).

² Insieme alla presentazione e ammissione dei contrassegni, che per le elezioni politiche ed europee precede quella delle candidature; nelle altre competizioni elettorali è contestuale al deposito e al vaglio delle candidature stesse.

2. Accesso alla giustizia costituzionale e tutela dell'elettorato passivo: effetti della sentenza

La Corte costituzionale era stata investita delle questioni decise con la sentenza n. 48/2021 dal Tribunale di Roma in composizione monocratica³, adito dall'associazione-partito +Europa e da Riccardo Magi (candidato nel 2018 alla Camera per +Europa-Centro democratico nei collegi plurinominali del Lazio, eletto deputato nel collegio uninominale 10 del collegio plurinomiale Lazio 1 - 02). I ricorrenti avevano chiesto di accertare l'integrità del diritto elettorale passivo di chi intende candidarsi alle elezioni politiche e del partito che vuole presentare candidature col suo simbolo «nella forma liberamente scelta» (in particolare, liste coalizzate o autonome): credevano che le disposizioni sulla presentazione delle candidature e l'interpretazione praticata dal Ministero dell'interno ponessero «a rischio di grave pregiudizio» tale diritto (tutelato *ex art.* 51 Cost. e, in modo meno esplicito, *ex art.* 3 del Protocollo addizionale CEDU⁴). Il ricorso aveva indicato alcune condizioni circa la raccolta delle sottoscrizioni e l'esonero da questa – talora legate a norme dettate *una tantum*, non più applicabili – per rendere la presentazione delle candidature più rispettosa del diritto di elettorato passivo: queste si erano tradotte in questioni di legittimità, da sottoporre (secondo i ricorrenti) alla Corte per sciogliere le incertezze sull'integrità di quel diritto politico fondamentale.

Prima che le censure avanzate, si devono valutare i profili di ammissibilità delle questioni, ritenuti sussistenti dalla giudice *a qua* e dal giudice delle leggi. I ricorrenti avevano seguito il cammino tracciato dalla causa all'origine della sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale⁵ (la

³ Con Trib. Roma, sez. II civ., (ord.) 1° settembre 2020 (ord. n. 157/2020) (giud. Bifano), in *Gazz. Uff.*, 1ª Serie Spec. -Corte cost., 18 novembre 2020, n. 47, 69 ss.

⁴ «Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.» Per la Corte EDU l'art. 3 «sancisce un principio fondamentale in un regime politico veramente democratico e riveste [...] nel sistema della Convenzione una importanza fondamentale». Tra i diritti soggettivi implicati ci sono il diritto di voto e «di candidarsi alle elezioni»: v. Corte EDU, sez. II, 13 marzo 2012, Saccomanno e altri c. Italia (ricorso n. 11583/08).

⁵ Corte cost., 4 dicembre 2013 - 13 gennaio 2014, n. 1 (pres. Silvestri, rel. e red. Tesaurò). Dei profili innovativi di questa sentenza e dell'*iter* processuale – dall'ordinanza di rimessione: Cass., sez. I civ., (ord.) 21 marzo - 17 maggio 2013, n. 12060 (pres. Vitrone, rel. Lamorgese). – si sono occupati vari contributi. Tra questi, v. almeno F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2013; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, ivi (nello stesso numero v., tra gli altri, gli interventi di M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. Prime considerazioni interlocutorie a margine dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale* e R. BORRELLO, *Ancora sulla ammissibilità del ricorso*); R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato*

prima a ritenere ammissibili e fondate questioni sul diritto di elettorato politico attivo) e confermato dalle sentenze nn. 110/2015⁶ e 35/2017⁷ (sempre in materia elettorale, pur con esiti disomogenei). Avevano generato le pronunce i ricorsi di cittadini elettori che chiedevano di accertare l'integrità del loro diritto di elettorato attivo o, con l'accoglimento almeno parziale delle questioni magari sollevate, la portata delle lesioni al diritto in quel contesto normativo⁸. La Corte non si era però espressa sull'ammissibilità di questioni sorte in giudizi volti ad accertare la pienezza dell'elettorato politico passivo, qui discussa.

su una preferenza, in *Federalismi.it*, n. 2/2014; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, ivi; S. LIETO, P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2014; A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi ...). Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 24 luglio 2014. V. poi M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

⁶ Corte cost., 14 maggio - 15 giugno 2015, n. 110 (pres. Criscuolo, rel. e red. De Pretis). Sulla pronuncia v. S. LIETO, P. PASQUINO, *Porte che si aprono e che si chiudono. La sentenza n. 110 del 2015*, in *Forum Quad. cost.*, 24 giugno 2015; G. D'AMICO, *Il sindacato di costituzionalità della normativa elettorale dopo la sent. n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 4/2015, 1000-1002; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost.*, n. 110/2015, in *Foro.it*, I, n. 9/2015, 2618 ss.; F. SORRENTINO, *La Corte e i suoi precedenti: overruling o continuità?*, in *Giur. cost.*, n. 3/2015, 886 ss.

⁷ Corte cost., 25 gennaio - 9 febbraio 2017, n. 35 (pres. Grossi, rel. e red. Zanon). Nel profluvio di commenti, v. almeno F. LANCHESTER, *La Corte e il voto: riflettendo su un comunicato stampa*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2017; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 13 febbraio 2017; F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, ivi, 14 febbraio 2017; A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato funzionale del ricorso diretto*, ivi, 17 giugno 2018; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017; G. SOBRINO, *Il problema dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale alla luce delle sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 e le sue possibili ricadute: dalla (non più tollerabile) "zona franca" alla (auspicabile) "zona a statuto speciale" della giustizia costituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 15/2017; L. TRUCCO, *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in *Consulta Online*, n. 1/2017, 150-174; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2017.

⁸ Ciò vale anche per Corte cost., n. 110/2015, sullo sbarramento previsto per le elezioni dei membri del Parlamento europeo: questo, pur agendo direttamente sulle liste concorrenti (non attribuendo seggi a quelle rimaste sotto il 4%), per i ricorrenti violava il loro diritto a esprimere il voto libero, eguale, personale e diretto alle elezioni europee perché la soglia nazionale avrebbe privato irragionevolmente di rappresentanza al Parlamento europeo una rilevante parte del corpo elettorale. Il giudice delle leggi ha però rigettato la questione; la posizione non è mutata nell'ordinanza n. 165/2016 e nella sentenza n. 239/2018. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, 20 ss.; L. DI STEFANO, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 239/2018)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 529 ss.

Il giudice delle leggi si era invece pronunciato⁹, più che su quel diritto, sugli organi cui sarebbe spettato decidere sui contenziosi sorti nel procedimento preparatorio alle elezioni politiche, circa la presentazione e ammissione di contrassegni e candidature: c'era infatti un "conflitto negativo" tra i giudici¹⁰ (inclusa la Corte di cassazione) e le Camere (e le loro Giunte elettorali). I primi hanno negato di avere giurisdizione sugli atti del procedimento elettorale preparatorio, ritenendo che ciò rientrasse nella "verifica dei poteri" delle Camere, loro riservata *ex art. 66 Cost.* (come, *ex art. 87, comma 1 del d.P.R. n. 361/1957*, il «giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e [...] su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente»). Le Giunte camerali, invece, dalla XIII Legislatura hanno rifiutato di decidere sulle impugnazioni degli atti dell'*iter* pre-elettorale, non ricadendo i loro vizi (se relativi a chi non ha partecipato al voto) sui titoli d'ammissione degli eletti¹¹. Gli interventi del giudice costituzionale, specie la sentenza n. 259/2009 (che ha ritenuto inammissibile la censura degli artt. 23 e 87 del t.u. Camera), avevano lasciato intatto il "conflitto negativo", risolvibile solo con un cambio di posizione degli organi in contrasto o per via normativa (senza risultati, come si vedrà).

⁹ In sede di giudizio di legittimità, v. Corte cost., (ord.) 20 novembre 2000, n. 512 e Corte cost., 5-19 ottobre 2009, n. 259; in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, v. Corte cost., (ord.) 23 marzo 2006, n. 117. La Corte, nella sentenza in commento, cita poi Corte cost., (ord.) 22-24 febbraio 2006, n. 79; il verdetto d'inammissibilità era però legato all'impossibilità di riconoscere ai partiti natura di poteri dello Stato, in grado di sollevare il conflitto.

¹⁰ La posizione dei giudici amministrativi era però in parte diversa (v. G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, Giuffrè, 2012, 274-309); in sintonia con i giudici ordinari è invece Cons. Stato, sez. III, 16 febbraio 2018, n. 999.

¹¹ La dottrina si è occupata a fondo del tema: v. almeno C. CHIOLA, *Sindacato sulla legittimità del contrassegno di partiti. Una nuova political question?*, in *Giur. cost.*, n. 6/2000, 4037-4040; F. CAPORILLI, *Il procedimento elettorale alla ricerca di un giudice: il suo controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ufficio elettorale*, in *Foro it.*, n. 12/2001, 3492-3500; G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, n. 3/2006, 805-806; L. TRUCCO, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri tra vecchie – ma mai superate – e nuove questioni*, in *Rass. parl.*, n. 3/2006, 809-830; EAD., *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento «una volta per tutte»?*, in *Consulta Online*, 7 aprile 2008; EAD., *Il contenzioso elettorale politico di nuovo al vaglio dei giudici della Consulta*, in *Rass. parl.*, n. 4/2009, 1206 ss.; EAD., *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 357-372; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente... imprudente*, in *Giur. cost.*, n. 3/2008, 2696 ss.; A. PAJNO, *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale. Verifica dei poteri, regolazione della giurisdizione e transizione italiana*, in *Corr. giur.*, n. 12/2008, 1685 ss.; E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, n. 2/2009, 454-461; EAD., *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*, n. 5/2009, 3620 ss.; G.F. SCOCA, *Elezioni politiche e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, n. 5/2009, 3613 ss.; F. BIONDI, *Ancora sulle controversie attinenti al giudizio elettorale preparatorio*, in *Quad. cost.*, n. 1/2011, 120-121.

I profili della raccolta delle firme – comprese le ipotesi di esonero – censurati dai ricorrenti non riguardavano contenziosi in atto, ma solo futuri (incluso pure casi di scuola)¹²; in ogni caso, la difficoltà di ottenere decisioni giurisdizionali (oltre a quelle degli uffici elettorali) avrebbe portato i ricorrenti sulla via dell'accertamento preventivo.

Il ricorso non citava però la “carezza concreta” di tutela per il contenzioso sugli atti preparatori al voto politico. Era stata la Presidenza del Consiglio a invocare l'art. 66 Cost. e le sue norme attuative per eccepire nel giudizio *a quo* il difetto di giurisdizione del giudice civile, tesi ribadita davanti alla Corte – citando la sentenza n. 259/2009 – per ottenere un verdetto di inammissibilità. L'eccezione sembrava volta a sbarrare la via delle questioni sollevate nel giudizio *a quo*, tracciata da Corte cost., n. 1/2014 e naturale per i ricorrenti, essendo l'elettorato passivo un diritto politico fondamentale (*ex art. 51 Cost* e per la giurisprudenza della Corte EDU¹³). Per l'Avvocatura dello Stato discutere dell'integrità del diritto di elettorato passivo non consentiva una «meccanica equiparazione» con quello di elettorato attivo, trattandosi di due diritti «ben distinti, sia nella rispettiva consistenza intrinseca, sia nella tutela apprestata dall'ordinamento a ciascuno di essi»¹⁴; credendo che i gravami da sottoporre alle (Giunte delle) Camere potessero tutelare dalle lesioni all'elettorato passivo, per la difesa erariale il giudice ordinario non avrebbe potuto decidere quei contenziosi, relativi a elezioni già svolte o – in questo caso – solo potenziali. La Presidenza del Consiglio aveva poi ribadito le tesi sostenute in passato¹⁵ circa l'inammissibilità delle questioni sulle norme elettorali, credendo che il solo oggetto delle domande dei ricorrenti fosse la rimessione delle questioni richieste (richiamando l'idea della *lis ficta*) e che i ricorrenti non avessero interesse ad agire, essendo solo ipotetico lo scioglimento anticipato delle Camere che avrebbe permesso di presentare le candidature.

¹² A parte l'ipotesi di una lista esclusa per la carezza di poche firme valide, si pensi a un partito che depositasse liste con un numero di firme inferiore a quello prescritto, ma “adeguato” per i presentatori alle condizioni in cui la raccolta si è svolta, oppure senza sottoscrizioni, ritenendo di meritare l'esenzione in base a condizioni non previste dalla legge, ma credute “esoneranti” (come l'esistenza di un gruppo o di una componente del gruppo misto in una Camera o l'iscrizione al Registro dei partiti politici). Si pensi pure all'ipotesi – relativa alla questione non sollevata nel giudizio *a quo* – di una lista coalizzata, esclusa per non aver indicato sugli atti con le firme pure i nomi dei candidati dei collegi uninominali.

¹³ Cfr. la già citata sentenza Saccomanno, del 13 marzo 2012.

¹⁴ Così si legge nella memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato il 2 febbraio 2021.

¹⁵ Gli argomenti, infatti, erano già stati impiegati dalla difesa erariale, *mutatis mutandis*, sia nel processo che ha portato a Corte cost., n. 1/2014, sia di fronte ai ricorsi dei cittadini elettori relativi all'integrità del diritto di voto in seguito all'entrata in vigore della legge n. 52/2015, non ancora applicata al momento della sentenza n. 35/2017.

La Corte costituzionale ha però ritenuto ammissibili alcune questioni e superato l'ostacolo evocato dalla difesa erariale, contestualizzando in modo convincente il *tempus* in cui i ricorrenti hanno adito il Tribunale di Roma: è corretto averlo collocato al di fuori, oltre che del procedimento elettorale *stricto sensu*, anche del procedimento preparatorio¹⁶. Non solo «le elezioni politiche, nel momento in cui il giudizio principale è stato promosso, non [erano] ancora state indette, non essendo stati convocati i comizi elettorali» (*Cons. dir.*, 2), ma i ricorrenti hanno agito «ben prima dell'avvio del vero e proprio procedimento elettorale preparatorio» (*Cons. dir.*, 4.5). Il rilievo concorre a un'*actio finium regundorum*¹⁷ dell'ambito coperto dalla verifica delle elezioni: per il giudice delle leggi va fatta – attraverso «alcune puntualizzazioni sull'interpretazione dell'art. 66 Cost.» (*Cons. dir.*, 4.1) – alla luce dell'effettiva situazione in cui si troverebbero gli aspiranti candidati o presentatori di liste se le Camere fossero sciolte e iniziasse l'*iter* verso il voto.

La Corte costituzionale pare aver compiuto un non lieve *overruling* sul giudice del contenzioso nel procedimento pre-elettorale, provando a non farlo apparire tale. Il collegio ha confermato l'impianto della sentenza n. 259/2009 (negando il «vuoto di tutela» e rilevando solo, come causa dell'«incertezza» sul giudice che debba pronunciarsi, la «divergenza interpretativa» sulla verifica dei poteri), ma ne ha citato soprattutto i punti che indicano le questioni sulle candidature come riguardanti «un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario»¹⁸. Allora ciò era servito a negare che il giudice amministrativo potesse decidere i ricorsi sull'*iter* elettorale preparatorio, relativi a un diritto; qui per la Corte tale affermazione «pur solo in principio» della giurisdizione in

¹⁶ L'ordinanza di rimessione qui era parsa meno netta. Ha rilevato come «in passato l'autodichia ex art. 66 Cost. sia stata ritenuta estesa anche alle “contestazioni, proteste e, in generale, tutti i reclami ..” [...] relativi al “procedimento elettorale preparatorio” oggetto del titolo III del [...] d.P.R. n. 361/1957 cui attengono le domande di accertamento proposte», quasi a dire che ora non spetta più alle Camere decidere i contenziosi in tali ambiti (qui l'uso del concetto di autodichia è più ampio rispetto alla norma: di recente v. G. MAESTRI, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di “vitalizi”)*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020, 245; per un'idea di autodichia affine a quella della giudice cfr. P. PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, Cacucci, 2010). L'ordinanza poi però riconosce che, «essendo in discussione addirittura il diritto di partecipare al procedimento elettorale preparatorio con modalità conformi a Costituzione, l'ambito d'indagine risulta naturalmente e logicamente esterno e preliminare a possibili contestazioni nascenti dal suo svolgimento».

¹⁷ L'espressione, molto efficace, si trova in L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta Online*, n. 1/2021, 283-287, spec. 283.

¹⁸ Si era citata Cass., sez. un. civ., 9 novembre 2001 - 22 gennaio 2002, n. 717 (relativa però all'*iter* preparatorio al voto amministrativo), affidando al giudice civile le «controversie che, pur sorte nel procedimento elettorale preparatorio, coinvolgono il diritto a prendere parte al procedimento medesimo» (sent. n. 259/2009, *Cons. dir.*, 4).

capo al giudice ordinario poteva far concludere già allora che «la forza precettiva dell’art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale», il che non sembrava pacifico nella sentenza n. 259/2009¹⁹.

La sentenza n. 48/2021 ha sviluppato la tesi “germinale” di dodici anni prima, con una lettura logico-storica basata sui lavori dell’Assemblea costituente (ove non si dubitò mai «che la verifica da disciplinare in Costituzione dovesse» riguardare solo «l’accertamento della condizione di quanti, a seguito del voto, fossero stati proclamati eletti»), concludendo che «il tenore dell’art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni» (*Cons. dir.*, 4.3), prima che si parli di membri eletti di una Camera o dei loro titoli di ammissione. Il collegio ha poi insistito sulla natura di diritto politico fondamentale e inviolabile dell’elettorato passivo, già riconosciuta dal giudice delle leggi²⁰, e ribadito la necessità dell’accesso tempestivo a un giudice per un’effettiva tutela del diritto²¹: hanno frustrato tale tempestività il conflitto “negativo” sulla giurisdizione in tema di procedimento elettorale preparatorio e il mancato esercizio da parte del Governo della delega – *ex art. 44 della legge n. 69/2009* – con cui si doveva introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo pure per gli atti preparatori alle elezioni politiche²². La scadenza della delega – evocata in modo discreto ma significativo dalla Corte, non a favore della difesa erariale – ha concorso a creare una situazione in cui si nega una vera tutela

¹⁹ La Corte, negando il vuoto di tutela per i diritti nell’*iter* preparatorio al voto politico evocato dal giudice *a quo*, aveva rilevato che «[i]l giudice competente in materia è stato [...] individuato nello stesso organo parlamentare dal giudice supremo del riparto delle giurisdizioni, che [...] è la Corte di cassazione»; aveva poi ricordato il conflitto («[l]a circostanza che la Camera dei deputati abbia, a sua volta, negato la propria giurisdizione sulle controversie riguardanti atti del procedimento elettorale preparatorio, implica che sulla questione possa sorgere un conflitto di giurisdizione, che non spetta a questa Corte risolvere [...] oppure, qualora ricorrano i presupposti soggettivi ed oggettivi, un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato»), ma il *decisum* della Cassazione pareva conservare un rilievo maggiore. Non sembra manifestare un’idea diversa (e nota che in base alla sentenza n. 259/2009, in un passaggio «non privo di ambiguità», l’art. 66 Cost. non obbliga ad affidare alle Camere la cognizione dei contenziosi sull’*iter* elettorale preparatorio) G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2018, 61.

²⁰ La sentenza cita Corte cost., nn. 25/2008, 288/2007, 160/1997, 344/1993, 539/1990, 571/1989 e 235/1988, nonché Corte cost., n. 141/1996, che aveva definito il diritto di elettorato passivo «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica».

²¹ Cfr. Corte cost., nn. 182/2014 e 119/2013, ma anche nn. 238/2014, 26/1999, 82/1996, 18/1982, fino alla sentenza n. 262/2017 resa in materia di autodichia.

²² Sulla questione, specie sulla scelta del governo Berlusconi-*quater* di non regolare il contenzioso pre-elettorale politico (benché la bozza del decreto, redatta dall’apposita Commissione, avesse delineato un rito pre-elettorale, dai tempi ristretti ma in grado di offrire ai ricorrenti una vera tutela giurisdizionale) e di non rimediare neanche in sede di “correzione-integrazione”, v. soprattutto P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale. Saggio sull’articolo 66 della Costituzione*, Roma, Aracne, 2012, 187 ss. e G. MAESTRI, *I simboli della discordia*, cit., 331 ss.

giurisdizionale a chi si vede ricusato un contrassegno, respinta una lista o esclusa la candidatura, anche con riferimento all'esistenza di cause di incandidabilità²³.

La concreta assenza di tutela per il diritto elettorale passivo, in particolare non permettendo di agire (per accertarne la pienezza) davanti al giudice ordinario ben prima del voto, sarebbe ancor più irragionevole per la Corte costituzionale se rapportata alle tutele che assistono l'elettorato attivo²⁴. Ciò vale per i rimedi contro le lesioni all'esistenza del diritto di voto²⁵ e per la via aperta dalla sentenza n. 1/2014, potendo ricorrere al giudice civile per sciogliere incertezze «circa la pienezza» di quel diritto secondo le norme vigenti «e la sua conformità ai principi costituzionali»: si erano ammesse le questioni di legittimità per eliminare «una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento». Allo stesso modo, una zona franca della giustizia costituzionale in materia di elettorato passivo appare «non [...] accettabile in uno Stato di diritto». Per la Corte ammettere (alcune tra) le questioni di legittimità, ritenendo praticabile l'azione di accertamento pre-elettorale – anzi, “preterelettorale” – anche per sciogliere le incertezze sulla pienezza del diritto di elettorato passivo evita che tale zona franca (r)esista, attuando il principio (*ex art. 24 Cost.*) per cui «al riconoscimento di un diritto deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale» (*Cons. dir.*, 4.4). Ciò benché le norme sulle operazioni pre-elettorali, non essendo stati convocati i comizi, non si applichino; anzi, il diritto si può tutelare proprio perché l'*iter* non è iniziato e si dispone di tempo.

Il *dictum* è chiaro: «l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire [...] – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione», in base alle norme vigenti (e

²³ La memoria dei ricorrenti tracciava uno scenario in modo icastico: «a voler seguire [Corte cost., n. 259/2009], così come [...] interpretata dall'avvocatura erariale, il soggetto escluso dalla competizione [...] per non aver raccolto il numero di firme sufficiente fissato da una legge cervelotica dovrebbe impugnare l'esclusione davanti all'ufficio elettorale, ricorrere poi alla Giunta delle elezioni, che declinerebbe la propria giurisdizione, sollevare un conflitto di giurisdizione davanti alla Corte di Cassazione, che indicherebbe il giudice competente, recarsi dal giudice così individuato, sollevare la questione di legittimità costituzionale della normativa in tema di raccolta di firme, giungere in Corte a sostenere l'incostituzionalità, vedere annullata tale normativa, tornare dal giudice di competenza per chiedere l'ammissione alle elezioni: si tratterebbe ormai [...] delle elezioni per la legislatura successiva alla quale voleva partecipare... con buona pace della effettività della tutela giurisdizionale!».

²⁴ P. CARNEVALE, *Il Parlamento*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, 268 rileva che dalla Costituzione si ricava «il principio di corrispondenza fra la qualità di elettore e la condizione di eleggibile [...], col conseguente parallelismo fra godimento del diritto di elettorato attivo e diritto di elettorato passivo»: è così ancora più difficile differenziare elettorato passivo e attivo quanto alla loro natura e all'ampiezza della tutela.

²⁵ Cioè il procedimento davanti al giudice civile (in cui poter sollevare questioni di legittimità) per contestare la cancellazione dalle liste elettorali o la mancata iscrizione (art. 42 del d.P.R. n. 223/1967; art. 24 del d.lgs. n. 150/2011).

viventi) e «[i]n attesa del necessario intervento del legislatore» (*Cons. dir.*, 4.5, ult. cpv.). Si tratta di un monito *sui generis*: il giudice delle leggi chiede (al Parlamento, o al Governo in caso di nuova legge delega) di prevedere «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva»²⁶; non lo fa a contorno di un “rigetto interpretativo” (magari avvertendo il legislatore che, in caso di sua prolungata inerzia, le questioni riproposte potrebbero essere accolte), ma per rafforzare la scelta – non ovvia – di esprimersi nel merito sulle censure, prescindendo dal loro accoglimento. L’atteso intervento del legislatore (parlamentare o delegato) non escluderebbe però l’accoglimento di nuove questioni sull’elettorato passivo sollevate da giudici ordinari: «un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva» si svolgerebbe in tempi assai ristretti, senza spazio per sottoporre alla Corte eventuali dubbi di legittimità²⁷, mentre ci sarebbe il tempo di farlo ricorrendo al giudice ordinario in sensibile anticipo rispetto alla fine naturale della legislatura.

A ciò si lega l’esame dell’interesse ad agire per l’accertamento: per la giudice *a qua* si rinveniva nella «immanenza e permanenza» del diritto di elettorato politico passivo, che (come quello attivo) dev’essere esercitabile – in caso di scioglimenti anticipati delle Camere – «in qualunque momento [...] in modo conforme a Costituzione» e nell’assenza di altri strumenti «di immediata ed efficace tutela giurisdizionale» per tale diritto, (anche) per la delega non esercitata sulla giurisdizione amministrativa esclusiva in tema di contenziosi sull’*iter* pre-elettorale politico. La Corte l’ha riconosciuto fondato soprattutto sul secondo punto, parlando di «necessità di esperire l’azione [...] ben prima dell’avvio del vero e proprio procedimento elettorale preparatorio», unico modo ora per ottenere «una pronuncia tempestiva» e lasciare spazio a eventuali questioni di legittimità.

²⁶ Ciò pure nel rispetto del Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla “Commissione di Venezia” nel 2002. Esso chiede che l’inosservanza delle norme di diritto elettorale si possa contestare «dinanzi ad un organo di ricorso», anche con riguardo agli «atti adottati prima dell’elezione» e quanto alla «validità delle candidature» (n. 92); che comunque si preveda un «ricorso giudiziario», già in prima o almeno in seconda istanza (n. 93); che la procedura di ricorso sia «la più rapida possibile, in tutti i casi riguardanti le decisioni da prendere prima dell’elezione», pur con termini «abbastanza lunghi da permettere un ricorso, da garantire l’esercizio dei diritti alla difesa e una decisione ragionata» (n. 95). Ha messo in luce (pure in base al rapporto dell’Office for Democratic Institutions and Human Rights dell’OSCE sulle elezioni del 2006) i «punti di frizione» tra la lettura estensiva dell’art. 66 Cost. e il Codice G. PICCIRILLI, *L’aggiramento del «Codice di buona condotta elettorale» nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., 151-161, spec. 156-158. V. anche M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, Giappichelli, 2016, 164-172.

²⁷ Proprio la Corte segnala l’importanza di poter sollevare questioni di costituzionalità, citando tale possibilità con riguardo ai citati rimedi previsti con riguardo al mancato inserimento nelle liste elettorali o nella cancellazione da esse.

Autorevole dottrina²⁸ nota giustamente che l'esistenza dell'interesse ad agire «al momento in cui le questioni vengono sollevate» è stato il solo elemento esplicitamente valutato dal giudice delle leggi (oltre all'esistenza di una zona franca da eliminare) per ritenere integrato il requisito della rilevanza, rispetto al “modello” di «rilevanza proceduralizzata» elaborato dalla sentenza n. 1/2014 e replicato nella pronuncia n. 35/2017: erano inclusi pure «il positivo riscontro della pregiudizialità», con la non sovrapposibilità degli oggetti del giudizio *a quo* e di quello costituzionale, e la verifica della «peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo*». Se l'esistenza dell'ultimo elemento non è in dubbio, è probabile che chi ha espresso riserve sul rispetto della pregiudizialità con riguardo alle due sentenze precedenti non abbia mutato idea stavolta (lo stesso vale per la “concretezza” delle questioni, messa in dubbio da più parti per la sentenza n. 35/2017, relativa a norme fino ad allora non applicate), non apprezzando il silenzio della Corte costituzionale sul punto. Chi invece è più attento al risultato da ottenere, cioè l'evitare il permanere di zone franche rispetto al giudizio di costituzionalità (specie nel delicato ambito elettorale), può ritenere di fatto consolidata la strada di «una corsia preferenziale *ad tempus* per la legge elettorale delle Camere»²⁹, ancor più “alleggerita” nei suoi requisiti pur di garantire tutela a diritti politici fondamentali (senza che ciò comporti l'automatico accoglimento delle censure).

A non facilitare troppo l'accesso al giudice delle leggi con tale corsia, “consapevolmente alleggerita” sulla rilevanza, ha provveduto la stessa Corte, giudicando inammissibili le questioni di costituzionalità sulla disposizione in tema di esonero dalla raccolta firme, per come queste erano state prospettate dal Tribunale di Roma. L'art. 18-*bis*, comma 2 del t.u. Camera era stato indubbiato «nella parte in cui limita l'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere» all'inizio della legislatura: la giudice *a qua* aveva indicato come “rima” – non “obbligata”, ma espressione di «precisi punti di riferimento» e soluzioni «già esistenti» che il «sistema nel suo complesso» offre³⁰ – per l'eventuale pronuncia additiva l'art. 2, comma 36 della legge n. 52/2015, che aveva esteso *una tantum* (per le

²⁸ L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 284.

²⁹ Così G. COMAZZETTO, *Fictio litis e azioni di accertamento del diritto costituzionale di voto dopo la sentenza 35/2017*, in *Forum Quad. cost.*, 21 giugno 2017, 19 ss. (l'autore peraltro non nasconde i suoi dubbi sul rispetto del “modello incidentale”, tanto per la sentenza n. 1/2014 quanto, ancor più, per la sentenza n. 35/2017).

³⁰ La giudice *a qua* aveva citato recenti sentenze volte a evitare «zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale specie negli ambiti [...] in cui è più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore» (Corte cost., n. 99/2019; prima v. Corte cost., nn. 40/2019, 233/2018, 222/2018, 236/2016). Il giudice delle leggi ha citato pure Corte cost., nn. 252/2020, 152/2020 e 179/2017, ricordando che l'assenza di una soluzione “a rime obbligate” non preclude *ex se* l'esame nel merito delle censure (*Cons. dir.*, 7).

prime elezioni successive all'entrata in vigore delle nuove norme elettorali) l'esonero ai partiti costituiti in gruppo in almeno una Camera, pur con riferimento a una data precisa³¹.

Per la Corte, benché «il presupposto della rilevanza non si identific[hi] necessariamente con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione di accoglimento»³² (e il giudice delle leggi ne ha tenuto conto esaminando le altre questioni, ammesse dopo uno scrutinio meno severo sulla rilevanza), «la pur peculiare natura del giudizio di accertamento non può essere dilatata fino al punto di diventare mera *occasione* per sottoporre a censura di legittimità costituzionale disposizioni che compongono il contesto normativo in cui è collocata quella direttamente applicabile alla controversia» (*Cons. dir.*, 6, ottavo cpv.). Il difetto di rilevanza (dovuto pure al difetto di interesse ad agire) sarebbe stato dato dalla non applicabilità “in entrata” – al tempo in cui la norma è stata indubbiata – a +Europa dell'art. 18-*bis*, comma 2 del t.u. Camera (il partito, non avendo formato all'inizio della legislatura un gruppo in ogni Camera, sarebbe solo uno dei vari soggetti non esonerati dalla raccolta firme) e dall'improduttività di effetti “in uscita”, sulla pienezza del diritto elettorale passivo di +Europa, dell'«intervento sostitutivo richiesto» dalla giudice *a qua* (l'esonero esteso ai partiti con un gruppo in una sola Camera), se la questione fosse stata accolta.

Se i rilievi della Corte non paiono infondati e irragionevoli, va detto che il ricorso al Tribunale di Roma, auspicando uno «“standard” per stabilire se un partito è “palesamente privo di seguito” [...] unico e coerente per tutte le competizioni elettorali», nelle conclusioni aveva chiesto di indubbiare l'art. 18-*bis*, comma 2 del d.P.R. n. 361/1957 «nella parte in cui prevede» di esentare dalla raccolta firme solo i partiti con gruppo parlamentare nelle due Camere all'inizio della legislatura; prima però aveva ritenuto illegittima la disposizione «nella parte in cui non prevede una disciplina dell'esenzione dalla raccolta delle sottoscrizioni analoga a quella prevista per le elezioni europee», che riconosce più «soggetti qualificati»³³, incluse le formazioni che, concorrendo col loro

³¹ 1° gennaio 2014, divenuta 15 aprile 2017 con la legge n. 165/2017. Poiché il requisito dell'esistenza dei due gruppi è riferito all'inizio della legislatura in corso dalla normativa vigente, la stessa giudice *a qua* altrove aveva completato la “rima” con il riferimento all'inizio della legislatura (essendo «superato» l'altro riferimento temporale).

³² Così Corte cost., nn. 254/2020, 253/2019, 174/2019 e 20/2018.

³³ Il riferimento era stato ripetuto nella memoria dei ricorrenti depositata presso la Corte costituzionale, unitamente a quello alla deroga prevista «per alcuni consigli regionali», che oltre a esentare dalla raccolta firme i partiti dotati di gruppo o comunque presenti in consiglio regionale, a volte esonera pure le forze politiche presenti in Parlamento.

contrassegno alle rispettive ultime elezioni, abbiano eletto almeno un parlamentare (pure in coalizione nei collegi uninominali)³⁴ o un membro del Parlamento europeo.

La differenza tra la “rima” proposta dalla giudice rimettente e la soluzione proposta dai ricorrenti porta la Corte a considerare la questione ulteriormente inammissibile, affetta da «aporie» (e a fare altrettanto con la richiesta di Magi e di +Europa di adottare la soluzione dettata per il Parlamento europeo, essendo l’esame della questione «vincolato alle prospettazioni contenute nell’ordinanza di rimessione»). In realtà, valutando la vicenda processuale, può dirsi che il verdetto di inammissibilità sulla questione sia dipeso soprattutto dal ragionamento seguito dalla giudice rimettente: il fatto che la “rima” della disciplina per le elezioni europee fosse già stata proposta nel ricorso mostra che erano disponibili e conoscibili altre «soluzioni “già esistenti”», favorevoli “in uscita” a +Europa (in caso di accoglimento della questione) e in grado di superare almeno il vaglio dell’ammissibilità. La giudice, dunque, avrebbe potuto rifarsi al regime di esenzioni per le elezioni europee (art. 12, comma 4 della legge n. 18/1979, dotato di pregio perché vigente in tale forma dal 2004), o ad altre soluzioni *una tantum* già adottate dal legislatore per il voto politico e ugualmente utili per +Europa³⁵; è probabile che la scelta sia ricaduta sul regime previsto alla fine del 2017 perché era quello adottato più di recente per le elezioni politiche e perché avrebbe avuto un impatto minore di altri sull’apertura della competizione elettorale (vissuta come tema riservato alla discrezionalità del legislatore), ma così la decisione di inammissibilità è stata quasi inevitabile.

Tornando alle questioni ammesse, si è notato che l’attrazione del procedimento pre-elettorale politico nel sistema di tutela previsto per la fase precedente l’*iter* elettorale preparatorio, frutto di «una posizione continuista ed estensiva» della Corte costituzionale, comporta pure «l’affermazione dell’inidoneità [...] delle Giunte di Camera e Senato a garantire la necessaria imparzialità e indipendenza della propria “verifica”»³⁶: ciò getta ombre sul meccanismo di “verifica dei poteri”,

³⁴ Nel 2020, del resto, sempre +Europa ha presentato un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri, credendo che il Parlamento avesse esercitato illegittimamente il suo potere non prevedendo l’esonero per tutti i partiti rappresentati nelle Camere (anche per limitare il più possibile la raccolta delle sottoscrizioni in periodo di Covid-19); il conflitto è stato dichiarato inammissibile per carenza del requisito soggettivo da Corte cost., (ord.) 12 agosto 2020, n. 196.

³⁵ V. la misura prevista dall’art. 4 del d.l. n. 24/2008, come convertito dalla legge n. 30/2008 (che esonerava dalla raccolta firme «le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presenti nel Parlamento con almeno due componenti, ovvero presenti con due componenti al Parlamento europeo») o a quella stabilita con d.l. n. 223/2012, all’art. 1, comma 1, lett. c) (l’esonero avrebbe riguardato pure le liste espressione di «componenti politiche all’interno dei gruppi parlamentari, costituite all’inizio della legislatura», ipotesi eliminata dalla legge di conversione n. 232/2012).

³⁶ Citazioni da L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 285.

privo di garanzie giurisdizionali³⁷. Sarebbe opportuna una riforma dell'art. 66 Cost., quanto al suo ambito di applicazione espresso e finora indiscusso³⁸; intanto, però, si sono rilette in senso “bifasico” l'iter elettorale politico e le sue tutele, distinguendo nettamente le vicende che precedono il voto e lo scrutinio (il procedimento preparatorio e, anche se doveva già essere chiaro, i tempi che precedono l'indizione dei comizi) da quelle successive (specie alla proclamazione degli eletti)³⁹, riservando solo le ultime – *rebus sic stantibus* – alle Giunte delle Camere e affidando la cognizione sulle altre ai giudici ordinari, garantendo tutela giudiziale al diritto di elettorato attivo e passivo.

3. La raccolta delle sottoscrizioni: un cocktail normativo tossico?

Era inevitabile dedicare molto spazio ai profili legati all'ammissibilità delle questioni, trattandosi del punto più importante della sentenza⁴⁰ (specie per i possibili effetti sull'accesso alla Corte costituzionale di nuove questioni sul procedimento elettorale, pure in materia di elettorato passivo). Occorre ora concentrarsi sulle questioni sollevate in tema di raccolta delle sottoscrizioni a sostegno delle candidature, il sistema tuttora in uso per «impedire le *frivolous candidatures*, cioè le candidature inconsistenti, e perciò non serie»⁴¹. Si tratta di uno strumento non costituzionalmente obbligato⁴², ma ormai consolidatosi, pur avendo mutato la sua funzione nel tempo⁴³. La Corte

³⁷ Ciò a maggior ragione dopo la sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 10 luglio 2020, *Mugemangango c. Belgio* (ricorso n. 310/15), relativa al sistema belga di verifica delle elezioni, simile al nostro. V. L. TRUCCO, *Italia avvisata? La verifica dei poteri torna (dal Belgio) a Strasburgo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2021, 241-244.

³⁸ Riforma sollecitata (in alternativa a una lettura restrittiva, modificando le norme primarie) da 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*, Padova, Cedam, 2011, 307-316, spec. 315 (cfr. ID., *Fase preparatoria delle elezioni politiche e contenzioso elettorale*, cit., 1699); v. pure L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di se stessi?*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana. Come migliorarla e perché*, Bologna, il Mulino, 2008, 291-324, spec. 307 ss.

³⁹ V. L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali*, cit., 287 ed EAD., *Italia avvisata?*, cit., 243-244.

⁴⁰ Lo dimostrano, non a caso, anche il comunicato stampa relativo alla sentenza n. 48/2021, quasi tutto dedicato ai profili di ammissibilità, e il suo prudentissimo titolo (*Elezioni politiche e contenzioso preelettorale: la Costituzione non esclude la giurisdizione del giudice ordinario sull'ammissione di liste o di candidati*). Il comunicato si può leggere all'indirizzo https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20210326111117.pdf.

⁴¹ G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 642.

⁴² Dubita che possa farsi «assurgere la necessaria serietà della consistenza delle candidature al rango costituzionale» attraverso l'art. 49 Cost., ma la ricollega comunque al principio democratico e di libertà del voto P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, in *Riv. dir. cost.*, 2010, 42-86, spec. 58.

⁴³ Nota P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 98-99 che i sottoscrittori sono passati dall'essere i soli soggetti legittimati (nel loro complesso) a presentare liste elettorali ad avere la «limitata

costituzionale ha individuato come «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» (sentenza n. 83/1992), riconducendo l'istituto a «una esigenza di tutela dell'ordinato svolgimento delle operazioni elettorali, evitando un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato» (sentenza n. 394/2006).

Benché la raccolta delle sottoscrizioni sia l'onere "normale" per concorrere a ogni elezione in Italia⁴⁴, per autorevole dottrina quell'istituto è «un capitolo contestato e criticabile della legislazione elettorale, nella misura in cui sono consentiti meccanismi di esenzione [...] che pongono seri problemi di compatibilità con il principio di eguaglianza»⁴⁵. L'opinione evidenzia, almeno in parte, la situazione problematica dovuta alla combinazione della regola per presentare le candidature (la raccolta delle sottoscrizioni) e delle sue eccezioni (le ipotesi di esonero dalla raccolta, a beneficio di partiti che, per il legislatore, abbiano dimostrato altrimenti la loro consistenza); il caso alla base di Corte cost., n. 48/2021 partiva da considerazioni simili, che chiamavano in causa la ragionevolezza ma riguardavano pure – oltre al numero delle firme – le forme e le condizioni (normative e concrete) della raccolta di sottoscrizioni e i tempi previsti per tali adempimenti (specie ove la lista voglia aderire a una coalizione), il tutto valutato in modo complessivo.

L'ordinanza di rimessione riteneva infatti che l'art. 18-*bis* del t.u. Camera producesse, nel contesto delle norme elettorali, un «congiunto e concreto effetto di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi *ex art. 51 co.1 Cost.*». Per la giudice *a qua* la disciplina vigente era «ben lungi 'dall'aver prescritto tra più misure appropriate quelle meno restrittive dei principi ed interessi a confronto'», producendo una «sproporzione non ragionevole [...] tra il sacrificio imposto al diritto delle formazioni politiche non esentate dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni [...] di poter [...] anche solo partecipare alla competizione elettorale [...] e la tutela dell'interesse generale al regolare svolgimento della competizione elettorale» con l'esclusione delle candidature inconsistenti. Avrebbe causato la distorsione irragionevole dei fini della ricerca dei sottoscrittori l'effetto combinato dell'alto numero di firme da raccogliere in ogni ambito territoriale individuato

funzione di attestare un seguito minimo di cui dispone il partito e il gruppo politico organizzato nella circoscrizione». Sulla differenza tra sottoscrittori e presentatori v. di nuovo G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), cit., 642.

⁴⁴ O almeno a una parte di ogni elezione: per il voto politico, ad esempio, è richiesta la raccolta delle firme per le liste da presentare nei collegi plurinominali, non per i candidati collegati che si affrontano nei collegi uninominali.

⁴⁵ G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, cit., 58.

dalla legge, il «ristretto e sicuro ambito temporale» per operare la raccolta, i criteri in concreto restrittivi per esentare da tale raccolta (e il loro dipendere da una fonte non legislativa – i regolamenti parlamentari – che stabilisce le condizioni per formare un gruppo) e – ultimo punto, non irrilevante – la ciclica incertezza sulle “condizioni di accesso” alle elezioni vista la costante tendenza a mitigare i requisiti per presentare le candidature (quasi a dimostrare l’inesigibilità di quelli “ordinari”) vicino alla convocazione dei comizi. Si era chiesta così una pronuncia additiva, individuando come “rima” – tra le soluzioni adottate dall’ordinamento – le disposizioni⁴⁶ che per le elezioni politiche del 2013 e del 2018 avevano ridotto *una tantum* le firme richieste a un quarto di quanto previsto dal citato art. 18-*bis*.

La Corte costituzionale non ha accolto le tesi della giudice *a qua*, negando che la sua metodica opera di comparazione diacronica (dal 1957) abbia provato che le norme vigenti sulla presentazione delle candidature per le elezioni politiche siano «quelle [...] in assoluto più restrittive» circa la raccolta delle sottoscrizioni e la sua estensione soggettiva: gli elementi da valutare e bilanciare nella normativa sono troppi⁴⁷, rendendo «non solo incerto, ma anche fallace, il confronto fra discipline lontane nel tempo e nell’ispirazione» ai fini di un *test* di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, che deve *in primis* tenere conto dell’«ampia discrezionalità» che ha il legislatore in materia elettorale. Per il giudice costituzionale, poi, la ristrettezza dei tempi per la raccolta firme «è nota in partenza ai destinatari» (che potrebbero attivarsi in anticipo) e l’intervento del legislatore *in limine electionis*, (solo) se volto a rendere meno onerosa la presentazione di liste (riducendo le sottoscrizioni o ampliando le esenzioni), non può far ritenere le norme irragionevoli; *pro futuro*, infine, l’entrata in vigore della l. cost. n. 1/2020 e la conseguente riduzione dei collegi plurinominali (determinati col d.lgs. n. 177/2020) ridimensionerà il numero di firme richieste. Tutto ciò, per la Corte, rende infondate anche le censure *ex artt. 48 e 51*.

Circa l’art. 117 Cost. (e l’art. 3 del Protocollo addizionale CEDU come parametro interposto), il giudice delle leggi richiama i suoi precedenti ispirati a sentenze della Corte EDU: i diritti di elettorato possono subire «“limitazioni implicite”, rispetto alle quali gli Stati contraenti godono di

⁴⁶ Art. 1, comma 1123 della legge n. 205/2017 per le elezioni del 2018; art. 1, comma 1, lett. a) del d.l. n. 223/2012, come convertito dalla legge n. 232/2012, per le elezioni del 2013.

⁴⁷ La Corte non dà peso ai riferimenti comparatistici inclusi nell’ordinanza di rimessione (e già nel ricorso): in Francia le candidature per le elezioni legislative non richiedono sottoscrizioni degli elettori, in Germania solo i partiti senza rappresentanza federale o nel *Länder* hanno bisogno di almeno 200 firme per collegio; in Spagna sono esonerati partiti, gruppi e coalizioni rappresentati alle Camere, gli altri partiti registrati devono essere sostenuti dallo 0,1% degli elettori della circoscrizione (quota che sale all’1% per i gruppi di elettori diversi dai partiti).

un ampio margine di valutazione»; lo scrutinio è prudente specie per l'elettorato passivo, riconoscendosi al legislatore nazionale «il potere di disciplinare il diritto di presentarsi alle elezioni, circondandolo di cautele rigorose, anche più stringenti di quelle predisposte per il diritto di elettorato attivo», onde «garantire stabilità ed effettività di un sistema democratico» (Corte cost., n. 35/2021)⁴⁸. Si cita poi la decisione più rilevante della Corte di Strasburgo⁴⁹ sulla presentazione delle candidature, invocata pure dai ricorrenti e dalla giudice *a qua*. Quel *decisum* aveva rilevato una violazione del citato art. 3 da parte del legislatore bulgaro che, poco prima del voto politico del 25 giugno 2005, aveva fissato tre condizioni⁵⁰ (tra cui la raccolta di molte sottoscrizioni) per presentare candidature, onde «assicurare la partecipazione alle elezioni parlamentari a candidati e formazioni politiche ben solidi, responsabili e seri» e limitare spese pubbliche irragionevoli per organizzare il voto.

I ricorrenti e il Tribunale di Roma avevano richiamato la censura della Corte EDU, dovuta all'introduzione di requisiti limitanti per la candidatura, in un tempo troppo vicino allo scrutinio: ciò ledeva la stabilità del diritto elettorale, «di particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti» dal Protocollo addizionale CEDU e sancita dal Codice di buona condotta in materia elettorale (nn. 63-67), che chiede di evitare revisioni alle norme sul voto nell'anno precedente lo scrutinio. La Corte costituzionale invece attinge alle premesse della decisione: prevedere oneri per evitare la presentazione di candidature inconsistenti, pure con un numero rilevante di firme da raccogliere, non è incompatibile col diritto convenzionale⁵¹, né con l'art. 117 Cost. Il giudice delle leggi critica poi il «non commendevole costume legislativo» dei frequenti interventi sulle norme elettorali a ridosso dei comizi; ritiene però che essi abbiano avuto «la costante natura di interventi più favorevoli, che diminuiscono l'onerosità degli adempimenti», non potendo fondare censure di irragionevolezza o violazione del diritto elettorale passivo *ex art. 3* del Protocollo addizionale CEDU.

⁴⁸ Nella sentenza si citavano, tra le altre, Corte EDU, Grande Camera, 16 marzo 2006, Ždanoka c. Lettonia (ricorso n. 58278/00), par. 115; Grande Camera, 6 ottobre 2005, Hirst c. Regno Unito – n. 2 (ricorso n. 74025/01), parr. 57-62; Plenaria, 2 marzo 1987, Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio (ricorso n. 9267/81), par. 52.

⁴⁹ Corte EDU, sez. IV, 6 novembre 2012, Ekoglasnost c. Bulgaria (ricorso n. 30386/05).

⁵⁰ Oltre alla consegna di 5000 firme di elettori (a livello nazionale) a sostegno delle candidature del partito, si chiedeva di versare una cauzione consistente (20.000 BGN, restituita ai partiti che avessero raggiunto l'1% dei voti) e di produrre un certificato della Corte dei conti per attestare l'adempimento dell'obbligo di presentazione dei bilanci nei tre anni precedenti. La riforma, presentata all'inizio di febbraio, era stata approvata (con varie modifiche) il 7 aprile.

⁵¹ V. pure le decisioni della Commissione europea dei diritti umani, ricordate dalla sentenza Ekoglasnost: 9 maggio 1994, Asensio Serqueda c. Spagna (ricorso n. 23151/94); 12 luglio 1976, X c. Austria (ricorso n. 7008/75).

Il verdetto di infondatezza sulla questione relativa al numero delle firme da raccogliere (come quello di inammissibilità sull'ampiezza dell'esonero) non muta le condizioni in cui +Europa e le altre formazioni non esonerate dovranno raccogliere le sottoscrizioni per le loro liste alle prossime elezioni politiche: il nuovo voto quindi, se regolato dalle norme ora vigenti, incontrerà aspetti critici proprio quanto alla fase di presentazione delle candidature. Il fatto che la Corte costituzionale non abbia dichiarato alcuna illegittimità, infatti, non può far trascurare che esistono problemi dati, più che dai singoli istituti (non privi di profili critici), dal «congiunto e concreto effetto di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi *ex art. 51 co.1 Cost.*» che il ricorso e l'ordinanza avevano esposto: ciò rischia di produrre un "cocktail normativo tossico", proprio per l'inopportuna "miscelazione" di varie disposizioni sull'*iter* elettorale preparatorio.

La sentenza n. 48/2021, tra le pieghe (e, alla lettera, tra le parentesi) del suo ragionamento, fa capire che la Corte non valuta positivamente certi aspetti della disciplina della presentazione delle liste: la previsione «di un numero sempre uguale di sottoscrizioni, pur in collegi plurinominali non comparabili [...] per dimensione, popolazione, articolazione territoriale» (profilo non indubbiato), la «ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte» (su cui «il legislatore potrebbe opportunamente intervenire») e i citati «frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni». Tali profili, pur valutati nel complesso, non sono bastati per fondare una pronuncia di accoglimento (anche parziale), né un monito consistente al legislatore. Leggendo la decisione – che si diffonde ben più sull'ammissibilità che sul merito – pare che il giudice delle leggi scelga di tenersi lontano da ampie valutazioni di contenuto (ma riservandosi di farlo in futuro, aprendo la via delle questioni sollevate nel giudizio di accertamento). Ciò può spiegarsi con l'intento di non discutere l'«ampia discrezionalità» del legislatore in ambito elettorale (specie se volta a garantire lo svolgimento regolare della competizione e il buon funzionamento della "macchina elettorale"); in più, forse c'era la consapevolezza che la riduzione a un quarto delle firme e l'ulteriore calo per il "taglio" dei parlamentari avrebbero assai ridotto gli oneri per i presentatori di liste⁵² senza che il Parlamento si

⁵² In riferimento ai valori minimi per la Camera, nel 2018, prima del taglio *ad hoc*, servivano 1500 firme in ognuno dei 63 collegi plurinominali, per un totale di 94500, ridotto *ope legis* a 23625. Ora sono richieste 1500 sottoscrizioni in ognuno dei 49 collegi plurinominali, per un totale di 73500 (ridotte a 36750 in caso di voto anticipato); l'accoglimento della questione avrebbe abbassato le firme a 18375 (come ipotesi "normale", potendosi avere un ulteriore taglio a 9188 in caso di scioglimento anticipato delle Camere). Per le elezioni europee, invece, in ognuna delle cinque circoscrizioni occorrono almeno 30000 sottoscrizioni (almeno 3000 delle quali in ogni Regione).

fosse espresso su una questione tanto rilevante. La Corte fa così intendere che il suo intervento era inopportuno, a costo di apparire laconica nelle argomentazioni (non tutte condivisibili).

Fin dall'inizio la dottrina aveva notato che certi aspetti dell'ultima riforma elettorale «[avevano] mutato, a pochi mesi dalle elezioni, talune specifiche condizioni della competizione»⁵³. Circa la fase preparatoria avevano destato dubbi soprattutto la via scelta per ridurre a un quarto le sottoscrizioni (con un emendamento alla legge di bilancio 2018⁵⁴), l'estensione dell'esonero dalla raccolta firme (ritenuta in grado di delimitare «arbitrariamente l'offerta politica»⁵⁵) e uno dei profili censurati dai ricorrenti, ma non connotato (per la giudice *a qua*) da non manifesta infondatezza⁵⁶.

Ci si riferisce alla necessità, ravvisata dal Ministero dell'interno in base all'art. 18-*bis*, comma 1 del d.P.R. n. 361/1957 («La dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, con l'indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale, deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non

⁵³ Così G. SERGES, *Intervento in Forum I*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018: come funziona il Rosatellum bis (Giurisprudenza italiana - Gli speciali)*, Milano, Wolters Kluwer-Utet Giudica, 2018, 14: per lui le modifiche in tema di sottoscrizioni e coalizioni erano «idonee ad incidere sulla posizione delle formazioni politiche (quanto meno di quelle di più ridotte dimensioni) che, a pochi mesi dal voto, si trovano di fronte ad una innovazione delle condizioni rispetto alle quali la questione del brevissimo lasso di tempo imposto per l'adattamento può produrre effetti anche rilevanti e ricadute perfino sulla possibilità di partecipare».

⁵⁴ G. MAESTRI, *Prossime elezioni: l'emendamento tagliafirme è un regalo scomodo*, in *laCostituzione.info*, 25 dicembre 2017 (<https://web.archive.org/web/20171230221859/http://www.lacostituzione.info/index.php/2017/12/25/prossime-elezioni-lemendamento-tagliafirme-e-un-regalo-scomodo/>); A. RUGGERI, *Il Rosatellum-bis alla prova del valore democratico*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., 96. Il taglio delle firme avrebbe forse creato «confusione, attraverso schede elettorali che divengono “lenzuoli”» per P. PASSAGLIA, *Intervento in Forum II*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., 28 (per lui era irragionevole, non illegittimo, ridurre le sottoscrizioni solo al primo impiego delle nuove norme: «la giustificazione del diverso regime per le elezioni successive [...] fa perdere forza alla *ratio* apparente di garantire all'elettore un'offerta ampia e fa emergere [...] esigenze di riorganizzazione interna al sistema politico», vedendo il taglio *una tantum* delle firme come agevolazione per «formazioni politiche poco radicate sul territorio o [...] scarsamente rappresentative»).

⁵⁵ Così G. BUONOMO, *Intervento in Forum II*, in P. COSTANZO, A. RUGGERI, L. TRUCCO (a cura di), *Elezioni politiche 2018*, cit., 22. Parlava di disposizioni «quantomeno problematiche sul piano della legittimità costituzionale, non sembrando giustificabili nemmeno sul piano di una sorta di presunzione di rappresentatività che [...] non potrebbe essere invocata con riferimento a forze politiche costituite in gruppo parlamentare», essendo stati fino ad allora i criteri di composizione «di tipo meramente numerico» e non anche politico (al di là della riforma del Senato che non aveva ancora spiegato effetti) G. SERGES, *Intervento in Forum II*, ivi, 34. Riteneva l'obbligo per una lista di presentarsi in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione (a pena di inammissibilità) troppo rigido per i «partiti che non hanno ancora un radicamento territoriale diffuso», specie a fronte del perdurare – anzi, dell'estendersi – dell'esonero dalla raccolta firme per le forze politiche con almeno un gruppo parlamentare A. RAUTI, *Intervento in Forum II*, ivi, 31. Per gli episodi più risalenti, v. G. MAESTRI, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015, 23 ss.

⁵⁶ Insieme alla questione – anch'essa non sollevata – legata all'estensione *una tantum* agli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori (purché iscritti all'albo di un distretto rientrante nella circoscrizione elettorale interessata) dell'abilitazione ad autenticare le firme. La memoria di Magi e +Europa ha comunque riproposto il punto sull'obbligatoria indicazione dei candidati nei collegi uninominali, chiedendo alla Corte costituzionale di adeguare l'interpretazione dell'art. 18-*bis* o, in subordine, di valutare un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale).

più di 2.000 elettori [...]»), di indicare sugli atti di presentazione delle liste e raccolta delle firme per ogni collegio plurinominale pure i nomi dai candidati sostenuti in ogni collegio uninominale incluso nel collegio plurinominale interessato, espressione di una lista “autonoma” o di una coalizione; ciò crea problemi però a una lista che deve raccogliere le firme e voglia coalizzarsi con liste esentate. La lista non esonerata saprebbe di essere coalizzata solo dopo il deposito dei contrassegni e delle dichiarazioni di coalizione presso il Viminale: nell’ipotesi migliore avrebbe solo dieci giorni per raccogliere, sui moduli contenenti pure i nomi dei candidati nei collegi uninominali, le tante firme richieste; le liste esentate dovrebbero però accettare di concordare subito le candidature di coalizione nei collegi uninominali, invece che prolungare le trattative fin quasi alla scadenza del termine per depositare le candidature presso gli Uffici elettorali. Quei dieci giorni sono comunque ben meno dei 180 giorni – antecedenti il termine per depositare le candidature – di validità delle sottoscrizioni e delle loro autenticazioni (art. 14, comma 3 della legge n. 53/1990), di fatto fruibili solo da liste non coalizzate⁵⁷.

Proprio +Europa nel 2018 – soggetto nuovo, pur formato da persone impegnate in politica da anni – era stata nella condizione di lista non esonerata dalla raccolta firme e interessata a coalizzarsi con liste che godevano dell’esenzione. Non avendo ottenuto dal Ministero dell’interno⁵⁸ un’interpretazione che consentisse di raccogliere le firme su moduli riportanti i soli candidati di lista (indicando i candidati di coalizione dei collegi uninominali su altri documenti, sottoscritti dai rappresentanti delle liste collegate *ex art. 18-bis*, comma *1-bis* del d.P.R. n. 361/1957) ed essendo fallito il tentativo di esplicitare in commissione Bilancio alla Camera – nell’emendamento alla legge di bilancio 2018 che aveva ridotto *una tantum* le firme a un quarto – che i candidati di coalizione nei collegi uninominali si dovevano indicare in documenti separati⁵⁹, +Europa ha concorso nella

⁵⁷ Anche qui si potrebbero concordare con molto anticipo coalizioni e candidature per i collegi uninominali; lo scenario però è utopistico, visti i casi di coalizioni definite a poche ore dalla scadenza dei termini per depositare il contrassegno (che dev’essere presente e descritto sugli atti di presentazione delle candidature, firmati dagli elettori).

⁵⁸ Il Governo aveva però accolto in commissione Affari costituzionali al Senato l’ordine del giorno G/2941/11/1 di Stefano Collina, che lo impegnava «a valutare l’opportunità di predisporre tutte le iniziative di competenza» per chiarire che «per “dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l’attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale, con l’indicazione dei candidati della lista nei collegi uninominali [...]” si intende esclusivamente quella operata» presso gli uffici elettorali in sede di presentazione di lista, «consentendo così ai partiti e ai gruppi politici di poter avviare la raccolta firme sulle liste per i collegi plurinominali prima di concludere eventuali accordi e di formalizzare eventuali collegamenti [...] in ordine ai candidati nei collegi uninominali» (cfr. A.P., Senato – XVII Legislatura, *Boll. Giunte Comm.*, n. 807, 23 ottobre 2017, 15 e 192-194); ovviamente l’ordine del giorno non è vincolante, né ha valore giuridico.

⁵⁹ A.P., Camera – XVII Legislatura, *Boll. Giunte Comm.*, n. 935, 20 dicembre 2017, 88-92, 119-120 e 157-158. Cfr. R. BIN, *La sottoscrizione delle liste: i radicali hanno ragione, ma la colpa è della legge*, in *laCostituzione.info*, 2

coalizione di centrosinistra solo grazie a Centro democratico: come partito dotato di gruppo alla Camera⁶⁰ ed esente dalla raccolta firme, aveva proposto di depositare un contrassegno composito e liste comuni col beneficio dell'esonero. Alle elezioni +Europa non ha superato la soglia di sbarramento e ha avuto eletti solo nei collegi uninominali, senza poter formare un gruppo in ogni Camera e fruire dell'esenzione prevista "a regime" dalla legge elettorale. Il partito ha così ritentato la lettura dell'art. 18-*bis* del t.u. Camera proposta alla fine del 2017; la risposta fornita al *question time* dal ministro dell'Interno allora in carica, Matteo Salvini, a un'interrogazione di Riccardo Magi ha però confermato la posizione già tenuta dal Viminale⁶¹, inducendo +Europa – poco più di un mese dopo – a ricorrere al Tribunale di Roma a tutela del diritto di elettorato passivo.

Questa situazione complessa è frutto della combinazione di vari elementi in sé non censurabili (se non per limitati profili): è condivisibile il fine con cui si è prevista la raccolta di sottoscrizioni (giustificandone anche la richiesta in numero rilevante), come non è difficile trovare un senso all'istituto dell'esenzione (se gli "indizi di consistenza" sono credibili); non è irragionevole neanche l'idea che, in un sistema misto, si chieda di indicare sul documento offerto alla firma degli elettori i candidati per i collegi plurinominali e quelli per i collegi uninominali (la scelta di sottoscrivere o meno una lista dipende pure dalle persone sostenute nei collegi uninominali e, ove emerga dai loro nomi, all'eventuale scelta di coalizzarsi e con chi, così come ha senso che le candidature sostenute da una forza politica in un certo territorio siano tutte soggette alla sottoscrizione, non solo in parte).

L'applicazione combinata dei tre "congegni", però, appare assai dannosa. Ciò è stato vero alla prima applicazione delle norme elettorali, frutto di un *iter* travagliato: si è conosciuto un testo prossimo a quello definitivo solo nella seconda metà di settembre del 2017, con l'approvazione il 26 ottobre e con i collegi resi noti con il d.lgs. 12 dicembre 2017, n. 189. Ciò ha complicato la raccolta delle sottoscrizioni (possibile fino al 29 gennaio 2018), peraltro in territori ben più ristretti rispetto a varie vecchie circoscrizioni (così l'ampliamento degli autenticatori e la riduzione a un quarto delle firme, sempre *una tantum*, parevano necessari a non rendere insormontabili le nuove limitazioni, lasciando il dubbio che il legislatore fosse consapevole di aver creato uno sbarramento all'ingresso, da neutralizzare la prima volta ma da mantenere in futuro); in più, la necessità di

gennaio 2018; G. MAESTRI, *La sottoscrizione delle liste: quello che i partiti non han voluto fare*, ivi, 3 gennaio 2018; S. CURRERI, *La sottoscrizione delle liste: una possibile "uscita di sicurezza" a tutela della democrazia*, ivi, stessa data.

⁶⁰ Sul quale, però, v. le riflessioni contenute in S. CURRERI, *Considerazioni critiche sull'autorizzazione del gruppo parlamentare Per l'Italia – Centro democratico alla Camera dei deputati*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

⁶¹ A.P., Camera – XVIII Legislatura, seduta del 12 giugno 2019, n. 189 (res. sten.), 3-4.

inserire i nomi dei candidati nei collegi uninominali sugli atti di presentazione delle liste era una novità, in grado tanto di incidere sui tempi a disposizione delle forze politiche per ottenere le sottoscrizioni e sulla scelta di coalizzarsi o meno con altre liste, quanto di creare marcate e ingiustificabili disparità tra i “sommersi” (di firme) e i “salvati” (gli esonerati). Di ciò non c’è traccia nelle motivazioni della sentenza n. 48/2021, neanche in un *obiter dictum*; pare difficile poi inquadrare questi atti del Parlamento nella «costante natura di interventi più favorevoli» di cui ha parlato la Corte (o anche solo derubricarli a semplice «non commendevole costume legislativo»⁶²).

In effetti, quando il giudice costituzionale sostiene che il poco tempo per raccogliere le firme non è «un accadimento improvviso e imprevedibile», si riferisce alle applicazioni “a regime” delle vigenti norme elettorali. In base alle regole “normali”, però, le liste dovrebbero ottenere di nuovo almeno 1500 firme in ogni collegio plurinomiale (750 con il voto anticipato), godendo solo della riduzione, rispetto al totale ipotetico del 2018, legata ai minori seggi da assegnare; sarebbero poi esenti dalla raccolta, essendo legate a due gruppi parlamentare all’inizio della legislatura, solo le liste di MoVimento 5 Stelle, Lega, Partito democratico, Fratelli d’Italia e Forza Italia.

Lo sbarramento all’ingresso sarebbe dunque maggiore (per quanto noto e prevedibile), aggravato da questioni extragiuridiche e non legate a profili di tecnica elettorale: la crescente debolezza organizzativa e “di mobilitazione” di vari partiti (inclusi alcuni presenti nelle aule parlamentari) nonché le difficoltà pratiche legate agli strascichi della pandemia da SARS-CoV-2. Sono passati (si spera!) i tempi più duri, in cui le misure restrittive connesse alla classificazione “cromatica” delle Regioni in base agli scenari di rischio compromettevano le attività relative alla campagna elettorale e all’intero procedimento⁶³; non si possono però escludere recrudescenze future, né si può dare per scontato che elettrici ed elettori siano ancora disponibili come prima a partecipare “fisicamente”.

⁶² Avrebbe meritato qualche riflessione in più (visto l’approfondito *excursus* diacronico della giudice *a qua* sulle discipline di accesso alle elezioni) pure il fatto che quelle del 2018 siano state le quarte elezioni politiche consecutive a svolgersi con un regime “eccezionale” (con norme *una tantum* volte a diminuire le firme da raccogliere o ad ampliare il novero dei soggetti esonerati o abilitati all’autenticazione), senza mai applicare il regime “normale”.

⁶³ Con riferimento ai problemi legati alla raccolta delle sottoscrizioni in epoca CoViD-19 (peraltro in piena estate), v. A.P., Camera – XVIII Legislatura, seduta del 28 maggio 2020, n. 349 (res. sten.), spec. 22-23 (intervento di Giorgio Silli), 24-27 (intervento di Paolo Russo) e-28-32 (intervento di Riccardo Magi).

4. Riflessioni conclusive, tra norme e tecnologia

Concludendo, la sentenza n. 48/2021 della Corte costituzionale, pur esprimendo una posizione comprensibile e in parte ragionevole, non soddisfa in pieno. Sulla tutela del diritto elettorale passivo si è registrato un rilevante passo avanti; un intervento del legislatore resta però necessario e i tempi sembrano ormai maturi, anche grazie a questo *decisum* della Corte⁶⁴. La parte della sentenza dedicata al merito, invece, lascia insoluti i problemi visti: più che moniti al Parlamento, contiene garbati e minimi suggerimenti, che le Camere dovrebbero seguire e approfondire. In gioco c'è la “presa sul serio” degli artt. 51. e 49 Cost: attuare quest'ultimo normando la “democrazia interna” ai partiti è rilevante, ma per il concorso dei partiti alla politica nazionale con metodo democratico si deve pure garantire «la possibilità che nuove forze – diverse dagli *etablierte Parteien* – giungano a concorrere anch'esse alla determinazione della politica nazionale»⁶⁵. È difficile farlo con norme che di fatto producono uno sbarramento all'ingresso creando “figli e figliastri”: «[c]ompito del legislatore è [...] assicurare comunque l'accesso alla competizione politica di nuove forze e nuovi raggruppamenti, evitando di perseguire con i suoi interventi la cristallizzazione di equilibri preesistenti»⁶⁶.

Sembra dunque il caso di rivedere in modo globale anche le norme sulla presentazione delle candidature. *In primis* si può riflettere sull'istituto dell'esenzione dalla raccolta delle firme. Chi volesse condizioni di accesso e sforzi “uguali per tutti”, potrebbe avere la (comprensibile) tentazione di abolire l'esonero; si dovrebbe così ripensare l'intera raccolta delle sottoscrizioni, ritoccando i numeri richiesti (al ribasso, ma per ogni soggetto politico), sforzandosi però di non prevedere più riduzioni *una tantum* (il che, a monte, richiede il non contemplare riforme elettorali a

⁶⁴ La sentenza della Corte n. 48/2021, infatti, è stata trasmessa alla I Commissione del Senato *ex art.* 139, comma 2 reg. Sen., su richiesta del suo presidente, Dario Parrini. A seguito di questo affare assegnato (e dopo un ciclo di audizioni), all'interno della commissione si è costituito un gruppo di lavoro, con un partecipante per ogni gruppo parlamentare: ciascun membro ha firmato il disegno di legge A.S. 2390, presentato il 17 settembre 2021 (il primo firmatario è lo stesso Parrini); il testo del progetto riprende e “aggiorna” gli articoli stralciati nel 2010 dal testo del futuro codice del processo amministrativo (cfr. la nota n. 22). Il disegno di legge – che è di certo meritevole di attenzione, ma meriterebbe una trattazione a parte per essere analizzato a dovere – è stato approvato dalla citata commissione e ora attende di essere sottoposto all'Assemblea del Senato: sull'*iter* e sul contenuto, v. *amplius* G. MAESTRI, *Le norme su simboli, liste, firme e quorum all'esame del Parlamento*, in *Isimbolidelladiscordia.it*, 1° novembre 2021.

⁶⁵ G. DELLEDONNE, *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello stato costituzionale europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 125.

⁶⁶ S. BARTOLE, *Partiti politici* (voce), in *Digesto disc. pubbl.*, vol. X, Torino, Utet giuridica, 1995, 713.

pochi mesi dal voto). Anche senza intervenire sulle esenzioni, si potrebbe comunque rimodulare (come suggerito dalla Corte) la quantità di firme richieste in base alla popolazione dei collegi; è bene pure ragionare sui tempi a disposizione delle forze politiche, forse anticipando le date di indizione delle elezioni e del deposito dei contrassegni. Bisogna poi riflettere su come evitare di discriminare le liste che raccolgono le firme – e fanno uno sforzo in più – rispetto a quelle esonerate nella possibilità di formare coalizioni, valutando di non inserire i candidati nei collegi uninominali nei moduli per sottoscrivere le liste o con altri mezzi.

Oltre che del “chi”, del “quanto” e del “quando”, però, il legislatore dovrebbe occuparsi pure del “come”, cioè delle forme della raccolta firme. L’art. 3, comma 7 della legge n. 165/2017 aveva sancito che entro sei mesi un decreto del ministro dell’interno (di concerto con altri ministri) avrebbe dovuto definire «le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l’utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata». Di recente qualcosa, dopo una lunga inerzia, si è mosso, grazie alla legge 29 luglio 2021, n. 108⁶⁷, che ha convertito con modifiche il decreto-legge n. 77/2021 (c.d. “decreto Semplificazioni”). In sede di conversione è stato aggiunto al testo del decreto l’art. 38-*quater*⁶⁸, che ha anticipato dal 1° gennaio 2022 (data prevista dalla legge di bilancio 2021, modificata dalla citata fonte) al 1° luglio 2021 la possibilità di raccogliere le firme per i *referendum* previsti dalla Costituzione «anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi» (in attesa che entri in funzione – entro il 2021, secondo l’ultima legge di bilancio – una piattaforma *ad hoc* per la raccolta delle firme, che necessiterà di altri interventi normativi); per le sottoscrizioni raccolte in questi modi non serve l’autenticazione.

Questa norma non si applica alle sottoscrizioni per le candidature alle elezioni, ma può essere un primo passo verso il superamento di scene che hanno connotato la vita politica democratica italiana per decenni: quelle di persone sedute a un tavolino o a un banchetto – all’aria aperta o sotto a un

⁶⁷ «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

⁶⁸ Introdotta alla Camera dalle commissioni Affari costituzionali e Ambiente riunite, con l’emendamento 38.027, a prima firma di Riccardo Magi e concepito da Mario Staderini (ma con un’adesione trasversale delle forze politiche e con l’accordo del ministro per l’innovazione tecnologica Vittorio Colao).

riparo, sfruttando un luogo di passaggio per “intercettare” più gente – intente a chiedere a elettrici o elettori di firmare per la presentazione di una lista (o di un quesito referendario), davanti a un soggetto abilitato ad autenticare quella sottoscrizione⁶⁹. Fino alla metà degli anni Settanta tutte le forze politiche hanno dovuto seguire questo *modus operandi*, più o meno tutte nelle stesse condizioni; negli anni successivi – con l’introduzione delle prime ipotesi di esenzione dalla raccolta firme e, in seguito, con le numerose modifiche alle norme elettorali – quel modo di dimostrare la consistenza delle proposte elettorali ha mostrato sempre di più limiti e profili discutibili, al punto da costituire la premessa della sentenza commentata in questo contributo⁷⁰. Se però la possibilità di raccogliere le firme con documento informatico fosse estesa dai *referendum*⁷¹ alle elezioni, sarebbe una possibilità rilevante per le forze politiche (“di nuovo conio” o di maggiore esperienza) di dimostrare il proprio seguito pur senza una presenza organizzata capillare, coinvolgendo sostenitori interessati grazie all’uso dei canali tecnologici a disposizione, a partire dal proprio sito *web* e dai *social network*. Non mancano problemi da affrontare (da quelli legati al divario digitale e alla necessità di alfabetizzazione digitale a quelli connessi al “costo” delle firme non tradizionali, fino al rischio che si riproducano a livello elettronico i noti fenomeni di falsificazione delle sottoscrizioni),

⁶⁹ La stessa legge di conversione del d.l. n. 77/2021 – grazie a un altro emendamento approvato (a prima firma di Vittoria Baldino, anch’esso con adesione trasversale) che recepisce il disegno di legge «Semplificazioni in materia di procedimenti elettorali» approvato al Senato il 22 giugno – conferma tra i soggetti abilitati ad autenticare le firme gli avvocati che abbiano comunicato la disponibilità all’ordine di appartenenza – in effetti già indicati come autenticatori dalla legge n. 120/2020, entrata in vigore ben dopo la presentazione del ricorso di Magi e +Europa nel 2019 – e precisa che i nomi degli avvocati disponibili devono essere tempestivamente pubblicati sul sito internet del rispettivo ordine. In questo modo si è in sostanza data risposta a una delle censure all’origine del ricorso.

⁷⁰ In più, con riferimento alla raccolta delle sottoscrizioni a sostegno dei quesiti referendari, si deve considerare la *view* del Comitato diritti umani dell’Onu, emessa il 6 novembre 2019 a seguito di una comunicazione del 2015 di Mario Staderini e Michele De Lucia: in base a questa, l’obbligo di raccogliere le firme per i *referendum* alla presenza di autenticatori senza procedure che garantiscano la loro presenza restringe in modo irragionevole il diritto a partecipare alla direzione degli affari pubblici *ex art. 25*, lett. a del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Il ricorso alla firma con documento informatico – fruibile da chiunque abbia un proprio SPID – è stato pensato anche per rispondere ai rilievi mossi dal Comitato diritti umani.

⁷¹ Per i quali si è però subito aperto – dopo i primi casi di sottoscrizioni raccolte in enorme quantità e in breve tempo dai promotori dei quesiti – un dibattito sul valore delle firme così raccolte (quanto a genuinità e consapevolezza da parte di chi sottoscrive) e sull’opportunità di aumentare il numero delle sottoscrizioni da raccogliere, magari in un quadro più ampio di riforma delle norme costituzionali in materia di *referendum*. Senza potersi diffondere su questo tema, che merita un approfondimento a parte, va citato il d.d.l. costituzionale a prima firma del senatore Dario Parrini (A.S. n. 2402), recante «Modifiche all’articolo 75 della Costituzione, concernenti l’aumento del numero delle firme necessarie per indire un referendum abrogativo e la determinazione del quorum per la validità del referendum», presentato poco dopo altre due proposte (A.C. n. 3284, a prima firma del deputato Stefano Ceccanti, e A.S. n. 2388, di nuovo a prima firma di Parrini) volte ad anticipare il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale al raggiungimento delle centomila firme.

ma ora c'è l'occasione di riconoscere in concreto la «valenza costituzionale dello strumento»⁷² elettronico, dando nuova forma e vita a riti democratici di cruciale importanza.

⁷² P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, n. 1/2011, 46.