

Lara Trucco

La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*

SOMMARIO: 1. Premessa – [I. LA “VIA” GIUDIZIARIA](#). – 2. La “chiusura” nell’accesso alla Corte costituzionale per la “via” incidentale. – 2.1. La “chiusura” - a giudici amministrativi e ufficio elettorale centrale - della Cassazione. – 2.2. La “chiusura” - ai giudici amministrativi - della Corte costituzionale. – 2.3. La “chiusura” del Consiglio di Stato. – 2.4. La chiusura (sostanziale) della Corte costituzionale alla “via” del conflitto tra poteri. – 2.5. La chiusura della Corte europea dei diritti dell’uomo. – [II. LA “VIA” POLITICA](#). – 3. Le “chiusure” legislative. – 3.1. La “chiusura” del legislatore delegato. – 3.2. La “chiusura” degli istituti di “democrazia diretta” (partic., del *referendum* abrogativo).– 4. Alcune conclusioni e proposte provvisorie e sommarie.

1. Premessa

Mi scuso sin d’ora se questo mio intervento si risolverà in una mera elencazione di “ingessature”, collegate alla giustizia elettorale politica italiana, ma dal quadro dovrebbe uscirne consolidata l’idea di fondo del seminario: la pratica inesistenza, cioè, di un compiuto sistema di garanzie – non solo giuridiche ma anche *latu senso* politiche – per le elezioni di Camera e Senato, dalla loro messa a punto, alla loro applicazione, e (nuovamente), alla loro riforma.

In particolare, la perdurante sussistenza, nel settore, di una macroscopica “zona d’ombra”, se non, addirittura, di una vera e propria “zona franca”¹, unitamente alla mancanza di efficaci strumenti di riforma della medesima, costituisce una delle vischiosità decisive che impediscono il pieno realizzarsi, nel nostro ordinamento, dello Stato costituzionale di diritto, generando aspetti problematici per:

- la tutela di posizioni giuridiche soggettive nell’ambito di procedure elettorali; nonché (e, per certi versi, conseguentemente)
- la “legalità” delle norme elettorali vigenti, con riguardo, addirittura, alla loro compatibilità col dettato costituzionale; ed, altresì, per diverso profilo

* Saggio destinato anche al volume “*La giustizia elettorale*”, a cura di E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia, che raccoglie gli atti del Seminario dell’Associazione “Gruppo di Pisa” svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012.

¹ Si riprende qui l’espressione coniata da M. Siclari in occasione del Seminario annuale del [Gruppo di Pisa](#) svoltosi a Genova il 10 marzo 2006, i cui atti si trovano ora nel volume “*Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*”, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino, Giappichelli, 2007 (v. M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, p. 25).

- la modifica delle “regole del gioco” non solo in quanto ritenute incostituzionali, ma anche perché, magari, repute, più semplicemente, inadeguate.

Si cercherà, quindi, di dar conto delle principali “chiusure” concernenti le giustizia elettorale, sia sul piano giudiziario – con riguardo alla fase “preparatoria” delle elezioni politiche ed a quella “applicativa” del sistema elettorale in senso stretto considerato, – sia sul piano politico, nella consapevolezza di come tali “chiusure” siano strettamente connesse con il non meno problematico assetto partitico del nostro Paese (che però non costituirà, in questa sede, oggetto diretto della nostra attenzione)².

I. LA “VIA” GIUDIZIARIA

2. La “chiusura” nell’accesso alla Corte costituzionale per la “via” incidentale

Entrando subito in argomento è noto, su di un piano generale, come il giudice costituzionale, considerato in altri ordinamenti – assai significativamente –, il “naturale” controllore del rispetto della legalità elettorale, non solo non sia affidatario, in Italia, di una esplicita e generalizzata competenza al riguardo, ma si palesi anche difficilmente accessibile pure nell’esercizio delle competenze ad esso “ordinariamente” attribuite. Senza volerci qui soffermare più dello stretto necessario su questioni ampiamente conosciute, ci si limita ad osservare come, con particolare riguardo al giudizio in via incidentale, problemi di diverso tipo siano riscontrabili sia “a monte”, sulla legittimità della disciplina elettorale, sia “a valle” per quanto concerne la loro applicazione.

Ed infatti, l’instaurazione del sindacato “a monte” pare destinata a scontrarsi con le rigorose regole procedurali che presidiano un tale giudizio, con riguardo, particolarmente, sia alle restrizioni che, in mancanza di previsioni normative *ad hoc*³, si presentano sul terreno dell’“interesse ad agire”; sia alla serie di vincoli capaci di serrare la «competenza del giudice *a quo* per quanto attiene alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale» (così la Corte cost., nella [sent. n. 106 del 1962](#))⁴.

Quanto osservato induce a considerare come la materia potrebbe avere maggiori possibilità di giungere al controllo della Corte attraverso l’instaurazione di giudizi “a valle”: non fosse che, come meglio si vedrà nel prosieguo, l’intero segmento che va dall’indizione delle elezioni sino (almeno)

² Cfr., in tal senso, partic., E. CHELI, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1994, 398.

³ Analogamente, peraltro, a quanto accade negli altri “livelli di governo”, secondo quanto previsto e consentito, ad es., dal [d.P.R. 16 maggio 1970, n. 560](#) (per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), e dal [d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104](#) (per elezioni diverse da quelle di Camera e Senato: cfr., al proposito, *infra*, il § 3.1.).

⁴ Sicché, allo stato, la materia, in maniera un po’ paradossale, risulta avere maggiori possibilità di giungere al controllo della Corte attraverso (ove così disciplinata, s’intende) la decretazione d’urgenza, per il tramite del sindacato sui requisiti di straordinarie necessità ed urgenza (*sic!*).

alla proclamazione degli eletti (e anche oltre...) è stato ricondotto alla c.d. “verifica parlamentare dei poteri” (*ex art. 66 Cost.*) e che la sollevazione di una qualche questione in un tale ambito risulta realisticamente improbabile per la mancanza di ogni tipo di convenienza a muoversi in tal senso da parte dei soggetti riguardati, dato che ciò significherebbe mettere in discussione davanti a “poteri terzi” la normativa su cui si radica la loro propria stessa legittimazione politica.

2.1. *La “chiusura” – a giudici amministrativi e ufficio elettorale centrale – della Cassazione*

Per vero, al di là di ogni possibile considerazione circa l’idoneità⁵ delle Giunte per le elezioni come tali, ad atteggiarsi alla stregua di organi “speciali”, “esercenti funzioni giurisdizionali” (secondo quanto prospettato, in riferimento ad organi di questo genere, dalla Corte nella [sent. n. 42 del 1961](#)), sono stati gli stessi organi parlamentari, a partire dalla XIII Legislatura (all’indomani, cioè, non casualmente, della c.d. “svolta maggioritaria”), ad inaugurare – si noti: sulla scorta di una definizione restrittiva dei poteri assegnati alle Camere in tale ambito dall’art. 66 Cost. e dall’art. 87 T.U. delle elezioni – una giurisprudenza parlamentare non rispondente al predetto modello⁶. Bensì, incline a negare la propria competenza a conoscere i ricorsi riguardanti atti del procedimento elettorale preparatorio (segnatamente, da cui derivi l’esclusione di un candidato o di una lista dal procedimento elettorale)⁷, allocandone, piuttosto, la sussistenza, si noti, in capo all’Ufficio elettorale centrale nazionale, col ravvisare la natura a tutti gli effetti “giurisdizionale” di tale organo. Così, mentre fino ad allora le criticità del sistema di “verifica dei poteri” potevano forse apparire

⁵ Cfr. per tutti, sul punto, M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, *curr.*, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, 144.

⁶ In particolare, è stato nella [seduta del 9 ottobre 1996](#), che la Giunta delle elezioni della Camera ha ritenuto, «al di fuori, naturalmente, da ipotesi di broglio o di dolo», «escluse dall’ambito di competenza della Giunta le questioni inerenti le ricusazioni di liste e candidature operate dagli organi elettorali, dal momento che il vizio dedotto riguarda un momento della fase preliminare del procedimento elettorale rimesso alla cognizione di organi appositi, e i cui effetti non hanno rilievo nella successiva fase della votazione, se non sulla base di argomentazioni ipotetiche in fatto o di considerazioni di mera legittimità riguardanti il procedimento»; anche la Giunta del Senato, dal canto suo, nella [seduta del 21 settembre 1999](#), ha considerato «assai dubbio che la competenza degli organi parlamentari si estenda ai ricorsi afferenti la presentazione delle candidature, essendo nella medesima materia previsti dalla legge elettorale una serie di rimedi e di meccanismi di impugnazione» (sulle fonti e prassi delle Camere in materia v. G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. Parl.* 2006, spec. 802 e ss.). In tempi più recenti, poi, una tale posizione è stata consolidata, tornandosi a dire che «la verifica dei titoli di ammissione degli eletti esclude per definizione che nella stessa possa ritenersi ricompreso anche il controllo sulle posizioni giuridiche soggettive di coloro i quali (singoli o intere liste) non hanno affatto partecipato alla competizione elettorale» (v., ad es., [il Resoconto della seduta del 31 luglio 2008](#) della Giunta delle elezioni).

⁷ Secondo la Giunta delle elezioni, infatti, «Avverso gli atti del procedimento elettorale preparatorio (e in particolare quelli concernenti la ricusazione di liste o candidati) è [...] previsto un sistema di tutele che trova la sua compiuta disciplina negli articoli 22 e 23 del [d.P.R. n. 361 del 1957](#). La eventuale illegittimità costituzionale di tali disposizioni, per violazione del principio costituzionale del diritto ad agire in giudizio a difesa dei propri diritti ed interessi legittimi [...] non può formalmente essere eccepita dalla Giunta, non essendo questa qualificabile come giudice a quo abilitato alla rimessione degli atti alla Corte costituzionale (v., ad es., [il Resoconto della seduta del 13 dicembre 2006](#), e, in precedenza, la seduta della stessa [Giunta delle elezioni del 18 aprile 2002](#)).

“attutite” da una qualche plausibile possibilità, per gli interessati, di rivolgersi (contro, ad es., provvedimenti di esclusione dalle liste elettorali) alle Giunte parlamentari per le elezioni, a partire da quel momento pure una simile, per quanto flebile, “via” di tutela è risultata sbarrata.

È stato in un tale rinnovato contesto che, sul versante della “giustizia ordinaria”, si è presentata un’opportunità “di svolta”, in “materia”, probabilmente irripetibile. Nell’imminenza delle elezioni politiche del 2008, infatti, a seguito della riammissione, in sede cautelare, da parte del Consiglio di Stato (sez. V), di una lista di candidati in precedenza esclusa⁸, l’Avvocatura dello Stato (su impulso del Ministero dell’Interno) aveva adito, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, le SS. UU. della Cassazione, domandando loro di fare chiarezza “[una volta per tutte](#)” (secondo il perentorio auspicio del Viminale) circa l’organo competente alla “verifica” (degli “atti preparatori”) delle elezioni politiche.

Nell’occasione, dunque, la Corte di Cassazione avrebbe potuto riconoscere, quale giudice della fase preparatoria delle elezioni, o il Consiglio di Stato (e, più in generale, il “giudice amministrativo”), assecondando la “rivendicazione”, all’assunzione di un tale ruolo, manifestata dallo stesso giudice amministrativo nel caso portato alla sua attenzione⁹; oppure l’Ufficio centrale presso la medesima Corte di Cassazione, secondo quanto indicato in sede parlamentare (v. *supra*)¹⁰,

⁸ Nel caso di specie si era lamentata la confondibilità dei contrassegni politici: v. al proposito, la [decisione dell’8 marzo 2008](#) dell’Ufficio elettorale Nazionale, di rigetto dell’opposizione, condividendosi la valutazione del Viminale circa il rischio di confusione; e analogamente, il rigetto della domanda incidentale di sospensione del T.A.R. Lazio, sez. II *bis*, con [l’ord. n. 1618 del 20 marzo 2008](#); ed invece l’accoglimento dell’istanza cautelare da parte della V sez. del Consiglio di Stato, con [l’ord. n. 1743](#) e [l’ord. n. 1744](#) del 1° aprile 2008 (con cui era stata disposta «l’ammissione della lista appellante alla consultazione elettorale del 13-14 aprile 2008» in Lazio ed in Campania). V. sul punto, da ultimo, G. MAESTRI, *Il contrassegno (politico-elettorale) tra diritto e mercato*, in *Nomos*, 2012, 6; e *amplius* sul tema, ID., *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, Giuffrè 2012.

⁹ Al di là delle “tradizionali” ragioni legate al tema della “verifica dei poteri”, a rendere in certo modo precario l’orientamento del Consiglio di Stato è parsa militare, particolarmente, nell’occasione, la mancanza di specifiche previsioni in ordine al sindacato del giudice amministrativo relativamente alla fase preparatoria del procedimento elettorale, soprattutto quando si propenda, come sembra corretto, per l’iscrizione della materia all’ambito dei “diritti soggettivi”. Sotto altro profilo poi, resta la sensazione dell’inidoneità dell’attuale processo amministrativo a soddisfare primordiali esigenze di celerità ed immediatezza in pendenza di elezioni.

¹⁰ Ad una simile ricostruzione si è però, particolarmente opposto il rifiuto di ammettere senza riserve la natura autenticamente “giurisdizionale” delle “Sezioni elettorali” della Corte di cassazione, imprescindibile perché esse possano fornire la più adeguata tutela gli interessi in campo, allegandone principalmente,

- la mancanza di terzietà ed imparzialità,
- la carenza del contraddittorio,
- l’inidoneità a produrre un «giudicato», nonché
- il carattere temporaneo dell’organo

In particolare, sembrano esser stati i profili della “precarietà” dell’organo e del “*quid decisum*” (ma per una diversa posizione si vedano, ad es., tra i primi, [T.A.R. Lazio, sez. II-bis, sentt. del 20 aprile 2006](#), e [T.A.R. Catania, sent. 22 aprile 2006, n. 629](#)), ad aver maggiormente pesato sul mancato riconoscimento della natura «giudiziale» degli Uffici elettorali, se sol si rammenta come sia stata la stessa Corte costituzionale (già nella [sent. n. 216 del 1972](#), non contraddetta, in tempi più recenti, dalla [sent. n. 387 del 1996](#)) a ritenere che gli Uffici elettorali circoscrizionali per l’elezione dei Consigli regionali non potessero essere considerabili alla stregua di «giudici», difettando in essi sia i necessari requisiti oggettivi, dal momento che le funzioni esercitate avrebbero costituito semplicemente una sottofase di «un complesso procedimento al quale, nel suo insieme, non avrebbe potuto in alcun modo riconoscersi natura giurisdizionale né a questa assimilabile»; sia gli altrettanto imprescindibili requisiti soggettivi, trattandosi di organi temporanei, che, «a differenza da quanto per regola generale avviene per gli organi giurisdizionali, ordinari o speciali

con quanto ne sarebbe conseguito, tra l'altro, riguardo alla possibilità, per un tale organo, di agire come giudice "a quo" in applicazione delle norme elettorali¹¹. Invece, trovatasi dinnanzi al bivio se aprire la strada ad organi "terzi" o se (continuare a) sbarrare ogni possibile intervento da parte di organi che non siano le stesse Camere, le Sezioni Unite Civili della Cassazione (con la [sent. 8 aprile 2008, n. 9151](#)) hanno optato per la seconda strada, «confermando che né il giudice amministrativo né il giudice ordinario sono dotati di giurisdizione» in ordine a questo tipo di controversie, finendo, così, per sancire il mantenimento dello *status quo*.

2.2. La "chiusura" – ai giudici amministrativi – della Corte costituzionale

In questo orizzonte, stante la peculiare posizione inerziale della Cassazione, è stato ancora una volta sul versante della giustizia amministrativa che s'è presa l'iniziativa di chiamare la Corte costituzionale a pronunciarsi in punto di competenza del giudice amministrativo a giudicare su "controversie elettorali", pur sempre concernenti, si badi, la fase preparatoria delle elezioni (in quanto originate da definitive esclusioni di candidature dal procedimento elettorale¹²). Per la precisione, è stato il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana – si noti, dopo avere, in sede cautelare, riconosciuto la natura amministrativa del provvedimento di esclusione dal procedimento elettorale per le politiche ed affermato la giurisdizione, in materia, del giudice amministrativo¹³ –, a rimettere gli atti alla Corte costituzionale invocando una pronuncia additiva, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli artt. 23 e 87 del [d.P.R. n. 361 del 1957](#) «nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni emesse

che siano (...) constano di un numero variabile di membri, rendendo impossibile l'identificazione degli uffici elettorali con l'"ente" presso il quale vengono di volta in volta costituiti, e conseguentemente impedendo di considerarli come «istituzionalmente incardinati nel potere giurisdizionale dello Stato». Peraltro, ad un tale riguardo, ci sembra che, anche a voler tacere della diversità di fattispecie (esulante dalle elezioni politiche), non si possa mancare di considerare come la successiva evoluzione abbia reso meno "robusto" questo tipo di argomentazione, dal momento che la Corte costituzionale non ha poi manifestato alcun dubbio circa la natura «giurisdizionale» dell'Ufficio centrale per il referendum (cfr. [ord. n. 343 del 2003](#)), organo sulla cui fisionomia è indubitabilmente calcata quella dell'Ufficio elettorale nazionale, e che, al pari di quest'ultimo, viene per così dire «attivato» in particolari occasioni «procedimentali», ai sensi dell'art. 12 della legge n. 352 del 1970, «presso la Corte di Cassazione».

¹¹ Ciò che, peraltro, potrebbe avere una qualche chance di riuscire a passare indenne il "vaglio di rilevanza" del giudice delle leggi. Ci si limita al proposito a segnalare come, di recente, la questione sia tornata di attualità, essendo stata, invece, la Prima sezione civile della Corte di Cassazione, su "impulso" di alcuni cittadini elettori, a sollevare la questione di costituzionalità di varie norme concernenti il vigente sistema di elezione di Camera e Senato, ritenendo, tra l'altro, "dubbio che l'opzione seguita dal legislatore costituisca il risultato di un bilanciamento ragionevole e costituzionalmente accettabile tra i diversi valori in gioco" (v. Corte cass., sez. I, [ord. 17 maggio 2013 n. 12060](#), in attesa, al momento in cui si scrive, di essere affrontata).

¹² Nel caso di specie, a causa dell'erronea presentazione del documento contenente la dichiarazione di accettazione della candidatura, essendo, tale documento, stato allegato non, come sarebbe dovuto essere, al certificato elettorale, ma ad altra documentazione.

¹³ V., al proposito, l'ordinanza cautelare del CGA 6 aprile 2006, n. 218, emessa in sede di gravame avverso il provvedimento che aveva pronunciato il giudice di primo grado denegando la giurisdizione.

dall'Ufficio elettorale centrale nazionale, aventi, per effetto, l'arresto della procedura, a causa della definitiva esclusione del candidato o della lista dal procedimento elettorale» (v. [l'ord. n. 282 del 2008](#)). Ciò, all'evidenza, al fine di percorrere una strada ancora diversa rispetto a quelle, si noti, già infruttuosamente sperimentate nelle vicende processuali sfociate nelle ordinanze [n. 512 del 2000](#) e [n. 117 del 2006](#), in cui la Corte costituzionale aveva avuto buon gioco nel dichiarare, rispettivamente, manifestamente inammissibile ed irricevibile il tentativo dei giudici amministrativi di pervenire a dotarsi della medesima competenza giurisdizionale con l'avallo interpretativo della stessa Consulta¹⁴, dato che in quei casi s'era lamentata la mancata previsione, da parte del legislatore, della possibilità di rivolgersi al giudice amministrativo senza indicarsi, per così dire "il verso" della pronuncia che si domandava alla Consulta di mettere a punto. Tuttavia, pure in quest'occasione la Corte s'è infine pronunciata per l'inammissibilità della questione, appiattendosi sulla posizione della Cassazione, ovvero ritenendo, analogamente a quest'ultima (v. la [sent. n. 9151 del 2008](#), cit.), che «Dal quadro normativo e giurisprudenziale» non potesse derivarsi la conclusione che vi fosse «nell'ordinamento un vuoto di tutela delle situazioni giuridiche soggettive», dato che «Il giudice competente in materia è stato [...] individuato nello stesso organo parlamentare» (v. la [sent. n. 259 del 2009](#))¹⁵.

2.3. La "chiusura" del Consiglio di Stato

La problematicità del quadro della giustizia elettorale politica italiana si infittisce se dalla fase preparatoria alle elezioni politiche si sposta l'attenzione sul versante concernente il sistema elettorale (in senso stretto considerato). Trattasi, infatti, di un aspetto, all'evidenza, di carattere spiccatamente procedurale, rispetto a cui è ontologicamente più improbabile (a differenza di quanto, invece, come s'è visto, può accadere con riguardo alla fase preparatoria delle elezioni) che scaturisca un giudizio promosso da privati a tutela di proprie posizioni soggettive assunte come

¹⁴ Più precisamente, nel primo caso, s'era lamentata la mancata previsione, da parte delle norme impugnate, della possibilità di azione giudiziaria nei confronti della decisione emessa dall'Ufficio centrale nazionale sull'opposizione proposta contro il provvedimento del Ministero dell'interno di ricasazione; mentre, nel secondo, s'era domandato alla Consulta di affermare la sussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica delle elezioni politiche, negando, nel contempo, rispetto ad una tale fase, quella della Camera dei deputati.

¹⁵ Cfr., su tale decisione della Consulta, in senso critico, E. LEHNER, *L'apertura condizionata della Corte sulla verifica dei poteri, tra tutela dell'autonomia parlamentare e garanzia dei diritti di elettorato passivo*, in *Giur. cost.*, 2009, 3620 e ss.; e P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*; v., altresì, su tale pronuncia e, più in generale, su «alcuni versanti di difficile operatività dei limiti al potere in Italia», R. CALVANO, *Contenzioso elettorale, partiti e legalità. Spunti critici sui limiti del potere*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 457 e ss.

lese, con quanto ne consegue quanto all'ulteriore affievolirsi della possibilità che, per un tale tramite e nel percorrimto di vie di accesso ordinarie, vengano portate all'attenzione del giudice delle leggi norme di cui sia dubbia la compatibilità col dettato costituzionale (cfr., *supra*, il § 1, e, *infra*, il § 3.2.).

Quanto testé considerato è emerso in tutta la sua portata problematica nell'ambito della vicenda processuale a cui hanno dato impulso un gruppo di cittadini iscritti nelle liste elettorali, col lamentare l'incostituzionalità di varie disposizioni del sistema di elezione introdotto dalla [legge n. 270 del 2005](#), ed «in particolare» il fatto «che, per l'applicazione della vigente normativa in materia elettorale essi sarebbero stati lesi “nelle modalità per l'esercizio del loro libero diritto di voto” senza una garanzia di effettiva tutela».

Nel caso di specie, infatti, è stato lo stesso Consiglio di Stato (questa volta, però, la sez. IV e non la V come nel caso richiamato *supra*, al § 2.1.) a confermare, in appello, la decisione del T.A.R. Lazio (v. la [sent. n. 1855 del 27 febbraio 2008, della sez. II-bis](#)), di inammissibilità dell'impugnativa «per difetto di giurisdizione» e, conseguentemente, «alla luce della carenza di giurisdizione in ordine ai provvedimenti censurati» la mancanza di competenza di «questo giudice» relativamente al «rinvio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle parti» (v. la con la [sent. n. 1053 del 13 marzo 2008](#)). Si noti, peraltro, come, ad un tale approdo, si sia giunti col dar smalto, da un lato, alla problematica idea secondo cui le ragioni dell'istituto della “verifica dei poteri” sarebbero a tutt'oggi rinvenibili «nella salvaguardia dell'autonomia del Parlamento e nel principio di separazione dei poteri, che si risolve nell'attribuzione a corpi politici, di una funzione che per sua natura vorrebbe essere affidata a giudici terzi»; ovvero ritenendosi «in special modo [...] che l'intervento del giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri». E col contraddire, dall'altro lato, ed in modo almeno altrettanto controverso, l'idea (peraltro, come s'è visto *supra*, al § 2.1., sostenuta dalle stesse giunte per le elezioni) della possibilità di circoscrivere l'autodichia di ciascuna Camera unicamente a quanto segue la fase di voto, secondo una lettura di stretta interpretazione dell'art. 66 della Costituzione e dell'art. 87 T.U. delle elezioni: nell'occasione, infatti, il giudice amministrativo ha fatto proprio un approccio ermeneutico “estensivo” (della portata della c.d. “verifica dei poteri”), ritenendo che «secondo quanto voluto dal legislatore» la norma costituzionale vada «interpretata come estesa all'accertamento della legittimità di tutte le operazioni elettorali e, quindi anche di quelle ricomprese nella fase precedente lo svolgimento della competizione elettorale vera e propria».

2.4. La chiusura (sostanziale) della Corte costituzionale alla “via” del conflitto tra poteri

È significativo il fatto che taluni dei ricorrenti nella vicenda di cui s'è testé ragionato abbiano adito, in modo pressoché contestuale, anche il giudice delle leggi, in qualità di componenti «dell'organo costituzionale “corpo elettorale”», nell'estremo tentativo, attraverso la via del “conflitto” tra poteri dello Stato, di riuscire a prospettare, almeno per questa strada, alla Consulta i propri dubbi di legittimità costituzionale del sistema per le elezioni politiche. Tuttavia, in questo, così come in altri casi, – in cui si aveva pur sempre l'obiettivo di portare all'attenzione della Corte norme elettorali –, è stato gioco forza per il giudice delle leggi affermare l'inagibilità di un tale giudizio. E, ciò, si badi, indipendentemente dal fatto che il conflitto fosse originato, come nel caso di specie, da singoli cittadini (*rectius*: elettori), *ex art. 1 Cost.*, piuttosto che da forze politiche (*rectius*: partiti politici), *ex art. 49 Cost.*, o da formazioni di elettori titolari di poteri di natura costituzionale (*rectius*: comitato promotore *referendum*), *ex art. 75 Cost.* Ed infatti, a differenza dei conflitti che, com'è noto, hanno avuto come protagonisti i comitati promotori dei *referendum* per la difesa delle attribuzioni implicate dalla procedura referendaria, sono difettati in queste ipotesi o il requisito soggettivo (non avendosi a che fare con “poteri dello Stato”: v. l'[ord. n. 79 del 2006](#)), o il requisito oggettivo (esulando la questione, appunto, dalla problematica referendaria, v. l'[ord. n. 38 del 2008](#)) o, come nel caso di specie, entrambi i requisiti, oggettivo e soggettivo, mancando sia la minaccia o la lesione nei confronti di un'attribuzione di livello costituzionale, sia entità normativamente previste a cui poter imputare la volontà dei soggetti collettivi rappresentati (v. l'[ord. n. 284 del 2008](#)).

Per diverso profilo, va rilevato come, nella menzionata [sent. n. 259 del 2009](#), la stessa Corte costituzionale, in risposta all'“input” del giudice *a quo* secondo cui la Consulta non sarebbe stata «intenzionata» a risolvere eventuali conflitti in materia tra Cassazione e Camere (v. il p. 6 dell'[ord. di rimessione, cit.](#)), avesse tenuto, invece, a dirsi competente (anche se non al fine di risolvere conflitti di giurisdizione tra Giunte e Cassazione, bensì) a stabilire la delimitazione delle rispettive sfere di competenza costituzionalmente sancite. Tuttavia, se, a stare di quanto afferma la Corte costituzionale, sembra dunque possibile ipotizzare che le Giunte di Camera e Senato o, come più probabile, la Cassazione propongano il problema in sede di conflitto “negativo”, qualche problema in più potrebbe verosimilmente sorgere da un'eventuale inerzia di qualcuno dei potenziali attori del conflitto stesso a sollevarlo e in seguito ad adeguarsi all'“arbitrato” della Corte costituzionale. Sicché, pur non mancando di fissare alcuni punti fermi che potrebbero dimostrarsi idonei a condizionare in futuro l'evoluzione della materia, l'intervento della Corte, lungi dal potersi dire risolutivo sul punto, ci pare esser stato affatto interlocutorio.

2.5. La chiusura della Corte europea dei diritti dell'uomo

Una volta “esaurite” – in modo infruttuoso – tutte le “vie di ricorso interne”, la domanda di garanzia del potere elettorale individuale si è indirizzata, come prevedibile, a Strasburgo (l'Unione europea, infatti, “stranamente” svolge un'attenta azione di monitoraggio nei riguardi degli Stati in cui sia stato avviato un processo di democratizzazione, ma non in quelli di cui si compone...), lamentandosi, anche qui, la violazione delle norme convenzionali da parte di taluni meccanismi del sistema di elezione e, più ampiamente, del sistema di giustizia elettorale delle elezioni politiche italiane.

Tale giudice, del resto, aveva già avuto modo di intervenire in materia, sia con riguardo al sistema di voto (v., ad es., i casi [Mathieu-Mohin](#) e [Hirst \(2\)](#)) ed al sistema di assegnazione dei seggi (v., ad es., il caso [Yumak and Sadak](#)), sia, in modo, per vero, più efficace, sul versante delle garanzie di carattere “giustiziale” che assistono le elezioni. La Corte EDU era giunta, così, ad esempio, a censurare la procedura, tutta «domestica», in quanto interna alla stessa Camera elettiva, che aveva portato all'annullamento di una elezione in Georgia (v. il caso [Georgian Labour Party](#), spec. al §141); a ritenere che il sistema «della verifica parlamentare» delle elezioni vigente in Romania, analogo a quello italiano, «do not [...] appear to be such as to provide a sufficient guarantee of impartiality» (v. il caso [Grosaru](#), spec. al §54); e, da ultimo, a ulteriormente chiarire, in riferimento ad una vicenda che riguardava l'operato degli organi elettorali azerbajiani, che rientra sotto la sfera del suo “controllo” «not only the alleged infringement of the applicant's individual rights but also, on a more general level, the State's compliance with its positive duty to hold free and fair elections» (v. il caso [Namat Aliyev](#), spec. al § 88)¹⁶. Si rileva, peraltro, incidentalmente, come fosse stato proprio con riguardo all'idea del possibile emergere di un qualche “contrappeso” sul piano transnazionale, nei confronti di abusi/degenerazioni, e financo del consolidarsi di “blindature”, in chiave indemocratica, nella dimensione nazionale, che si era valutato positivamente

¹⁶ Ancora più di recente, poi, la Corte ha avuto modo di chiarire come «anche le condizioni di partecipazione alle elezioni imposte alle formazioni politiche facciano parte delle regole elettorali fondamentali», e necessitino, dunque, di «beneficiare della stessa stabilità temporale degli altri elementi fondamentali del sistema elettorale» (vale a dire, “modalità dello scrutinio”, “composizione delle commissioni elettorali” e “suddivisione in seggi elettorali delle circoscrizioni”), arrivando, su questa base, a censurare l'introduzione, in via legislativa, di nuove condizioni di partecipazione alle elezioni (troppo) poco tempo prima della data di svolgimento delle elezioni stesse, reputando una tale «prassi» «incompatibile con l'ordine democratico» e tale da scalfire «la fiducia dei cittadini nei poteri pubblici del loro paese» (v. Corte EDU, [Ekoglasnost v. Bulgaria](#), del 6 novembre 2012).

(sia pure con le dovute cautele e gradualità) lo “sganciamento”, in tale senso, del “controllo elettorale” dalla sfera di dominio riservato agli Stati¹⁷.

Tuttavia, nell’occasione, la Corte ha avvalorato il riconoscimento di un ampio «margine di apprezzamento» degli Stati (v. i §§50 e 51), astenendosi, di fatto, dall’intervenire in una materia strettamente connessa all’organizzazione dell’ordinamento statale, quale quella portata alla sua attenzione, col ricondurre, da un lato, alla sfera di sovranità statale, la messa a punto (e la riforma) dei sistemi di elezione e col lasciar fuori, dall’altro lato, dalla propria sfera di competenza, il versante della “giustiziabilità” dei “diritti politici” (v. il caso [Saccomanno e altri](#), del 13 marzo 2012)¹⁸.

Più in generale, la pronuncia della Corte di Strasburgo è parsa confermare l’idea che, specie avendosi a che fare con democrazie che si presumono “maggiormente consolidate”, il terreno di verifica elettorale sul piano internazionale si fermi ai profili (sia pur essenziali, epperò) squisitamente estrinseci di ordine “ambientale” e “formale” della libertà e dell’eguaglianza del voto, salvo la presenza di rischi tangibili (salvo poi restare in sospenso il “quando” una situazione possa dirsi tale...) di sconfinamento al di là della soglia minima di democraticità elettorale (situazione che, all’evidenza, non è stata ravvisata dalla Corte in riferimento al “caso italiano”...). Sicché l’organizzazione di elezioni, particolarmente sul piano intrinseco della messa a punto del sistema – anche di giustizia – elettorale, continua a costituire – pure a questo “livello” – una “zona d’ombra” ben salda nelle mani degli Stati – *rectius*: dei legislatori – sovrani.

¹⁷ Sia consentito rinviare, al riguardo, a L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, 252.

¹⁸ Più nello specifico, quanto al profilo del sistema di elezione, segnatamente, all’impossibilità, lamentata dai ricorrenti, per gli elettori, in vigenza delle liste bloccate e dei premi di maggioranza, di esprimere liberamente i propri rappresentanti, in violazione dell’art. 3 del Prot. n. 1 della Convenzione, la Corte, in linea con la propria giurisprudenza, pur tenendo a ribadire l’importanza ed imprescindibilità «per la costituzione ed il mantenimento delle basi di una vera e propria democrazia regolata dalla preminenza del diritto», ha, tuttavia, chiarito che «i diritti di cui all’articolo 3 del Protocollo n. 1 non sono assoluti» (v. i §§47 e 48); ed, anzi, il modo – “indefinito” – in cui sono scritti lascia spazio a «limitazioni implicite» da parte delle normative nazionali. Quanto al profilo della giustizia elettorale, poi, dinnanzi (come s’è anticipato) alla denunciata mancanza, in Italia, di un giudice “strutturalmente tale” (segnatamente, l’impossibilità di far valere dinnanzi ad un giudice indipendente, e per il tramite di un ricorso effettivo il “diritto costituzionale di esercitare il proprio diritto di voto conformemente alla Costituzione”), la Corte EDU non solo ha fatto un passo indietro, ma è parsa addirittura voler chiudere completamente la porta a questo tipo di sindacato, con l’affermare in modo *tranchant* che «i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale esulano dal campo di applicazione dell’articolo 6» e, conseguentemente dell’art. 13 della Convenzione (essendo un tale disposto applicabile solo con riguardo a “motivi di ricorso difendibili” rispetto alla stessa Convenzione), dal momento che «riguardano l’esercizio di diritti a carattere politico e che non sono dunque relativi a “diritti e doveri di carattere civile” o alla “fondatezza di un’accusa penale”» (§§78-83).

II. LA “VIA” POLITICA

3. Le “chiusure” legislative

Tutte le strade paiono, insomma, condurre al legislatore. Del resto, a ben vedere, con riguardo a quanto da ultimo osservato, ad un tale esito, fatte le dovute differenze del caso, si sarebbe giunti anche a seguito di un intervento censorio della Corte EDU. Lo stesso giudice amministrativo, dal canto suo, nella [pronuncia](#) di cui s'è riferito (*supra*, al § 2.3.), ha tenuto a rimarcare, da un lato, «che le stesse doglianze dei ricorrenti evidenziano la portata eminentemente politica delle tesi sostenute, non prospettandosi, in realtà, la violazione di un diritto fondamentale del singolo cittadino, quale il diritto di voto» e, «dunque, che i ricorrenti lamentano esclusivamente scelte discrezionali del legislatore»: e, dall'altro lato, che «in ogni caso la stessa Corte costituzionale, con la [sentenza n. 15 del 2008](#), chiamata a pronunciarsi in ordine alla richiesta referendaria, ha evidenziato la necessità che la riflessione in ordine al sistema elettorale avvenga nella sede politica sua propria», segnalando al «Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici» della legislazione elettorale¹⁹.

Ma, ad oggi, di che legislatore stiamo parlando?

Senza volersi soffermare qui sul dibattito parlamentare in atto sulla riforma del sistema elettorale, e nemmeno sulle questioni di cronaca politica – e giudiziaria – di queste settimane, va rilevato come le vicende italiane ampiamente intese, oltre ad aver gettato luce sulla possibilità, sempre incumbente, in mancanza di adeguati argini, che le riforme elettorali siano fatte, giornalmisticamente parlando, “a colpi di maggioranza”²⁰, abbiano concretizzato, altresì, l'eventualità che si verta in una situazione di “blocco” allorché non convenga mutare le regole del gioco²¹. Quale che sia l'ordine dei “fattori”, l'esito, però, ci pare, non cambia, risultandone comunque spianata la

¹⁹ Segnatamente, la mancata subordinazione dell'attribuzione del premio di maggioranza «al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi» (cfr., criticamente, sul punto, M. CROCE, [Incostituzionalità ipotetiche. “probabilità concrete” e “aspetti problematici”: quando la Corte vede ma non provvede](#)).

²⁰ Per diverso, epperò connesso profilo, va almeno rilevato come la Commissione di Venezia sconsigli nell'«anno che precede l'elezione» di procedere a riforme, a meno che queste non avvengano «a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria», dato che altrimenti, «anche in assenza di volontà di manipolazione, questa apparirà in tal caso come legata ad interessi congiunturali di partito» (v. il § II, 2, *b*) e i §§ 65 e 66 del [Codice di buona condotta in materia elettorale](#)). Cfr., *amplius*, in argomento P. GARRONE, *Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral*, in *Revue du droit public*, 2001.

²¹ Cfr., sul punto, *ex multis*, G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1986, 165 ss.; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori riuniti, 1991, 301; ed ora in A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003; L. NODARI, *Nell'orizzonte del possibile*, Terlizzi, Ed. Insieme, 1993, 107; e P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, il Mulino, 1997, 428 ss.

strada a quella tentazione persistente e financo irresistibile per le forze politiche dominanti di “usufruire” di regole del gioco nel senso per se medesime più conveniente. Sì che, ad oggi, stante la perdurante problematicità ad intervenire «di fronte ad una constata irrazionalità e ad una palese irragionevolezza delle attuali norme [contenute nella legge n. 270 del 2005]²²», mentre si fa stringente, da un lato, l’interrogativo circa la reale capacità dei riformatori di mettere mano alla riforma – nell’interesse comune – di se medesimi²³, si moltiplicano, dall’altro lato, i tentativi di percorrimiento di strade alternative, alla ricerca di un qualche “modo” attraverso cui superare un tale situazione d’*impasse*.

3.1. La “chiusura” del legislatore delegato

Quanto all’inidoneità dei riformatori di riformare, nell’interesse comune, se stessi, può dirsi emblematica la recente vicenda della delega conferita dalla [legge 18 giugno 2009, n. 69](#), al Governo – su cui, si noti, aveva riposto le proprie aspettative lo stesso giudice delle leggi nella menzionata [sent. n. 259 del 2009](#) (v. la *supra*, al § 2.2.) –, che, in vista di “adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori” “e di assicurare la concentrazione delle tutele”, si era posto, tra gli altri obbiettivi, quello della razionalizzazione ed unificazione delle “norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale” (v. l’art. 44)²⁴.

Essa, infatti, ha costituito l’ennesima occasione andata perduta – *rectius*: mancata “in corso d’opera”, dal legislatore (delegato) – per il sistema di legalità elettorale “apicale”, dato che nello [schema di riforma del processo amministrativo](#) presentato il 22 febbraio 2010 era ricompreso pure il contenzioso elettorale per elezioni politiche (l’art. 140, infatti, prevedeva che il giudice amministrativo avesse anche giurisdizione “sugli atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni e per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”), con quanto da

²² Così, R. CHIEPPA, in *Nomos (L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale)*, 2007, 42; cfr., altresì, in tal senso, *ex multis*, G. TARLI BARBIERI, *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 29 e ss.; S. CECCANTI, *Val d’Aosta e uguaglianza del voto: il caso è serio* e C. FUSARO, *La questione dei voti della Valle d’Aosta nella legge proporzionale con premio in attesa di promulgazione*, entrambi in www.forumcostituzionale.it, rispettivamente, del 18 e 19 dicembre 2005.

²³ Per un’analisi antesignana di un tale “cortocircuito” cfr. P. COSTANZO, *Riformare i riformatori?*, in E. Cuccodoro (a cura di), *Riforma di governo – riforma delle istituzioni*, Firenze, Nòccioli, 1983, 25 e ss.

²⁴ A tal fine, la stessa normativa di delega aveva previsto “il dimezzamento di tutti i termini processuali rispetto a quelli ordinari, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi”, e l’introduzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche “mediante la previsione di un rito abbreviato in camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni” (v. l’art. 44, lett. d) della [legge 18 giugno 2009, n. 69](#)).

ciò sarebbe potuto derivare, tra l'altro, con riguardo ad una più "efficace" sollevazione di questioni di legittimità costituzionale concernenti norme elettorali davanti al giudice delle leggi. Tuttavia, questa parte è stata stralciata – in "modo per così dire chirurgico" – all'indomani delle elezioni amministrative del marzo 2010 (nella versione trasmessa alla Camera dei deputati il 30 aprile 2010 alle Camere per il parere non se ne trova più traccia...), senza più "ricomparire" nel [testo approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri](#) nella seduta del 24 giugno 2010 (ed in quello vigente).

Pertanto, il [d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104](#) nulla ha innovato su tale versante rispetto al precedente assetto normativo, continuando a "circoscrivere" il possibile controllo giurisdizionale – segnatamente, "la giurisdizione del giudice amministrativo" – in materia di operazioni elettorali, "al rinnovo degli organi elettivi dei comuni, delle province, delle regioni e all'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" (v. l'art. 126).

3.2. La "chiusura" degli istituti di "democrazia diretta" (*partic., del referendum abrogativo*)

Stando così le cose non sorprende che, a fronte della concreta aspettativa di una palingenesi del versante politico, si sia fatta, se possibile, ancora più avvertita l'esigenza di una riforma del sistema e che, nel corso della XVI Legislatura, siano stati presentati numerosi – ed inascoltati – "appelli" (*rectius*: petizioni) alle Camere (*ex art. 50 Cost.*), e leggi di iniziativa popolare (*ex art. 71*) "per la riforma elettorale". In particolare, la presa di coscienza dell'impercorribilità di un processo di autoriforma da parte del mondo politico ha, all'indomani della [legge n. 270 del 2005](#), così come, fatte le dovute differenze del caso, all'inizio degli anni Novanta, indotto ad intraprendere la via referendaria (*ex art. 75 Cost.*). Ebbene, su di un tale profilo non soffermeremo la nostra attenzione se non per rilevare come, al di là degli esiti – e dei limiti – della procedura referendaria in quanto tale (nonché degli svariati tentativi dottrinali di renderne ammissibile lo svolgimento, scongiurando l'emergere di "lacune" della normativa elettorale)²⁵, pure una tale "strada" sia stata vista come una possibile occasione da cogliere, in collaborazione, se del caso, con l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione²⁶, per aprire le porte (diciamo così, su questo "versante") ad un qualche sindacato delle norme elettorali.

²⁵ Cfr., al proposito, *ex multis*, A. PERTICI, E. ROSSI, [La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale alla Corte costituzionale e gli effetti della sua eventuale sospensione](#).

²⁶ V., sul punto, Cerri, secondo cui «Se si ammette che l'Ufficio centrale, in sede di giudizio di procedibilità, possa sollevare questione di legittimità costituzionale delle leggi [...] *a fortiori* deve ammettersi che possa sollevarla la Corte in sede di ammissibilità», richiamando, tra l'altro, le sentt. della Corte [n. 334 del 2004](#); e [n. 43 del 1982](#) (A. CERRI, in *Nomos, L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*), *cit.*, 38.

Tuttavia, è parimenti notorio come il giudice costituzionale si sia dimostrato da subito poco propenso nei confronti di una tale ipotesi. Così, pur non mancando, esso, come si diceva (*supra*, al § 3) di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare taluni «aspetti problematici» della legislazione elettorale vigente, si è limitato a ribadire (secondo quanto già prospettato, peraltro, sia pur con riguardo ad altra “materia”, in tempi recenti, nelle sentt. [n. 45](#), [n. 46](#), [n. 47](#) e [n. 48](#) del 2005) di potersi spingere, in sede di ammissibilità referendaria, «soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi», dovendo, si badi, «Ogni ulteriore considerazione [...] seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi» (*sic!*) (così, nelle sentt. [n. 15](#) e [n. 16](#) del 2008).

Su questa base, la Corte ha avuto dunque gioco facile nel chiudere, da ultimo, nel caso di specie, la porta non solo e non tanto, si direbbe, all'ammissibilità dei quesiti referendari, quanto, soprattutto e più in generale, a possibili sollevazioni di questioni di costituzionalità della legge oggetto della richiesta referendaria davanti a se medesima, con l'affermare, in modo *tranchant*, l'“estraneità”, dalla sfera di propria competenza, del sindacato su profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (v. la [sent. n. 13 del 2012](#))²⁷.

4. Alcune conclusioni e proposte provvisorie e sommarie

Insomma, malgrado la coesistenzialità di una compiuta giustizia elettorale politica allo Stato costituzionale di diritto, proprio il versante dei “diritti politici” (a differenza, per esempio, di quello concernente le c.d. libertà individuali) sembra ancora risultare tra i più imperfetti, ma, per ciò stesso, si ritiene, ancora “capace di evolversi”.

In questa prospettiva, si è già fatto cenno alla possibilità, *de iure condito*, di operare un'interpretazione restrittiva dell'art. 87, del [d.P.R. n. 361 del 1957](#), idonea a, per così dire, “affrancare” almeno il versante della fase preparatoria delle elezioni politiche dal monopolio della verifica dei poteri. A maggior ragione, si ritiene possibile ed anzi auspicabile, la riconduzione di

²⁷ Infatti, a parte la circostanza (che potrà sembrare opinabile) per cui, con tale pronuncia, la Corte pare essersi “irrigidita” (volendo riprendere l'espressione utilizzata, in altri contesti, da A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale lega le mani a se stessa*, in *Foro it.*, 1997, 3119 e ss.) sino al punto da precludersi la possibilità di sindacare una normativa rispetto a cui estremamente alto è il rischio, come s'è visto, di vivere in una “zona d'ombra” della giustizia costituzionale, si potrebbe osservare come il giudizio di ammissibilità si sia trasformato, nel tempo, da un semplice controllo, in una sede contenziosa vera e propria, soprattutto per effetto dell'ammissione al “giudizio” di parti sempre più numerose, e di talché, anche in questo caso, la configurazione della Corte come giudice a tutti gli effetti (in grado, pertanto, anche di sollevare questioni su norme applicate, come nel caso, proprio, della normativa oggetto di richiesta referendaria) non pare seriamente contestabile.

tale “segmento” elettorale ad un giudice “strutturalmente tale” attraverso un’adeguata modifica del medesimo art. 87, del [d.P.R. n. 361 del 1957](#)²⁸.

Ancora *de iure condendo*, una speciale attenzione andrebbe riservata, poi, al profilo delle sottoscrizioni delle liste di candidati, sì da superare l’approccio “burocratico” ad oggi assolutamente prevalente, a tutto vantaggio della valorizzazione di quella giurisprudenza costituzionale che, già da tempo, ha tenuto a sottolineare come «nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori» (v. Corte [sent. n. 83 del 1992](#)).

Ad un ancora più alto livello, ci parrebbe auspicabile la cristallizzazione nello stesso testo costituzionale di principi fondamentali “della materia”, nella direzione di aprire le regole legislative del sistema elettorale al sindacato di costituzionalità. Del resto, non può dirsi certamente un caso che nel quadro che s’è pur per sommi capi descritto, soltanto la strada della questione di costituzionalità in via principale si sia potuta rivelare in qualche misura efficace, giovandosi, per l’appunto, della vigenza di norme elettorali costituzionali concernenti, in particolare, da più tempo, le regioni a statuto speciale (v. [Corte cost. n. 356 del 1998](#), e, sia pur soltanto a livello di principi espressi [n. 155 del 1985](#); e [n. 438 del 1993](#)) e, più di recente, la c.d. “rappresentanza femminile” (v., soprattutto, [Corte cost. n. 196 del 2003](#); e [sent. n. 4 del 2010](#)).

²⁸ Ciò, per l’appunto, muovendo dal presupposto che, ai sensi dell’art. 66 della Costituzione, sia la sola “fase finale” dell’elezione (a partire, cioè, dalla “votazione” di cui al Titolo IV del Testo unico) a esigere, eventualmente, di essere modificata con norme di rango costituzionale e non, invece, la “fase preparatoria” (di cui al Titolo III del medesimo Testo unico), per la quale sarebbero sufficienti norme di legge ordinaria.