

## Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009

di Paola Torretta  
(26 aprile 2010)

**Sommario:** 1. L'oggetto della questione di legittimità costituzionale. Il silenzio in merito al controllo sugli atti propedeutici al procedimento elettorale: vuoto legislativo o conflitto di interpretazione? - 2. L'inammissibilità del sindacato costituzionale su questioni meramente interpretative - 3. Immaginare una svolta nel conflitto tra Poteri dello Stato - 4. Dal contenzioso pre-elettorale politico la spinta ad una riforma della riserva parlamentare in tema di verifica dei poteri? - 5. L'ostacolo ad una pronuncia additiva. Osservazioni conclusive.

*1. L'oggetto della questione di legittimità costituzionale. Il silenzio in merito al controllo sugli atti propedeutici al procedimento elettorale: vuoto legislativo o conflitto di interpretazione?*

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana (CGARS) ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 23 e 87 del D.P.R. n. 361 del 1957 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità, di fronte al giudice amministrativo, delle decisioni con cui l'Ufficio elettorale centrale nazionale pronuncia l'esclusione di un candidato o di una lista dalla consultazione popolare per la formazione delle Assemblee politiche.

In questo ambito della disciplina elettorale, infatti, la mancata previsione di un meccanismo giurisdizionale per la difesa di chi si veda escluso dal procedimento elettorale verrebbe a provocare un *vulnus* nella Costituzione, lasciando sprovviste di effettive garanzie situazioni giuridiche correlate al diritto di accesso paritario alle cariche elettive (art. 51, I c., Cost.).

Nello specifico, la ricsusazione di un candidato o di una lista ad opera dell'Ufficio elettorale centrale avrebbe l'effetto di rimettere il diniego del diritto di partecipare alla competizione elettorale alla determinazione di un organo amministrativo che, nel quadro fornito dai precetti impugnati, appare sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale (artt. 24, 103, I c. e 113 Cost.).

La questione sollevata si articola, di conseguenza, anche in altri profili di costituzionalità. In primo luogo, il giudice *a quo* constata che la normativa vigente è causa di una irragionevole disparità di trattamento che viene a colpire coloro che sono estromessi dal sistema di formazione dell'organo rappresentativo nazionale rispetto alla posizione dei candidati che subiscono la medesima sorte nell'ambito di elezioni amministrative (art. 3, I c.)<sup>1</sup>. Inoltre, i disposti denunciati, privando i soggetti coinvolti del diritto di azione e difesa nell'ambito di un giudizio equo, espongono l'ordinamento italiano a responsabilità per violazione dell'obbligo di conformarsi alle norme del diritto internazionale, in riferimento ai principi sanciti dalle fonti sulla protezione dei diritti umani (art. 117, I c. Cost. e art. 6 CEDU).

---

<sup>1</sup> In sostanza, il dubbio di costituzionalità che investe le disposizioni denunciate riguarda la carenza di tutela giurisdizionale in ordine alle vicende che precedono la competizione elettorale, "senza che di ciò si rinvenga giustificazione nella formula dell'art. 66 Cost., la quale non ricomprende, nel proprio ambito, il controllo sulle posizioni di soggetti esclusi per motivi procedurali".

Il ricorso del giudice remittente alla Corte costituzionale muove, quindi, dal convincimento che gli artt. 23 e 87 del T.U. 361/1957 non sarebbero in grado di assicurare agli aspiranti candidati all'elezione del Parlamento italiano alcuna garanzia di giusto processo, "quanto meno, con connotati di effettività, di fronte agli atti amministrativi emessi dall'Ufficio elettorale centrale nazionale".

Il CGARS rifiuta, infatti, la tesi che ravvisa negli Uffici elettorali la natura di "sezione specializzata del giudice ordinario" competenti a decidere sulle posizioni giuridiche implicate nelle attività preparatorie delle elezioni. E' il Tar Catania che dal sistema disciplinato dal DPR 361/1957 ricava "un riparto di giurisdizione" sul contenzioso pre-elettorale che vede, da una parte, l'Ufficio centrale nazionale – competente "per ciò che concerne le controversie relative alla esclusione di candidature o di liste dalla competizione elettorale" - e, dall'altra, le Assemblee politiche, "alle quali, invece, spetterebbe il controllo del procedimento elettorale a partire dalle operazioni di scrutinio fino alla proclamazione degli eletti"<sup>2</sup>. Per sostenere una tale soluzione, il giudice amministrativo attribuisce all'Ufficio centrale nazionale "competenze «paragiurisdizionali»", con la conseguenza che il provvedimento con cui esso determina l'ammissione o l'esclusione di liste e candidature sarebbe da ritenersi "quale atto conclusivo espressivo di una funzione giurisdizionale"<sup>3</sup>.

Sulla scorta di tali argomentazioni, il Tar siciliano nega la propria giurisdizione, in quanto non sarebbe conforme a Costituzione - perché contrario all'autonomia delle Camere e al principio della sovranità popolare - consentire che una decisione giurisdizionale possa modificare la composizione delle Assemblee elettive. Allo stesso tempo, rigetta l'idea che le Giunte parlamentari possano essere chiamate al controllo sull'ammissibilità delle liste e delle candidature elettorali, dal momento che la formulazione dell'art. 66 Cost. e degli artt. 23 e 87 D.P.R. 361/1957 contiene elementi letterali che circoscrivono l'intervento delle Camere alle operazioni di scrutinio<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Tar Sicilia, sez. staccata di Catania, sez. I, sentt. 22 aprile 2006, n. 629, su cui v. A. CARIOLA, *L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), e 10 novembre 2006, n. 2178.

<sup>3</sup> Diversamente, la Corte di Cassazione, nel rigettare la giurisdizione del giudice ordinario e amministrativo, ha definito gli Uffici elettorali come "organi straordinari, temporanei e decentrati, di quelle stesse Camere legislative alla cui formazione concorrono" (cfr. Cass. civ., sez. un., 31 luglio 1967, n. 2036, in *Foro amm.*, 1968, I, p. 20 ss.; Cass. civ., sez. un., 9 giugno 1997, n. 5135, in *Mass. Giur. it.*, 1997; Cass. civ., sez. un., sent. 22 marzo 1999, n. 172, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 2327 ss.; Cass. civ., sez. un., ord. 6 aprile 2006, n. 8118, in *Giust. civ.*, 2007, 12, p. 2908 ss. e Cass. civ., sez. un., ord. 6 aprile 2006, n. 8119; Cass. civ., sez. un., sentt. 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152, 9153).

<sup>4</sup> Come si precisa nella sentenza n. 2178/2006 "lo stesso art. 66 della Costituzione riserva il controllo parlamentare (...) ai soli titoli di ammissione dei suoi componenti. Nessun esplicito riferimento vi è alle operazioni elettorali e meno che mai alla fase preliminare di esse. Le norme in esame vanno coordinate con la successiva contenuta nell'art. 87 del d.p.r. n. 361/1957, la quale stabilisce che "alla Camera dei deputati è riservata la convalida della elezione dei propri componenti". Infine, il Tar Catania sottolinea che "Sul piano semantico (...) la norma che viene fuori dal combinato disposto degli artt. 23 e 87 D.P.R. n. 361/1957 stabilisce che la cognizione attribuita alla Camera dei Deputati è limitata soltanto alle «contestazioni, (a)le proteste ed, in generale, ... (a) tutti i reclami...» senza alcun riferimento anche ai «ricorsi»", espressamente invece indicati dall'art. 23 quali modalità tipiche per eccitare il rimedio, altrettanto tipico, del giudizio sull'ammissione delle liste".

Discostandosi, invece, dall'orientamento del giudice di primo grado, il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana rileva, di fatto, la carenza di qualsiasi rimedio giurisdizionale contro i provvedimenti dell'Ufficio elettorale centrale nazionale, nonostante la consolidata interpretazione che li qualifica come atti amministrativi<sup>5</sup>. Nemmeno ritiene possibile l'assimilazione dei provvedimenti emessi dall'Ufficio elettorale centrale nazionale a quelli della volontaria giurisdizione, implicante la "strutturazione giurisdizionale della funzione assegnata".

La tesi prospettata dal Tar siciliano pare solo una forzatura indotta dall'esigenza di trovare un momento di "chiusura nel sistema", a fronte dell'*impasse* 'istituzionale' causata dall'irrisolto conflitto tra la Suprema Corte di Cassazione e le Assemblee politiche. Al CGARS, quindi, non rimane che richiedere l'intervento della Corte costituzionale, come unica modalità per sciogliere il nodo sull'individuazione del giudice del contenzioso pre-elettorale politico.

Solo una pronuncia (additiva) del Giudice costituzionale, che individui nella giurisdizione amministrativa la sede di tutela dei diritti e interessi oggetto delle fasi preparatorie alle operazioni elettorali, potrebbe risolvere in via definitiva la questione, interrompendo un dialogo tra sordi.

A partire dalla XIII legislatura, infatti, pur rimanendo ferma la posizione della Corte di Cassazione sulla giurisdizione parlamentare, le Giunte delle due Camere si sono espresse in senso opposto<sup>6</sup>. Anche recentemente, nella seduta del 13 dicembre 2006<sup>7</sup>, la Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati ha dichiarato manifestamente inammissibile il ricorso presentato contro il provvedimento dell'Ufficio elettorale centrale nazionale che aveva espunto un candidato dalla lista di Forza Italia<sup>8</sup>, affermando che "La competenza della Camera a pronunciare giudizio definitivo (...) sui ricorsi e reclami presentati, ivi compresi quelli relativi al procedimento elettorale preparatorio, deve (...) ritenersi sussistente solo in quanto sia finalizzata alla verifica dei titoli di ammissione degli eletti".

La prerogativa assembleare comporta il potere-dovere della Camera di "conoscere tutto il procedimento elettorale, ivi compresa la fase precedente l'apertura dei seggi, ma esclusivamente ai fini del giudizio sulla corretta composizione dell'organo (potendo,

---

<sup>5</sup> Come ha opportunamente affermato anche il Giudice delle leggi, la collocazione di detti organi presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione "non comporta che i Collegi medesimi siano inseriti nell'apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono istituiti" (cfr. Corte cost. n. 387 del 1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3429 ss. e nello stesso senso, Corte cost. n. 29 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 169 ss.; n. 104 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1019 ss e n. 164 de 2008, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1973 ss.).

<sup>6</sup> Sottolinea al riguardo il giudice *a quo* che il giudicato della Corte di Cassazione in merito al difetto assoluto di giurisdizione "è destinat[o] a rimanere mera petizione di principio, che evidenzia, ma non risolve, il problema della irrimediabilità (per assoluta mancanza di tutela) della lesione di posizioni soggettive costituzionalmente garantite, in una fase che, esterna al procedimento in senso stretto, vede muoversi un organo amministrativo (...), senza controllo alcuno sulla legittimità dei suoi atti, né da parte degli organi di giustizia amministrativa (deputati, per legge, al controllo di legittimità), né da parte dei rami del Parlamento di cui (per costruzione teorica) sarebbe organo".

<sup>7</sup> Cfr. A.P., Camera dei Deputati, XVI legisl., Giunta delle elezioni, Resoconto stenografico della seduta del 13 dicembre 2006, p. 6 ss.

<sup>8</sup> Lo stesso ricorrente, Roberto Mario Sergio Commercio, aveva adito anche il Tar Catania e, in appello, il CGARS.

dunque, sindacare la validità dei provvedimenti di ammissione di liste o candidati ma non di quelli di ricusazione)".

Ne consegue che "il controllo sulle posizioni di coloro i quali (singoli o intere liste) non hanno affatto partecipato alla competizione elettorale" è da ritenere escluso dal giudizio espletato in sede parlamentare, essendo privo di qualsiasi riflesso sulla verifica dei titoli di ammissione dei proclamati. Nella logica fatta propria dalla Giunta, "I vizi dedotti (...) riguardano (...) un momento della fase preliminare del procedimento elettorale (il deposito delle liste e il controllo sulla loro regolare presentazione e composizione) rimesso alla cognizione di organi appositi e i cui effetti non hanno rilievo sulla successiva fase della votazione"<sup>9</sup>.

Inoltre, per rinforzare l'assunto della carenza assoluta di giurisdizione delle Camere, si aggiunge che, qualora la Giunta dovesse ritenere di poter prendere in esame i ricorsi contro la ricusazione di liste o candidature, occorrerebbe valutare anche gli esiti di tale giudizio. E, in effetti, l'eventuale accoglimento dell'istanza di revisione dei provvedimenti emessi dall'Ufficio elettorale centrale nazionale non avrebbe alcuna influenza "sui titoli di ammissione dei deputati proclamati (non essendovi, per mancata partecipazione alle elezioni, candidati proclamabili)". L'unica conseguenza rilevabile sarebbe "quella – palesemente estranea alle finalità proprie della verifica dei poteri – di provocare la ripetizione delle elezioni non solo nella circoscrizione interessata ma – tenuto conto del sistema, attualmente vigente per la Camera, di calcolo e assegnazione dei seggi unificato a livello nazionale – in tutte le circoscrizioni territoriali italiane (ad eccezione della XXVII Circoscrizione Valle d'Aosta) al fine di consentire alla lista esclusa di parteciparvi con propri candidati"<sup>10</sup>.

A questa stessa impostazione si è allineata anche la Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato, che nella seduta del 26 febbraio 2008<sup>11</sup>, ha negato la propria cognizione rispetto agli atti relativi alla fase preparatoria delle elezioni politiche, per la parte in cui investono la posizione di soggetti (o di liste) non ammessi alla competizione elettorale.

Tuttavia, in questa circostanza, l'organo parlamentare, proprio come il Tar Catania, non esclude di poter colmare il vuoto di tutela giurisdizionale, che di fatto esiste, attraverso il riconoscimento agli Uffici elettorali della qualità di organi appartenenti al sistema giudiziario.

## 2. L'inammissibilità del sindacato costituzionale su questioni meramente interpretative

La decisione in commento è stata emessa nella *forma* della sentenza di inammissibilità della questione sollevata, motivando il dispositivo sull'erronea valutazione del dato normativo che il giudice *a quo* ha ritenuto non compatibile con la Carta costituzionale.

Ne deriva, allora, che la pronuncia della Corte svela, nella *sostanza*, i contenuti e l'anima di una decisione interpretativa di rigetto e, nella parte in cui il Giudice delle leggi prende atto dell'effettivo contrasto giurisprudenziale sulla questione, assume altresì i toni (sebbene appena percepibili) di un monito al legislatore affinché operi una 'scelta' esplicita

---

<sup>9</sup> Cfr. A.P., Camera dei Deputati, XVI legisl., Giunta delle elezioni, Resoconto stenografico della seduta del 13 dicembre 2006, pp. 9-10.

<sup>10</sup> Cfr. A.P., Camera dei Deputati, XVI legisl., Giunta delle elezioni, Resoconto stenografico della seduta del 13 dicembre 2006, p. 11.

<sup>11</sup> Cfr. A.P., Senato della Repubblica, XVI legisl., Giunta delle elezioni, Resoconto stenografico della seduta del 26 febbraio 2008, p. 3 ss.



sulla sede istituzionale del controllo concernente gli atti propedeutici alle elezioni delle Camere.

In pratica, ad avviso della Consulta, non può affermarsi che i diritti dei candidati esclusi dalla competizione elettorale politica non sono assistiti da rimedi giurisdizionali per via di un vuoto di normazione, dal momento che il Giudice cui è riservata la funzione di assicurare l'esatta ed uniforme interpretazione della legge ha espressamente collocato in ciascuna delle Assemblee legislative nazionali la competenza a dirimere le controversie pre-elettorali riguardanti la formazione del Parlamento<sup>12</sup>.

Semmai – riconosce la Corte costituzionale – lo stato di incertezza è determinato dal persistere di una interpretazione difforme del dato legislativo, poiché l'indirizzo affermato in sede di regolamento di giurisdizione è stato fino ad ora disatteso dalle Camere, le quali rifiutano di ritenersi legittimamente investite anche delle questioni relative alle fasi preliminari della procedura per il loro rinnovo, dichiarando a loro volta inammissibili i ricorsi presentati davanti ad esse.

In altri termini, la Consulta è dell'idea che la carenza di un "giudice" per i ricorsi contro i provvedimenti di riconsiliazione di liste o candidature presentate nel procedimento di elezione dell'Assemblea legislativa nazionale sia solo apparente, perché non determinata da una reale lacuna normativa, ma da una situazione di stallo nella interpretazione dell'ordinamento vigente quanto alla definizione della procedura di giustiziabilità del contenzioso pre-elettorale politico.

Qui emerge la connotazione interpretativa della pronuncia, ravvisabile quando la Corte costituzionale, per escludere una carenza del sistema legislativo - ordinario (artt. 23 e 87 T.U. 361/1957) e costituzionale (art. 66) –, accoglie la lettura (adeguatrice) con cui il Giudice supremo del riparto di giurisdizione (ex art. 111 Cost.) ha riconosciuto agli organi della verifica dei poteri dei due rami parlamentari la potestà di decidere sulla regolarità dei passaggi preparatori alla manifestazione del voto popolare per le elezioni politiche.

A questa opzione interpretativa non osta, per il Giudice delle leggi, l'atteggiamento con cui le Giunte delle elezioni di Camera e Senato hanno finora ribadito il proprio difetto assoluto di competenza. Anzi, il fatto che due "giurisdizioni" si chiamino vicendevolmente in causa, l'una attribuendo all'altra la competenza ad esercitare il controllo sugli atti di riconsiliazione di liste e candidati dalle elezioni politiche e, contemporaneamente, ciascuna di esse non accettando la cognizione di tali controversie, è la riprova che non sussiste alcun vuoto nel sistema legislativo ma, semmai, che i modelli di tutela giurisdizionale presenti nel tessuto normativo sono più di uno... Forse, è il caso di dire troppi!

Il contrasto descritto è quindi da considerarsi "*una circostanza contingente e accidentale*" inidonea ad originare un'eccezione di incostituzionalità. Poiché la questione non è immediatamente imputabile alle disposizioni denunciate e alla loro incompatibilità con la Carta fondamentale, quanto piuttosto alla divergenza interpretativa sul contenuto prescrittivo alle stesse riferibile, ne deriva che il nodo sollevato appare risolvibile mediante il ricorso alle ordinarie tecniche ermeneutiche di cui l'ordinamento dispone<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. Cass. civ., sez. un., 31 luglio 1967, n. 2036, cit., p. 20 ss.; Cass. civ., sez. un., 9 giugno 1997, n. 5135, cit.; Cass. civ., sez. un., sent. 22 marzo 1999, n. 172, cit., p. 2327 ss.; Cass. civ., sez. un., ord. 6 aprile 2006, n. 8118, cit., p. 2908 ss. e Cass. civ., sez. un., ord. 6 aprile 2006, n. 8119, cit.; Cass. civ., sez. un., sentt. 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152, 9153, cit. Conformi a questa giurisprudenza anche Tar Lazio, sez. II bis, ord. 16 marzo 2006, n. 1573 e Cons. Stato, ord. 21 marzo 2006, n. 1386, il quale dall'art. 66 Cost. e dal dettato legislativo ricava la riserva "in via esclusiva alla Camera dei Deputati [de]l potere di sindacare la regolarità e la validità degli atti pertinenti alla sequenza procedimentale che dalla presentazione delle liste, conduce alla proclamazione degli eletti".

Tuttavia, se questa diversità di vedute dovesse ‘cronicizzarsi’ in una forma di irriducibile scontro tra giurisdizioni - vanificando di fatto la garanzia (costituzionalmente prevista) del diritto di concorrere al processo di assegnazione dei seggi parlamentari - il Giudice delle leggi ravvisa nell’attivazione di un conflitto tra Poteri un’ulteriore via di superamento del contrasto che verrebbe a determinarsi sul piano istituzionale.

Qualora, infatti, le Camere dovessero continuare a leggere nell’art. 66 Cost. un significato normativo inconciliabile con l’orientamento della Cassazione, ritenendo che il disposto costituzionale contempra l’istituto della verifica dei poteri scevro del controllo sugli atti preparatori del procedimento elettorale, allora l’unico strumento con cui il Parlamento potrebbe – nella legislazione vigente - far valere il proprio modo di intendere il controllo sugli eletti dovrebbe ricercarsi nel conflitto di attribuzioni.

Non è da escludere, quindi, che l’ordinamento si trovi a dover affrontare anche l’eventualità di un conflitto di natura costituzionale, con la necessità di un intervento della Consulta diretto a precisare i contenuti della prerogativa delle Camere ex art. 66, individuando il giudice del contenzioso sulla base di una lettura estensiva o restrittiva del dettato costituzionale.

Ricorrendo tali presupposti, la Corte sarebbe infatti chiamata, in qualità di interprete ultimo della Carta fondamentale, a definire in modo specifico, alla luce dell’art. 66, i confini della riserva assembleare sulla convalida dei parlamentari proclamati.

Il Giudice costituzionale, pertanto, mette in conto di poter arrivare ad una soluzione definitiva della problematica qui proposta anche attraverso una propria pronuncia che, resa in sede di conflitto tra Poteri, delimiti (o amplifichi) le attribuzioni costituzionali che sono assegnate alle Camere nella verifica sulla legittimità della propria composizione.

Nondimeno, la Consulta non manca di precisare che il proprio intervento rientra nel quadro dei requisiti soggettivi e oggettivi al quale la Carta fondamentale ricollega la configurabilità teorica e pratica di un conflitto tra poteri dello Stato dal “tono costituzionale”, in risposta alle ‘allusioni’ avanzate dal giudice *a quo* sulla scarsa ‘intenzionalità’ della Corte a decidere sul punto.

Come si precisa nella sentenza, il coinvolgimento della Consulta appare ammissibile solo nell’ambito di una costruzione del problema che “*si incentri sull’interpretazione dell’art. 66 Cost.*” e non – come è avvenuto nella fattispecie che ha dato luogo all’ord. n. 117 del 2006 - sul riparto di giurisdizione definibile in forza della legislazione ordinaria in vigore<sup>14</sup>.

In quella circostanza, il ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri sollevato dalla “Lista consumatori C.O.D.A.CON.S. Democrazia Cristiana” sollecitava il Giudice delle leggi ad affermare “la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo relativamente alla fase prodromica (...) delle elezioni politiche” e a negare, invece, quella delle Camere. Ma la Consulta poté solo constatare che, avendo entrambi questi giudici declinato ogni potestà decisoria sul punto, la questione era stata ad essa erroneamente indirizzata, in quanto “*non compete [all’organo di garanzia costituzionale] risolvere conflitti negativi (o positivi) di giurisdizione (art. 362 cod. proc. civ.)*”.

### 3. Immaginare una svolta nel conflitto tra Poteri dello Stato

---

<sup>13</sup> Sul punto la Consulta rinvia ad una sua precedente decisione, la n. 385/2008, in cui si fa riferimento a “differenze di trattamento che derivano da circostanze contingenti ed accidentali, riferibili non alla norma considerata nel suo contenuto precettivo, ma semplicemente alla sua concreta applicazione. Tali situazioni, ad avviso del Giudice delle leggi, “non danno luogo a un problema di costituzionalità, nel senso che l’eventuale funzionamento patologico della norma stessa non può costituire presupposto per farne valere una illegittimità riferita alla lesione (...) del principio di uguaglianza»”.

Poste le premesse per dirottare alla giustizia costituzionale, almeno sul piano teorico, il compito di sciogliere il nodo relativo al controllo sulle fasi che precedono il voto popolare per la formazione del Parlamento, il discorso è destinato ad allargarsi anche all'indagine sui metodi di composizione di una disputa dai non pochi risvolti critici sotto il profilo istituzionale.

Ci si può domandare, ad esempio, se la Consulta sia disposta a superare il giudicato reso in sede di regolamento di giurisdizione per avallare la posizione assunta dalle Camere<sup>15</sup>.

L'interrogativo sollevato non è cosa da poco, in quanto se il Giudice costituzionale dovesse sposare l'idea che il significato dell'art. 66 non comprende il controllo sulle controversie sorte nel corso delle operazioni pre-elettorali, allora il contrasto finirebbe addirittura per trasferirsi sul piano del rapporto fra interpretazione costituzionale e funzione di nomofilachia nell'applicazione della legge.

L'originario conflitto vedrebbe così modificare la propria natura, articolandosi in uno 'scontro' dialettico che opera sull'esegesi di due diverse sfere di normazione (il tessuto costituzionale da un lato, e il sistema legislativo, dall'altro). Di conseguenza, verrebbero a cambiare anche i soggetti che ne sono protagonisti e la situazione potrebbe apparire ancora più complicata, trattandosi della contrapposizione di orientamenti facenti capo a due organi che l'ordinamento qualifica come interpreti indiscussi del 'segmento' normativo di rispettiva competenza.

La prospettiva di vedere la Consulta allinearsi alla tesi sostenuta dalle Assemblee politiche non sembrerebbe del tutto improbabile. E' infatti da considerare, in primo luogo, la natura di norma eccezionale dell'art. 66, integrando tale disposizione una deroga al principio costituzionale dell'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi. Il precetto dovrebbe pertanto essere letto secondo un significato restrittivo (letterale?) e non sarebbe suscettibile di applicazione estensiva o analogica, come del

---

<sup>14</sup> Nelle parole di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 372, quando "l'organo titolare e l'attribuzione relativa sono stabiliti non dalla costituzione ma da atti normativi diversi, per definizione il conflitto sarà carente del requisito essenziale: l'attinenza a una scelta costituente circa l'organizzazione politica fondamentale. Conseguentemente, i rimedi alla violazione delle norme sulla distribuzione (...) delle competenze si troveranno eventualmente presso le giurisdizioni comuni". Nondimeno sulla necessità, in alcuni casi, di integrare il parametro costituzionale con disposizioni di rango legislativo, regolamentare o consuetudinario, ai fini di definire la struttura e le funzioni degli organi costituzionali, v. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 165-166 e, da ultimo, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 26 ss.

<sup>15</sup> Il quesito si pone in quanto, nella fattispecie, l'integrazione del parametro costituzionale con la fonte legislativa ordinaria dà origine a più soluzioni la cui compatibilità o meno con la Carta fondamentale è da determinarsi sulla base del significato (ampio o più ristretto) che si vuole assegnare all'art. 66. Su questi aspetti, v. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, op. cit., p. 26 ss., il quale, al fine di stabilire quando una fonte di rango primario possa concorrere insieme alla norma costituzionale a determinare il parametro del giudizio su un conflitto tra Poteri, ritiene si debba verificare che la competenza disciplinata dalla legge sia idonea a "modificare l'assetto costituzionale dei poteri o direttamente (incidendo quindi sull'esercizio delle attribuzioni costituzionali) o indirettamente (modificando l'equilibrio fissatosi nell'attuale assetto di poteri, che pure non è l'unico possibile, lasciandolo "sbilanciato" (p. 34).

resto ha ritenuto la stessa giurisprudenza costituzionale definendo, appunto, le “*deroghe alla giurisdizione (...) di stretta interpretazione*”<sup>16</sup>.

E' vero che il limite ora richiamato può essere superato avallando la visione, accolta anche dalla Corte, che ascrive la verifica dei poteri ad un'attività di natura giurisdizionale, pur se con connotazioni di specialità<sup>17</sup>. Tuttavia, sebbene questa non sia la sede per affrontare in modo approfondito una simile problematica, è appena il caso di sottolineare che, sul piano dei presupposti essenziali e delle garanzie di difesa, appare arduo esprimere una valutazione di affinità sostanziale fra la procedura espletata dalle Camere ed il giudizio promosso di fronte ad una autorità giudiziaria.

L'esercizio del controllo parlamentare sulla validità delle elezioni e sui titoli di ammissione al mandato rappresentativo mostra, in particolare nell'esperienza che si accompagna alle modifiche elettorali degli ultimi decenni, come tale funzione sia ormai divenuta una questione politica, uno strumento del conflitto politico<sup>18</sup>.

Così, se da un lato la Corte costituzionale ha sancito, interpretando l'art. 24 Cost., che “*il diritto di «agire in giudizio»*” debba “ *riferirsi alla funzione giurisdizionale così come*

---

<sup>16</sup> Cfr. Corte cost. n. 110 del 1970, in *Giur. cost.*, 1203 ss. e n. 231 del 1975, in *Giur. cost.*, 1975, p. 2197 ss. In ordine al carattere derogatorio dell'art. 66 Cost. ed alla sua interpretazione restrittiva si veda anche Corte cost. n. 66 del 1964, in *Giur. cost.*, 1964, p. 687 ss., con note di G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, e S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti* e, da ultimo, Corte cost. n. 29 del 2003, cit., nelle quali si limita l'ambito di applicabilità della disposizione richiamata all'Assemblea nazionale. Il Giudice delle leggi precisa, in tali pronunce, che “non sussiste alcuna norma o principio costituzionale da cui possa ricavarsi l'attribuzione ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, così da sottrarre tale materia alla sfera della giurisdizione”.

<sup>17</sup> Accolgono la tesi sulla natura giurisdizionale della attività di verifica dei poteri L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Il Parlamento*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* diretto da P. Calamandrei e A. Levi, vol. II, Firenze, Barbera, 1950, p. 34, il quale afferma che “con tale giudizio la Camera non fa altro che applicare la legge al caso concreto; e per di più, con decisione irrevocabile”. Egli, pertanto, definisce le Camere in sede di verifica della validità delle elezioni un “vero e proprio “tribunale elettorale””; A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, p. 465 ss.; e, implicitamente, con riferimento alla possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale in sede di verifica delle elezioni, L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 784. Anche I. NICOTRA GUERRERA, “*Verifica dei poteri*” e *diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 115, 1997, p. 87, ricava dall'art. 66 Cost. “l'intento di voler creare una zona franca, sottratta perciò ai principi di tutela giudiziaria dei diritti” e, allo stesso tempo, rileva come il verbo “giudica”, impiegato nella formula della disposizione costituzionale, sia chiamato a chiarire il “tipo di attività che le Camere in questa ipotesi sono chiamate a svolgere, col porre in primo piano la natura materialmente giurisdizionale di siffatti compiti”.

<sup>18</sup> In ordine ai riflessi del sistema elettorale maggioritario, introdotto nel 1993, sull'attività di verifica degli eletti v., in particolare, G. LASORELLA, *Le istituzioni in Italia. Parlamento. La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quad. cost.*, 2/1996, p. 290 ss., mentre per l'applicazione della formula elettorale prevista dalla l. 270/2005 importanti spunti si possono ritrovare nel saggio di E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2/2009, p. 419 ss.



regolata dagli artt. 101 e seguenti della Costituzione”<sup>19</sup>, dall’altro è ormai assodata la carenza nell’attività di verifica dei poteri<sup>20</sup> dei requisiti (di terzietà e imparzialità dell’organo giudicante), connaturati all’esercizio della potestà giudiziaria<sup>21</sup>, così che la prerogativa delle Camere si palesa sempre più dominata da logiche politiche che vengono ad avere il sopravvento sull’obiettività degli accertamenti istruttori su cui lo stesso controllo è imperniato.

Nell’attuale regime di riserva parlamentare, la delibera (non impugnabile) dell’Assemblea, che dispone sul diritto soggettivo di elettorato passivo, e certifica il rispetto del voto popolare, è il risultato di un sistema interamente imbrigliato in dinamiche di pura forza politica e che sfugge, pertanto, a qualsiasi limite e garanzia giuridico-costituzionale<sup>22</sup>.

In questo scenario, per tornare al tema del contenzioso pre-elettorale, l’ipotesi che la Corte costituzionale circoscriva - in virtù di un’effettiva tutela di diritti fondamentali costituzionalmente protetti - la sfera di influenza della potestà decisoria del Parlamento sul processo elettorale potrebbe, quindi, non essere così remota, anche in considerazione del fatto che le Camere, in questo ambito specifico, non rivendicano alcuna competenza.

A legislazione invariata, un intervento di questo tipo sembrerebbe integrare l’unica opportunità, a parere di chi scrive, per assicurare certezza alla applicazione delle regole della competizione politica, conferendo alla risoluzione di questioni propedeutiche e collegate alla espressione del diritto di voto la stabilità (in termini di prevedibilità) tipica della decisione giudiziaria, caratterizzata dall’obbligatorietà della motivazione (art. 111 VI c., Cost.) e controllabile nel ragionamento giuridico ad essa sotteso.

Certo non si può trascurare che, in forza del criterio di assegnazione dei seggi su base nazionale previsto dalla legge elettorale vigente<sup>23</sup>, tale soluzione scarica sulla magistratura la responsabilità di far discendere dall’accertamento sulla illegittima esclusione o ammissione di una lista (o candidatura) l’invalidità dell’intera tornata elettiva<sup>24</sup>.

Nondimeno, non appare nemmeno convincente l’idea che la scelta di sacrificare la tutela di diritti fondamentali dell’individuo, in nome della salvaguardia della regolarità solo ‘formale’ del procedimento di elezione delle Assemblee rappresentative nazionali, sia messa nelle mani della maggioranza politica di turno.

Un simile esito sarebbe infatti del tutto incomprensibile quando fosse il frutto della prevalenza (o prevaricazione?) di interessi di parte che si nascondono dietro la suprema potestà del Parlamento di interpretare in modo esclusivo (e insindacabile) la volontà del corpo elettorale.

Viceversa, il pur gravoso riflesso legato all’annullamento di atti preparatori al rinnovo delle Camere sembrerebbe poter essere meglio accettato in forza di un pronunciamento fondato sui canoni della terzietà dell’organo giudicante e sulla (dimostrata e motivata) obiettiva applicazione della legge.

---

<sup>19</sup> Corte cost. n. 66 del 1964, cit., p. 687.

<sup>20</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giur. cost.*, 5/1998, p. 2859 e 2862.

<sup>21</sup> Cfr., per alcuni esempi, Corte cost. n. 60 del 1969, in *Giur. cost.*, 1969, p. 971 ss.; n. 121 del 1970, in *Giur. cost.*, 1970, p. 1513 ss.; n. 128 del 1974, in *Giur. cost.*, 1974, p. 850 e n. 1 del 1978, in *Giur. cost.*, 1978, p. 3 ss.

<sup>22</sup> In tal senso I. NICOTRA GUERRERA, “*Verifica dei poteri*” e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, op. cit., p. 89 ss. e M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, p. 666 ss.

<sup>23</sup> Cfr. art. 83, I c., D.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall’art. 1, XII c., legge n. 270 del 2005.

<sup>24</sup> Su questi aspetti v. E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, op. cit., pp. 454.

#### 4. Dal contenzioso pre-elettorale politico la spinta ad una riforma della riserva parlamentare in tema di verifica dei poteri?

Una presa di posizione del Giudice dei conflitti che si attesti su una interpretazione restrittiva dell'art. 66 Cost. potrebbe inoltre servire ad aprire la strada ad una più ampia riflessione che affronti anche l'opportunità di riformare il complessivo istituto della convalida degli eletti, in modo da avvicinarne le modalità di svolgimento ed il sistema delle garanzie ad essa preposte alle vicende evolutive che l'istituto ha attraversato in gran parte delle esperienze democratiche europee<sup>25</sup>.

La Corte, muovendo da un terreno di più facile 'risistemazione' (perché non rivendicato come sfera appartenente agli *interna corporis acta* delle Camere), potrebbe arrivare ad affermare il diritto ad una incompressibile ed eguale tutela giurisdizionale delle posizioni afferenti all'accesso alle cariche elettive, e fornire così anche l'*imput* necessario a rimettere in discussione l'intero sistema di controllo parlamentare delle elezioni politiche.

Esaminando il percorso giurisprudenziale della Consulta su questo tema, si apprende che, laddove essa ha ritenuto ammissibili deroghe alla tutela giurisdizionale, ne ha giustificato l'esistenza in ragione del rapporto strumentale rispetto alla necessità di garantire l'«assoluta indipendenza» del Parlamento, come di altri organi «ai vertici dello Stato»<sup>26</sup>.

In merito alla verifica dei poteri, la sottrazione al giudice comune del controllo sugli eletti, in nome della supremazia dell'organo rappresentativo, è formalizzata nell'art. 66 Cost., ma è da chiedersi se davvero la previsione di una riserva parlamentare in questo ambito possa integrare un requisito intangibile della sovranità delle Camere e, quindi, se l'esercizio di un sindacato 'esterno', ad opera di un organo 'terzo' rispetto agli interessi in gioco, potrebbe davvero intaccare la posizione di centralità e di autonomia dell'Assemblea elettiva<sup>27</sup>.

Individuando nel popolo la sede del potere sovrano (art. 1 Cost.), l'ordinamento dovrebbe, in primo luogo, assicurare caratteri di imparzialità e di terzietà al giudizio che, nell'accertare l'effettivo volere manifestato dal corpo elettorale, certifica e sanziona la propria natura democratica.

---

<sup>25</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, op. cit., p. 2867. Auspicava che un simile sviluppo del controllo sulle operazioni elettorali potesse trovare spazio già nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione L. TRUCCO, *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento "una volta per tutte"?*, 2008, in [www.gircost.org](http://www.gircost.org), p. 11 che, a sostegno dell'opportunità di abbandonare un controllo rimesso per intero alle Assemblee legislative (anche con riguardo a fattispecie che ricadono nelle attività propedeutiche alla consultazione elettorale) richiama il rapporto redatto dall'ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OCSE dal titolo "Italia. Elezioni parlamentari 9-10 aprile 2006", Missione di valutazione delle elezioni, Varsavia, 9 giugno 2006 (reperibile sul sito internet [http://www.osce.org/odihr-elections/item\\_12\\_18134.html](http://www.osce.org/odihr-elections/item_12_18134.html)). In detto documento si sottolinea come il nostro sistema sia carente sotto il profilo dell'accesso al potere giudiziario per la definizione delle controversie riguardanti l'accertamento dei risultati elettorali. Ma, come si è già messo in evidenza, le Sezioni Unite, a partire dalla sentenza 8 aprile 2008, n. 9151, cit., hanno confermato l'orientamento che attribuisce alle Giunte delle elezioni delle Camere la cognizione delle controversie vertenti su tutti i profili connessi allo svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Parlamento.

<sup>26</sup> Corte cost. n. 231 del 1975, cit., p. 2197 ss.

Ma un contesto procedimentale costruito (come per l'autodichia) sulla identità fra controllori e controllati, e che rimette pertanto ogni valutazione agli stessi soggetti che hanno interesse all'esito della verifica, anche con ripercussioni al di fuori della sfera parlamentare<sup>28</sup>, non sembra prefigurato a perseguire il detto valore costituzionale<sup>29</sup>.

Eppure è la stessa Consulta ad aver riconosciuto, sebbene con un orientamento mai più ripreso, che “gli esempi (...) offerti dal diritto positivo [di regimi immunitari] riguardano organi fra loro assai diversi per natura, posizione, funzioni [e] risultano da differenti fasi attraversate dall'organizzazione dello Stato, *riflettendo in parte esigenze non tutte attuali...*” (corsivo di chi scrive)<sup>30</sup>.

Nelle maglie di questa premessa, il rispetto della tutela giurisdizionale postula che ai poteri costituzionali sia riservata quella formula di autonomia intrinseca all'esercizio del ruolo che l'ordinamento ad essi affida in condizioni di indipendenza<sup>31</sup>.

Come non interrogarsi, allora, sulla riserva parlamentare in merito alla convalida degli eletti per provare a comprendere se tale figura di immunità possa ritenersi ancora attuale, e soprattutto accettabile, in relazione al carattere eccezionale dell'art. 66? Come conciliare

---

<sup>27</sup> Già da tempo, peraltro, autorevole dottrina ha sostenuto che l'affidamento della verifica dei poteri ad un organo giurisdizionale non avrebbe alcun effetto pregiudizievole sulla indipendenza e sull'autonomia delle Camere: cfr. A. SANDULLI, *Atti del Consiglio superiore della magistratura e sindacato giurisdizionale*, in *Giust. civ.*, 1963, II, p. 6 e N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice “indipendente e imparziale” del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, op. cit., p. 782.

<sup>28</sup> E' da ricordare, al riguardo, che la Corte costituzionale ha ammesso, nella sentenza n. 379 del 1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 339 ss., una restrizione dell'autonomia delle Camere, al fine di ritenere sottoposti al diritto comune i comportamenti dei parlamentari che si traducano in una lesione di diritti o interessi di soggetti estranei al Parlamento. Si legge nel considerato in diritto, punto 7, che “Allorchè il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi (...) sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel principio sottende e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori. Se viceversa un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perchè coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)”. Considerazioni analoghe sono riprese, per ciò che concerne la verifica dei poteri, da E. LEHNER, *La verifica dei poteri nelle ultime legislature del Parlamento italiano*, op. cit., pp. 420-421.

<sup>29</sup> Al contrario, è frequente l'interrogativo sulla compatibilità della verifica parlamentare con il principio democratico: cfr. G. LASORELLA, *Le istituzioni in Italia. Parlamento. La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, op. cit., p. 290; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, p. 647 ss.; F. FRIOLO, *Il caso “Sardelli-Faggiano” tra autodichia parlamentare e necessità di revisione*, in *Forum Quad. cost.*, 2005, p. 4.

<sup>30</sup> Corte cost. n. 44 del 1968, in *Giur. cost.*, 1968, p. 672 ss., in ordine alla quale N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice “indipendente e imparziale” del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, op. cit., p. 761 parla di una sentenza che è rimasta “non solo isolata”, ma che la Corte ha smentito negli sviluppi successivi della sua giurisprudenza.

oggi una prerogativa costituzionale sorretta, per lo più, da ragioni storiche che non appaiono più in grado di giustificare la sottrazione del controllo elettorale agli organi giudiziari e l'astrazione dal principio della parità nell'accesso alla tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive<sup>32</sup>?

In altre parole, le modalità con cui l'istituto della verifica dei poteri irrompe nella garanzia della piena giustiziabilità dei diritti, e di riflesso sul cardine che assicura l'eguaglianza dei soggetti di fronte all'esercizio dei poteri sovrani, induce a ritenere che l'azzeccata espressione di "inutili fossili giuridici", con cui sono state definite le forme di autodichia dei poteri costituzionali<sup>33</sup>, possa essere collocata ad esito di un'analisi che intenda verificare la resa del sindacato parlamentare sugli eletti, bilanciandone i 'benefici' sull'integrità e sull'indipendenza dell'Assemblea legislativa con il sacrificio di principi fondanti del sistema democratico.

In nessun caso, infatti, la salvaguardia del prestigio e della collocazione verticistica del Parlamento può svincolare una delle figure di potere previste dall'ordinamento da un regime di Costituzione rigida.

Un ulteriore spunto, in tale direzione, sembra potersi ricavare anche dalla più recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha investito una delle manifestazioni tipiche dell'autonomia riconosciuta all'Istituzione parlamentare italiana.

Si tratta della sentenza n. 14/2009<sup>34</sup>, che ha affrontato il tema della giurisdizione domestica della Camera dei Deputati ed ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 6 § 1 CEDU, riscontrando che gli organi dell'autodichia mancano dei caratteri di indipendenza e di imparzialità oggettiva connotati alla garanzia del giusto processo.

---

<sup>31</sup> Contrario all'idea di un comune sistema delle immunità valido per tutti gli organi costituzionali N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, op. cit., p. 761 che richiama, sul punto, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 192.

<sup>32</sup> Nell'ambito dei lavori della Costituente, per mantenere il giudizio sugli eletti in capo all'Assemblea, si faceva leva sulla carente indipendenza della magistratura nell'ordinamento pre-repubblicano, sul ricordo, ancora molto vicino, degli abusi del regime fascista verso il Parlamento, o ancora sulla necessità di impedire che l'intervento di organi estranei alle Camere potesse compromettere la sovranità che esse esprimono. Si vedano, al riguardo, gli interventi dell'on. Bulloni, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea Costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Roma, Camera dei Deputati, Segretariato generale, 1971, seduta del 19 settembre 1946, p. 1036 e di Meuccio Ruini in *La Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea Costituente*, vol. IV, Roma, Camera dei Deputati, Segretariato generale, 1970, seduta antimeridiana del 10 ottobre 1947, p. 3202. Sul punto, G. REBUFFA, *La Costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 80 ritiene che "l'affermazione del primato del Parlamento venne ritenuta una salvaguardia dai pericoli che il sistema parlamentare aveva dovuto affrontare nel regime statutario" e, nell'opinione di V. LIPPOLIS, *sub art. 66*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Le Camere, Tomo II, artt. 64-69, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1986, p. 117, lo schema della riserva parlamentare troverebbe ancora una ragione giustificatrice nella necessità di preservare l'indipendenza dell'Assemblea legislativa e delle funzioni dalla stessa esercitata rispetto alla possibile ingerenza di altri poteri.

<sup>33</sup> Cfr., ancora, N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, op. cit., p. 737 ss.

<sup>34</sup> Cfr. Sentenza *Savino e altri c. Italia*, del 28 aprile 2009, reperibile sul sito internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).



Il nodo critico rilevato attiene alla composizione della “Sezione giurisdizionale dell’Ufficio di Presidenza”, quale organo di appello nelle cause concernenti i rapporti di impiego con il personale della Camera dei Deputati. Tale articolazione interna dell’Assemblea è infatti formata dagli stessi membri dell’Ufficio di Presidenza, organo che adotta i provvedimenti amministrativi che sono oggetto delle controversie su cui la Sezione è chiamata, in ultima istanza, a pronunciarsi. L’identità che si instaura tra chi detta le regole e chi le giudica determina, ad avviso del Giudice di Strasburgo, “*una inammissibile commistione in capo agli stessi soggetti tra l’esercizio di funzioni amministrative e l’esercizio di funzioni giurisdizionali*”. Ciò in quanto i membri dell’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea sono chiamati a definire le controversie aventi ad oggetto gli atti amministrativi dagli stessi prodotti<sup>35</sup>.

Al di là del dispositivo enunciato, è tuttavia da precisare, seppur con brevi battute, che tale decisione non pare soddisfare pienamente le aspettative di chi, da tempo, auspicava che la Corte di Strasburgo potesse, una volta per tutte, a decretare la grave mancanza, nel sistema di autodichia delle Camere italiane, delle condizioni basilari e irrinunciabili che definiscono la natura intrinseca della attività giurisdizionale<sup>36</sup>.

E, invece, la Corte si è limitata a censurare l’assenza di imparzialità oggettiva dell’organo di appello del contenzioso sui rapporti di lavoro con i dipendenti della Camera, senza chiarire, né motivare, come tale difetto possa mantenere in piedi la qualificazione giurisdizionale dell’Assemblea e, quindi, la compatibilità dell’autodichia con la nozione di “tribunale” prevista dall’art. 6 CEDU.

Ciò che in realtà è emerso dalla vicenda processuale, e che la Corte sembra aver (volutamente?) ignorato, è la assoluta carenza di un giudice. Il giudizio reso secondo le dinamiche dell’autodichia parlamentare è tale per cui chi decide è anche parte in causa, facendo venir meno i tratti fondamentali dell’esercizio della potestà giudiziaria, i quali attengono non solo all’imparzialità dell’organo giudicante, ma anche alla sua terzietà ed alla garanzia della parità delle parti<sup>37</sup>.

Tali principi costituiscono il nocciolo irriducibile del sistema di tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive<sup>38</sup>, anche nella accezione che si evince dal concetto di giudice e di giusto procedimento adottati dall’art. 6 CEDU<sup>39</sup>. Ma, nonostante un quadro che evidenzia l’incapacità della “giustizia domestica” del Parlamento italiano di riprodurre i connotati di un processo equo, il Giudice di Strasburgo ha affermato che gli organi

---

<sup>35</sup> Rileva acutamente N. OCCHIOCUPO, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri, a Strasburgo, oggi, a Lussemburgo e a Roma, domani, forse. (Dopo l’imprimatur della Corte europea dei diritti dell’uomo all’autodichia della Camera dei deputati)*, in *Forum Quad. cost.*, 2010, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 1 ss. (e in corso di pubblicazione negli Scritti in onore di A. Pace), secondo cui l’Ufficio di Presidenza è “Un organo, dunque, che è ad un tempo, produttore di norme, amministratore e giudice: un organo uno e trino, in cui si confonde la qualità di “giudice” e di “parte” ”.

<sup>36</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice “indipendente e imparziale” del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, op. cit., e ora . ID., *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri, a Strasburgo, oggi, a Lussemburgo e a Roma, domani, forse. (Dopo l’imprimatur della Corte europea dei diritti dell’uomo all’autodichia della Camera dei deputati)*, op. cit.

<sup>37</sup> Di questo avviso, ancora N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice “indipendente e imparziale” del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, op. cit., e ora . ID., *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri, a Strasburgo, oggi, a Lussemburgo e a Roma, domani, forse. (Dopo l’imprimatur della Corte europea dei diritti dell’uomo all’autodichia della Camera dei deputati)*, op. cit.

<sup>38</sup> Cfr. Corte cost. n. 155 del 1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1464 ss.

dell'Assemblea elettiva “*esercitano senza alcun dubbio una funzione giurisdizionale*”<sup>40</sup> e che, pur con il rilevato difetto di imparzialità oggettiva (su cui la Camera è ora intervenuta con la modifica del proprio Regolamento<sup>41</sup>) “*soddisfano l’esigenza di base giuridica nel diritto interno di cui all’art. 6, par. 1*”<sup>42</sup>.

Fallito, dunque, il tentativo di ricercare nella tutela del Giudice dei diritti umani le ragioni per riformare alcuni ‘obsoleti’ istituti di autonomia e di indipendenza delle Camere, si auspica che, almeno per quanto concerne la verifica dei poteri, possa essere la giurisprudenza della Corte costituzionale a fornire lo spunto per eliminare una prerogativa che, nemmeno più rispondente alle sue storiche ragioni giustificative, sembra ormai palesemente inadeguata ad assicurare la difesa (‘giurisdizionale’) di situazioni giuridiche e valori democratici costituzionalmente fondati.

##### 5. *L’ostacolo ad una pronuncia additiva. Osservazioni conclusive*

Torniamo ora, dopo questa digressione su aspetti di più ampio respiro, all’oggetto della sentenza n. 259 del 2009.

Nell’atto di promovimento che apre il sindacato di legittimità costituzionale, il CGARS prende in considerazione anche la prospettiva di una pronuncia di inammissibilità motivata sul limite della discrezionalità legislativa.

Ma il remittente conta di potersi sottrarre ad un simile ‘rischio’ sulla base del convincimento che “la giurisdizione del giudice amministrativo derivi automaticamente dalla eliminazione della norma impugnata”, la quale, in modo irragionevole, determina

---

<sup>39</sup> Come rileva anche B. RANDAZZO, *L’autodichia della Camere e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 10/2009, p. 1055, “Nel ricordare la definizione convenzionale di “tribunale” la Corte omette del tutto di richiamare a tal fine i requisiti di indipendenza e di imparzialità del giudice, quasi che non entrassero anch’essi di diritto nella nozione sostanziale di giudice, e sembra basare la sua definizione su elementi meramente procedurali”. Per un approfondimento della decisione si veda anche C. FASONE, *Autodichia delle Camere, Regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 2/2009, p. 1 ss. Più in generale, sui contenuti della norma convenzionale citata v. M. CHIAVARIO, *art. 6*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, p. 167 ss.;

<sup>40</sup> Cfr. par. 74.

<sup>41</sup> Sulla scorta del giudizio reso dalla Corte di Strasburgo, e ancor prima che la sentenza divenisse definitiva, la Camera dei Deputati ha modificato l’art. 12 del Regolamento generale, escludendo che i membri dell’Ufficio di presidenza possano far parte degli organi giurisdizionali interni di primo e secondo grado, per l’istituzione dei quali si rinvia ai regolamenti minori (comma 6). In argomento, v. G. MALINCONICO, *I “Codici di procedura” dell’autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell’uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei Deputati*, in *www.federalismi.it*, 22/2009, p. 1 ss.

<sup>42</sup> Cfr. par. 99. Sulla base di questo assunto, si legge nella sentenza che “... non è messo in discussione il potere della Camera dei deputati italiana e di altri organi costituzionali statali di disporre di un sistema giudiziario interno e di regolamentare in maniera autonoma la tutela giurisdizionale dei propri dipendenti e i rapporti giuridici con terzi. La Corte ricorda che né l’articolo 6, par. 1, né alcuna altra disposizione della Convenzione obbligano gli Stati e le loro istituzioni a conformarsi ad un dato ordinamento giudiziario” (par. 91).

l'assenza di tutela giurisdizionale di posizioni giuridiche soggettive collegate al procedimento elettorale<sup>43</sup>.

In realtà, come spiega la Corte, tale automatismo si scontra con la natura delle situazioni che si assumono prive di rimedi di fronte all'autorità giudiziaria. Esclude la Consulta che, in questo ambito, si possa parlare di meri interessi legittimi e ricorda al giudice *a quo* che è lo stesso richiamo – contenuto nell'ordinanza di rimessione – al parametro espresso nell'art. 51 l. c., Cost. a smentire una simile qualificazione, riferendosi alla lesione di un diritto soggettivo costituzionalmente protetto.

Ecco, allora, che, pur essendo ormai pacifica la competenza del giudice amministrativo a conoscere anche di diritti fondamentali della persona<sup>44</sup>, la soluzione avanzata dal remittente può delinearsi solo in forza di un disposto legislativo che vada ad ampliare le fattispecie rientranti nella giurisdizione esclusiva<sup>45</sup> anche alle situazioni giuridiche soggettive eventualmente lese dal procedimento di controllo sull'ammissibilità delle candidature.

Tale passaggio offre al Giudice costituzionale lo spunto per auspicare che la problematica sia presa nella dovuta considerazione anche dal legislatore<sup>46</sup>, richiamando una recente legge in tema di sviluppo economico, semplificazione, competitività e, altresì, in materia di processo civile (l. 69 del 2009) che contiene una delega legislativa al Governo per conferire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le questioni riguardanti gli atti preparatori del procedimento elettorale per il rinnovo delle Camere. In tal sede, la composizione delle controversie dovrebbe avvenire “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 delle elezioni” (art. 44)<sup>47</sup>.

Si evidenzia, così, una diversa modalità – per ora solo *de iure condendo* – idonea ad affrontare il dilemma posto all'attenzione della Corte.

Ma, come ribadisce il Giudice delle leggi, si tratta di un rimedio realizzabile solo con l'intervento del legislatore e che, invece, per i motivi già esaminati, non può trovare spazio nelle maglie di una pronuncia dell'organo di giustizia costituzionale.

---

<sup>43</sup> In tal senso, e con tale espressione, E. LEHNER, *Osservazioni a Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana*, ord. 29 maggio n. 489, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, [www.associazioneitalianacostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianacostituzionalisti.it), 2009, p. 2. Tuttavia, come sottolinea anche la pronuncia del Tar Catania n. 2178 del 2006 (e, in dottrina, P.M. SVASTA, *Il contenzioso elettorale*, op. cit., p. 28), in mancanza di esplicite previsioni legislative, non è possibile estendere l'applicazione delle norme processuali che stabiliscono la giurisdizione del giudice amministrativo sulle questioni relative alla procedura elettorale per la formazione delle Assemblee regionali e degli enti locali alla procedura per il rinnovo delle Camere.

<sup>44</sup> L'orientamento che escludeva che il giudice amministrativo potesse conoscere dei diritti fondamentali (cfr. Cass. civ., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172 e, in epoca più recente, Cass. 8 agosto 1995, n. 8681; 29 luglio 1995, n. 8300; 7 febbraio 1997, n. 1187 e 13 giugno 2006, n. 13659) muoveva dall'assunto che tali situazioni giuridiche, connaturate alla persona in quanto tale, non potessero essere, nella loro essenza, comprese per effetto dell'esercizio di poteri pubblici (sul punto si vedano le puntuali riflessioni di F. CARINGELLA, *Giudice amministrativo e diritti fondamentali*, Relazione tenuta al Tar di Lecce in occasione del trentennale del Tribunale Amministrativo, Lecce, 14 e 15 Marzo 2008, in *Teoria e storia del diritto privato*, rivista internazionale online, [www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com](http://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com), p. 1 ss., che parla di “una sorta di maledizione divina [che] impediva al giudice amministrativo la penetrazione dei diritti più nobili, limitandone l'accesso solo alle posizioni più volgarmente economiche e materiali”).

La decisione costituzionale, infatti, non può assumere una connotazione additiva quando la Costituzione riserva alla discrezionalità del legislatore (non senza limiti) la disciplina di una particolare fattispecie nell'ambito di un ventaglio di soluzioni possibili.

Nello specifico, la riserva legislativa in ordine ai contenuti della giurisdizione amministrativa (art. 103 I c.) diviene causa di inammissibilità del *petitum* portato dinanzi alla Corte e ragione ultima per rigettare la richiesta per una pronuncia 'normativa' non inquadrabile nello schema delle rime costituzionalmente obbligate<sup>48</sup>.

Contrariamente alle previsioni di chi circoscrive la figura della decisione di inammissibilità alla circostanza in cui la Corte prende atto di una incompatibilità costituzionale delle disposizioni impugnate, e della sussistenza di una pluralità di approcci normativi che possano sanare il contrasto denunciato<sup>49</sup>, il Giudice delle leggi, pur non ravvisando la violazione dei parametri costituzionali invocati, non ricorre ad una pronuncia di infondatezza.

Questa 'manovra' risulta possibile perché la Corte inserisce nella sentenza di inammissibilità la sostanza di un'interpretativa di rigetto, la quale, accogliendo l'orientamento della Cassazione sulla giurisdizione del Parlamento, riesce a far salva (almeno nella forma) l'integrità del parametro costituzionale (e quindi il testo della legge). Senza tuttavia trascurare di affiancare al dispositivo l'auspicio che lo svolgimento della ricordata delega legislativa, al di là delle valutazioni dalla stessa formulate sul caso, possa ristabilire in modo inequivoco, condizioni di certezza del diritto nella garanzia di diritti costituzionalmente sanciti e del corretto funzionamento del principio democratico.

---

Tuttavia, già da tempo pare assodato che sono molteplici i casi in cui i provvedimenti della p.a. incidono su diritti fondamentali dell'individuo (si pensi al tema dell'accesso al procedimento amministrativo (l. 241/1990 e succ. mod.), alla ubicazione di una discarica o di una centrale elettrica, alla definizione dei farmaci a somministrazione gratuita...). Ne deriva che quando il giudice amministrativo decide in merito a questi aspetti, o, ancora, alla materia elettorale, ha a che fare con diritti costituzionalmente fondati. La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 140 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1286, ha definitivamente sancito che, nell'ambito della giurisdizione esclusiva, il giudice amministrativo "è idoneo ad offrire piena tutela ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa". La pronuncia citata fa, dunque, salvo da illegittimità costituzionale l'art. 1, c. 552 della l. 311/2004, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo il contenzioso riguardante le procedure ed i provvedimenti in materia di impianti di energia elettrica. Detto orientamento - che non ha tardato a trovare applicazione (cfr. Cass. civ., Sez. un., 28 dicembre 2007, n. 27187, in tema di installazione di discariche di rifiuti in rapporto alla pericolosità per la salute delle collettività situate nei luoghi limitrofi, e T.A.R. Lombardia, sez. II, ord. 22 maggio 2008, n. 791) fonda sull'assunto che "la natura «fondamentale» dei diritti soggettivi coinvolti" non impedisce al legislatore (entro i limiti dell'art. 103 I c., Cost.) di devolvere particolari materie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, "non essendovi alcun principio o norma del nostro ordinamento che riservi al giudice ordinario la tutela dei diritti costituzionalmente protetti". Per un approfondimento del tema v. anche F. MARTINI, *Potere e diritti fondamentali nelle nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, 2, p. 377 ss.

<sup>45</sup> Cfr. corte cost. n. 204 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2181 ss. e 191 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1921 ss., in cui il Giudice delle leggi ribadisce che deve trattarsi di materie determinate nelle quali la pubblica amministrazione agisce nell'esercizio dei suoi poteri.

<sup>46</sup> Di tale avviso sembra anche P.M. SAVASTA, *Il contenzioso elettorale*, Relazione al Convegno Nazionale di Studi "La codificazione del processo amministrativo: riflessioni e proposte" - Siracusa 30 e 31 ottobre 2009", in [http://www.lexitalia.it/p/92/savasta\\_contenzioso](http://www.lexitalia.it/p/92/savasta_contenzioso), p. 34.



Rispetto a questa tecnica decisoria, viene in ultimo da chiedersi se, anziché ricorrere ad una pronuncia di inammissibilità che facesse propria la tesi della Suprema Corte di Cassazione, il Giudice delle leggi non avrebbe potuto osare, fin da ora, un più incisivo intervento che ricavasse dal tessuto normativo vigente, sempre per il tramite di una sentenza interpretativa di rigetto, un indirizzo diretto ad assicurare alle controversie relative al procedimento pre-elettorale un rimedio strettamente giurisdizionale, anche nella sostanza, affermando la competenza del giudice amministrativo.

L'interrogativo sorge dalla constatazione che, in fondo, la tendenza alla giurisdizionalizzazione della materia appare chiara anche nella volontà del Parlamento, non solo nella strenua rinuncia delle Camere ad occuparsi di questi aspetti, ma anche nell'orientamento legislativo dalle stesse assunto nel momento in cui hanno, con la delega richiamata dalla stessa Corte, conferito al Governo il compito di definire la procedura giudiziaria per la difesa dei diritti politici nella fase che precede il voto.

<sup>47</sup> Il Governo, in attuazione della delega conferita dal Parlamento, ha al momento approvato, nel Consiglio dei Ministri n. 89 del 16 aprile 2010, lo schema di decreto legislativo sulla riforma del processo amministrativo, ora in attesa di essere assegnato alla competenti commissioni parlamentari per il prescritto parere (in tema v. P.M. SAVASTA, *La riforma del processo amministrativo tra efficienza ed innovazione*. Relazione al Seminario di Studi "Il giudizio amministrativo tra codificazione, class action e recepimento della più recente direttiva ricorsi in materia di appalti pubblici" - Roma 9 febbraio 2010, reperibile sul sito internet [http://www.giustizia-](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010_3_Savasta_Il_progetto_di_riforma.htm)

[amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/2010\\_3\\_Savasta\\_Il\\_progetto\\_di\\_riforma.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2010_3_Savasta_Il_progetto_di_riforma.htm)). Il nuovo Codice dedica il Titolo VI del Libro IV alla disciplina dei "riti speciali" e vi comprende anche il "Contenzioso sulle operazioni elettorali". In particolare, la bozza del Codice elaborata dal Governo attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione sugli atti del procedimento elettorale preparatorio per il rinnovo delle Assemblee politiche (art. 126). La relativa procedura è illustrata agli artt. 129-130, secondo i quali i ricorsi concernenti i contrassegni, le liste, i candidati e i collegamenti sono da presentare, in prima istanza, al T.A.R. Lazio sede di Roma e, in sede di appello, al Consiglio di Stato. In attesa dell'emanazione del decreto legislativo, la giurisprudenza della Corte di Cassazione è ferma nel sostenere che il deferimento delle controversie pre-elettorali alle Camere rappresenti, ad oggi, l'unica soluzione realisticamente possibile. Il meccanismo di azionabilità delle posizioni soggettive implicate nelle fasi propedeutiche alla manifestazione del voto - pur comportando "il differimento della tutela medesima ad un momento successivo alla conclusione della consultazione elettorale" - rappresenta la modalità necessaria per contemperarne la garanzia costituzionale con le "indifferibili esigenze di speditezza del procedimento elettorale che l'art. 61 Cost. postula...", le quali non sarebbero, invece, compatibili con "una forma compiuta di tutela giurisdizionale preventiva idonea a metter capo ad una pronuncia definitiva" (cfr. Cass. civ., sez. un., sentt. 8 aprile 2008, nn. 9151, 9152, 9153; Cass. civ., sez. un., ordd. 8 aprile 2008, nn. 9155, 9156, 9157).

<sup>48</sup> Secondo la classica elaborazione di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, vol. II, pp. 402 ss., che ammette la categoria delle sentenze additive di prestazione (come si configurerebbe nella fattispecie) in un contesto normativo in cui la soluzione normativa "è logicamente necessitata" (cfr. Corte cost. n. 109 del 1986, in *Giur. cost.*, 1986, p. 612 ss. e n. 125 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988, p. 422 ss.). Sul punto v. anche A. RUGGERI A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 150 e E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 130-131.

<sup>49</sup> Cfr. E. LEHNER, *Osservazioni a Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana*, ord. 29 maggio n. 489, op. cit., p. 3, sulla scorta delle argomentazioni di A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 235-236.

E' pur vero che la stessa esistenza della l. 69/2009 potrebbe comprovare l'impossibilità di ravvisare, nel *corpus* normativo vigente, le basi per una competenza dell'autorità giudiziaria, ma ci si può chiedere se tale provvedimento – pur ancora inattuato – non possa comunque offrire un contributo di interpretazione 'autentica' di regole non esplicitate nel tessuto vigente, ma necessariamente ricomprese nello spirito e nei principi di un ordinamento incardinato sulla effettiva garanzia giurisdizionale dei diritti costituzionalmente riconosciuti.

La risposta al quesito è necessariamente riconnessa al valore riconosciuto alla legge di delega. Partendo dall'assunto che i principi e le direttive in essa previsti non si esauriscono nel rapporto fra soggetto delegante e soggetto delegato, ma vanno ad incidere sui contenuti della disciplina prodotta dal Governo<sup>50</sup>, occorre però ammettere che tale effetto risulta legato alla entrata in vigore del decreto legislativo, non essendo le disposizioni della delega applicabili prima di questo momento<sup>51</sup>.

E sempre solo a partire dalla vigenza del decreto delegato la legge delega può assumere la veste di riferimento per l'interpretazione del diritto oggettivo.

Ne deriva, in sostanza, che il sistema normativo non può dirsi ancora innovato dalla riforma *in itinere*, e nemmeno inciso, sul piano interpretativo, dalle direttive espresse nella legge parlamentare, ad oggi non utilizzabili al fine di ricostruire un orientamento già operante del legislatore.

Inoltre, la delega sarebbe inidonea a fornire una linea interpretativa che sia già rintracciabile nel tessuto legislativo in vigore, e che possa quindi sostenere un intervento manipolativo (additivo) sulle disposizioni oggetto di sindacato di legittimità, anche per il fatto che devolve la materia pre-elettorale alla giurisdizione amministrativa sulla base di un rito *ad hoc* (ora inesistente) idoneo a definire i ricorsi presentati prima delle elezioni.

In definitiva, ad avviso di chi scrive, di fronte ad un vuoto (o rifiuto) di tutela giurisdizionale, che a conti fatti esiste, nei riguardi dei diritti politici di partecipazione alle elezioni delle Camere, la Corte non aveva, in questo giudizio sulla legittimità della legge elettorale, solidi appigli per superare la tesi che affida alla sede parlamentare la difesa delle situazioni giuridiche inerenti alle fasi pre-elettorali.

Non rimane allora che affidarsi, come si anticipava, alla risorsa "ultima" del conflitto di attribuzioni<sup>52</sup>, come unico strumento che può permettere alla Corte di dare una svolta, in un senso o nell'altro, alla questione qui porposta, e che potrebbe anche rappresentare l'occasione per lanciare un segnale di ripensamento della prerogativa sancita dall'art. 66 Cost.

---

<sup>50</sup> Così A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e delegata*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 947.

<sup>51</sup> Sulla efficacia differita della legge di delegazione v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, 6° ed., Padova Cedam, 1993, p. 96 e, successivamente, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 52 e M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, p. 1488.

<sup>52</sup> La natura "residuale" del conflitto di attribuzioni è acutamente illustrata da R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, op. cit., p. 130 ss., quando afferma che "... il conflitto è un completamento del sistema giurisdizionale, nel senso che ad esso si può ricorrere laddove manchino altre risorse giurisdizionali".