

Audizione su sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale
Commissione Affari costituzionali – Senato della Repubblica
3 giugno 2021

Memoria del prof. Gaetano Silvestri

La sentenza n. 48 del 2021 della Corte costituzionale pone al legislatore due ordini di questioni, che si possono così sintetizzare:

A) È stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, che fissano in 1500 il numero di sottoscrizioni necessarie per candidarsi e per presentare liste di candidati alle elezioni politiche (comma 1) ed in cui è stabilito che l'esenzione da tale onere è concessa solo ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppi parlamentari in entrambe le Camere.

La prescrizione di cui sopra – certamente opportuna per evitare candidature stravaganti o di mero disturbo - è stata ritenuta eccessivamente onerosa per quelle forze politiche di nuova formazione che non sono ancora dotate di una struttura organizzativa consistente in tutto il Paese. Sarebbe in tal modo compressa in misura inaccettabile la libertà di partecipare alle elezioni e sarebbe leso pertanto il principio di eguaglianza e il diritto di elettorato passivo. Per di più, il tempo a disposizione (11 giorni) sarebbe troppo esiguo per raccogliere, su scala nazionale, le 94.500 firme richieste.

L'esenzione dall'onere delle firme solo a favore delle formazioni politiche già costituite in gruppi parlamentari in entrambe le Camere – non essendo sufficiente che lo siano in una sola – appare peraltro causa di una cristallizzazione delle forze politiche, contribuendo a riprodurre, da un'elezione all'altra, la situazione esistente, reprimendo sul nascere il rinnovamento del quadro politico-parlamentare.

La Corte costituzionale, con la sentenza di cui si discute, ha ritenuto non manifestamente irragionevole la disposizione censurata, anche per l'ampio margine di discrezionalità di cui dispone il legislatore in questa materia.

Nel prendere atto della decisione della Corte, mi sembra però utile osservare che la manifesta irragionevolezza è presupposto necessario per un

intervento diretto del giudice delle leggi, ma non per un intervento del Parlamento, che può porre a base della propria iniziativa l'opportunità di una riforma, che a me sembra sorretta dai validi motivi, che sono stati brevemente illustrati in precedenza. Sarebbe quindi auspicabile che il numero delle firme occorrenti fosse diminuito a 500 (o altro numero ritenuto congruo dal Parlamento), che porterebbe a 24.500 l'ammontare complessivo delle sottoscrizioni richieste, vicino peraltro a 23.625, già previsto per un breve periodo dall'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 2017.

Sarebbe pure opportuno che l'esenzione dalla raccolta delle firme venisse riconosciuta anche alle formazioni politiche che hanno costituito un gruppo parlamentare in una sola delle Camere.

Queste proposte non intaccano – a mio sommo avviso – la serietà delle candidature, ma allargano la possibilità di sottoporre agli elettori uomini e programmi nuovi, non ancora confortati da largo seguito, ma, in ipotesi, meritevoli di essere messi alla prova della consultazione elettorale. Né si andrebbe in tal modo incontro ad una ulteriore frantumazione della rappresentanza politica. Questo effetto discende dalla legge elettorale, nella parte che regola la trasformazione dei voti in seggi, non dalle norme che disciplinano l'accesso alla competizione politica, che, in un sistema democratico e pluralista, deve essere aperto al più ampio numero di voci e di proposte.

B) La Corte ha rilevato un vuoto di tutela nel procedimento elettorale preparatorio, giacché da una parte la giurisprudenza costante della Corte di cassazione ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sia del giudice ordinario che di quello amministrativo, affermando, di converso, la competenza delle stesse Camere ai sensi dell'art. 66 della Costituzione; dall'altra le Giunte delle elezioni delle due Camere hanno riconosciuto la propria giurisdizione solo con riguardo a coloro che sono stati eletti e di cui si contestino i titoli di ammissione. Restano pertanto fuori da ogni tutela altre questioni - come quella appunto della presentazione delle candidature – ugualmente rilevanti dal punto di vista democratico e costituzionale.

In una precedente sentenza (n. 259 del 2009) la Corte aveva indicato come possibile soluzione una legge che affermasse in materia la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Si tratta infatti di materia in cui vengono in campo diritti soggettivi (principale tra tutti il diritto

fondamentale, costituzionalmente tutelato, di elettorato passivo), la cui cognizione spetta, per principio generale, al giudice ordinario. L'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo può pertanto avvenire solo con apposita legge, frutto di una scelta discrezionale del Parlamento, che valuta – secondo quanto indicato dalla costante giurisprudenza costituzionale – l'intreccio tra questioni amministrative e questioni soggettive nonché la difficile distinguibilità, in alcune situazioni, dei diritti soggettivi dagli interessi legittimi. La scelta del legislatore non può essere surrogata da una sentenza sostitutiva della Corte costituzionale. Per questo motivo la Corte costituzionale dichiarò, nel 2009, inammissibile la questione, ricordando però che era aperto il termine indicato dall'art. 44 della legge n. 69 del 2009, in cui era contenuta una delega legislativa al Governo per introdurre, nella materia del procedimento elettorale preparatorio, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, mediante la previsione di un rito abbreviato, che consentisse la risoluzione delle controversie in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni.

La delega non è stata esercitata nel termine previsto, ma il Parlamento può oggi, con una legge, riempire il grave vuoto di tutela che è stato accertato dalla Corte con la recente pronuncia, di cui ora si discute. Appare quanto mai necessaria una tutela giurisdizionale rapida e tempestiva, che comunque non può essere assicurata dalle stesse Camere *a posteriori*, quando il danno della esclusione dalle elezioni è ormai compiuto e irreparabile. Ciò a prescindere dalla considerazione che l'art. 66 Cost. è norma eccezionale (come affermato a chiare lettere nella sentenza n. 259/09) e quindi non suscettibile di interpretazioni estensive o analogiche, secondo i comuni principi ermeneutici.

Sinora la Corte ha osservato un comportamento di *judicial deference* verso il Parlamento, pronunciando, per ben due volte, sentenze di inammissibilità. Bisogna tuttavia sottolineare che il vuoto di tutela è sempre meno tollerabile e dà luogo alla lesione di un diritto fondamentale. Sembra venuto il tempo quindi di un atto legislativo che colmi questo vuoto, senza aspettare interventi sostitutivi del giudice delle leggi, che poi vengono deprecati perché invasivi di campi, come quello elettorale, riservati alla rappresentanza politica democratica.

Mi sembrerebbe una buona occasione per realizzare una virtuosa collaborazione tra Parlamento e Corte costituzionale in favore dei diritti dei cittadini.