



Rivista N°: 2/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 03/05/2023

AUTORE: Irene Tantulli*

PROFILI CRITICI DELLA PRESENTAZIONE DELLE LISTE ALLE ELEZIONI POLITICHE, TRA LA RACCOLTA FIRME E LA SOTTOSCRIZIONE DEL CANDIDATO

ISSUES REGARDING THE PRESENTATION OF LISTS AT THE POLITICAL ELECTIONS, FROM COLLECTING SIGNATURES TO THE SUBSCRIPTION OF THE CANDIDATE

Sommario: 1. Introduzione - 2. La disciplina - 3. I sottoscrittori delle liste: vi rientra il candidato-elettore? - 4. Un Giano bifronte: lesione dell'elettorato attivo e passivo.

1. Introduzione

Basta consultare il sito della Suprema Corte di Cassazione per rendersi conto della mole dei ricorsi presentati avverso l'esclusione delle liste dall'ultima competizione elettorale nazionale, tenutasi il 25 settembre 2022. Per la precisione, 164, di cui 156 decisi e solo 3 accolti¹.

Nell'apposita pagina internet è, infatti, possibile prendere visione delle copiose decisioni assunte tra il 24 e il 31 agosto 2022 dall'Ufficio elettorale centrale nazionale.

Si tratta, in gran parte, di respingimenti dovuti al mancato raggiungimento del numero minimo di sottoscrizioni prescritte, strettamente connesso, in alcuni casi, all'infondata pretesa di esonero dalla raccolta delle stesse². O, ancora, dall'assolvimento dell'onere con modalità diverse da quelle previste dalla legge, ossia in forma digitale³ anziché cartacea.

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università degli Studi Milano "Bicocca".

¹ Provvedimenti nn. 47, 64, 132 del 2022, rinvenibili al sito: Corte Suprema di Cassazione, Elezioni, <https://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/elezioni.page>.

² Per una panoramica generale, si veda G. MAESTRI, *Spigolando tra le (tantissime) decisioni di Cassazione sulle candidature*, in *I simboli della discordia*, 13 settembre 2022, <http://www.isimbolidelladiscordia.it/>.

³ Si tratta del caso della lista "Referendum e Democrazia", che ha utilizzato lo strumento della firma elettronica qualificata. Per un approfondimento si vedano G. MAESTRI, *Spigolando tra le (tantissime) decisioni cit.* e F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale. Il caso della "Lista Cappato"*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2023, pp. 193-209.

La rapida panoramica, che si limita a fotografare lo stato dell'arte precedente all'effettivo esercizio del voto, dischiude in realtà una riflessione più profonda.

Infatti, la normativa che governa la fase prodromica alla celebrazione delle elezioni, pur non mancando di ambire a regolare in maniera più ordinata lo svolgimento della competizione elettorale stessa, finisce per avere un inevitabile riverbero su questa. Con la conseguenza che le scelte operate dal Legislatore in tale sede di necessità si traducono in condizionamenti in occasione dell'appuntamento elettorale.

Di qui l'esigenza di far emergere tutte le incongruenze di una disciplina non relegabile a mero e innocuo tecnicismo, ma dirimente per indagare la concreta portata del diritto di voto accordato ai cittadini elettori e cartina di tornasole dei caratteri che permettono di delineare i tratti di una compiuta democrazia pluralista.

L'elemento principe indiziato è sicuramente la richiesta di un certo numero di sottoscrizioni, analizzato non solo nella sua previsione specifica, ma anche sulla base del trattamento (più o meno legittimamente) differente riservato alla platea delle forze politiche che si candidano a partecipare alla competizione.

Si tratta di un requisito non presente in tutti gli ordinamenti. Ed è anzi, la sua assenza o presenza, a tracciare uno spartiacque nel panorama giuridico europeo, dando vita a una sorta di dicotomia⁴.

Ricorrervi è pur sempre una libera scelta di politica legislativa, ma con incidenza diretta sulla costellazione delle forze politiche in lizza per la rappresentanza e, dunque, sull'ampiezza dell'offerta elettorale.

Ecco perché non può che trattarsi di questione di misura.

È quanto suggerisce, del resto, anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione all'art. 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Secondo la Corte Edu, infatti, la richiesta di un determinato numero di sottoscrizioni a sostegno delle liste, pur non ostacolando in sé l'espressione del corpo elettorale (*Josep Asensio Serqueda/Spagna*⁵; *Federación Nacionalista Canaria/Spagna*⁶; *Brito da Silva Guerra e Sousa Magno/Portogallo*⁷; *Mihaela Mihai Neagu/Romania*⁸), si giustifica solo laddove persegua un fine legittimo – *quale la selezione di candidati che godano di una pur minima rappresentatività* –, con proporzione di mezzi⁹. Proporzione delle misure che è, d'altronde, concetto ricorrente anche nella giurisprudenza costituzionale.

⁴ Per un approfondimento, si veda P. PASSAGLIA (a cura di), *Appunto sulla sottoscrizione da parte degli elettori delle candidature*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, Area di diritto comparato, febbraio 2021, pp. 1-24. Va peraltro precisato come gli ordinamenti non siano necessariamente ascrivibili *in toto* all'una o all'altra categoria, venendo in rilievo la specifica elezione presa in considerazione. La netta divaricazione è, poi, mitigata nei casi in cui si faccia ricorso al criterio della "rappresentatività presunta", che permette di esentare coloro che abbiano già dimostrato un qualche indice rappresentativo. Infine, in alcuni ordinamenti, come quello austriaco, la sottoscrizione può provenire, anziché dagli elettori, da un dato numero di membri della Camera. Nel caso specifico, da parte di tre membri del Consiglio nazionale; (p. 21).

⁵ Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo, decisione del 9 maggio 1994.

⁶ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sezione quarta, decisione del 7 giugno 2001.

⁷ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sezione seconda, decisione del 17 giugno 2008.

⁸ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sezione terza, decisione del 6 marzo 2014.

⁹ Si veda la *Guida sull'articolo 3 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Diritto a libere elezioni*, aggiornata il 30 aprile 2019, Ministero della Giustizia, in www.giustizia.it.

In alcune pronunce, ad esempio, il giudice tedesco e quello austriaco hanno declinato il bilanciamento tra mezzi e fine in un icastico parallelo tra numero di sottoscrizioni richieste per la candidatura e soglia dei voti necessari al successo elettorale: solamente quando il primo si attesti a un livello decisamente inferiore alla seconda, la cornice normativa può dirsi equilibrata (cfr. BVerfGE 60, 162; 67, 369; VfSlg. 3969/1961; 7821/1976¹⁰).

Di qui la sollecitazione a indagare la *ratio* propria dell'istituto, che si giustifica nella misura in cui razionalizzi il procedimento elettorale, limitando il campo alle formazioni che abbiano dimostrato (o dimostrino) un qualche radicamento nelle preferenze degli elettori, senza svuotare, però, di contenuto il diritto di elettorato passivo, che deve anzi esser preservato da parte di una disciplina che organizzi, ma non penalizzi irragionevolmente determinate forze politiche. In particolare quelle di nuovo conio, a cui non dev'essere murato il varco d'accesso alla rappresentanza.

Sempre nel solco della stessa *ratio* s'insinua un profilo d'indagine ulteriore, che può dirsi ad oggi non più controverso, stante il netto (e ampiamente argomentato) cambio di orientamento giurisprudenziale. Ma che nel tempo ha saputo suscitare diverse posizioni.

Si tratta di un problema piuttosto dirimente: può il candidato, in quanto elettore, sottoscrivere la propria candidatura?

L'interrogativo è il vero movente dell'intero lavoro, che si propone di mettere senz'altro a nudo gli aspetti più problematici della disciplina, ma che mira a prendere una netta posizione in merito. Evidenziando come un'inversa soluzione, anche se suggellata dalla legge, finisca per ledere non solo il diritto di elettorato passivo del candidato escluso dal novero dei sottoscrittori, ma finanche il suo diritto di elettorato attivo.

2. La disciplina

Che la presentazione delle candidature debba esser suffragata dal sostegno di una quota di elettori, è principio rinvenibile fin dalla prima disciplina adottata nel nostro sistema¹¹.

A ricordarlo è la stessa Corte costituzionale che, nel 1992 (sent. n. 83), ha ripercorso le normative succedutesi nel tempo, a partire da quella predisposta per l'elezione dell'Assemblea costituente¹². E ne ha ricavato quanto segue:

“Si può dunque ritenere che nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di

¹⁰ Per un approfondimento, si veda P. PASSAGLIA (a cura di), *Appunto sulla sottoscrizione cit.*, pp. 18 ss.

¹¹ Corte cost., sent. n. 83 del 1992, *Considerato in diritto*, punto 2, punto 3. In particolare: “*Si è quindi di fronte ad una scelta operata dal legislatore fino dal 1946, confermata anche nelle leggi più recenti (v. legge 21 marzo 1990, n.53 e legge 11 agosto 1991, n. 271), nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 51 della Costituzione, al fine di soddisfare un'esigenza certamente non irragionevole. (...)*”; punto 3. La pronuncia è in più parti fondamentale nella ricostruzione della *ratio* dell'istituto e viene ripresa anche da Corte cost., sent. n. 48 del 2021; (*Considerato in diritto*, punto 8).

¹² Si tratta del decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74. Sul punto, si veda F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale cit.*, pp. 200-204.

*dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori. (...)*¹³.

La raccolta firme a sostegno delle candidature può dirsi, pertanto e in definitiva, principio consolidato, confermato del resto a ogni livello di consultazione¹⁴.

Ma senza togliere che resti pur sempre determinante il come, nello specifico, venga delineata la disciplina, nel ramificato intreccio di regole ed eccezioni.

Non ne fanno mistero diversi e autorevoli Autori, che riconoscono come la normativa sul punto costituisca “storicamente (...) un capitolo contestato e criticabile della legislazione elettorale, nella misura in cui sono consentiti meccanismi di esenzione (...) che pongono seri problemi di compatibilità con il principio di eguaglianza”¹⁵.

La disciplina volta a regolamentare la presentazione delle candidature, infatti, è stata tanto incisa dall'avvicinarsi delle novelle legislative (spesso, peraltro, a ridosso dell'appuntamento elettorale) da risultarne perfino incerta la portata del diritto di elettorato passivo¹⁶. Oltre all'annotazione, non secondaria, che, tra la regola aurea, ad oggi prevista, della costituzione in gruppo in entrambe le Camere e l'ipotesi più blanda di esonero concessa, corre una distanza difficilmente giustificabile¹⁷. Soprattutto per le irragionevoli disparità che, nei fatti, si sono venute a creare tra le nuove forze politiche. In particolare, tra chi, senza passare per le elezioni, ha potuto beneficiare dell'esonero grazie al collegamento con altro simbolo e chi, al contrario, avrebbe anche dimostrato il proprio seguito, ma con modalità di raccolta delle firme non ammesse (ragionevolmente o no) dalla legge¹⁸.

¹³ Corte cost., sent. n. 83 del 1992, *Considerato in diritto*, punto 2. La Corte, tuttavia, ascrive al medesimo principio l'esenzione, introdotta nel 1976, “per la presentazione di liste o di candidature con contrassegni tradizionalmente usati da partiti o gruppi politici che abbiano avuto eletto un proprio rappresentante in Parlamento o siano costituiti in gruppo parlamentare (...) trattandosi di partiti o di gruppi la cui consistenza è dimostrata dall'avvenuta elezione di loro rappresentanti in Parlamento.”; punto 2.

¹⁴ Per un approfondimento, si veda F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale cit.*, p. 202. L'A. mette in parallelo la disciplina per l'elezione del Parlamento nazionale con quella per l'elezione del Parlamento europeo (art. 12, co. 2, l.n. 18/1979) e con la disciplina di principio, ripresa da gran parte delle legislazioni regionali, prevista dall'art. 9 della l.n. 108/1968.

¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, p. 58. “Tuttavia (...) occorre interrogarsi seriamente sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative relative all'esenzione dalla raccolta delle firme riservate solo ad alcune formazioni politiche (quelle costituite in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi), a maggior ragione perché la “presunzione di rappresentatività” che dovrebbe sostenere questa fattispecie non sembra invocabile se non altro perché in un ramo del Parlamento (la Camera dei deputati) i criteri per la composizione dei gruppi sono ispirati a un criterio meramente numerico mentre nell'altro (il Senato), a partire dalla revisione del regolamento del 2017, è stato introdotto un criterio “politico”, che peraltro è stato in qualche modo “attenuato” in via interpretativa (...); (G. TARLI BARBIERI, *Necessaria e auspicabile riforma della disciplina del contenzioso elettorale preparatorio riferito alle elezioni politiche a seguito della sent. 48/2021 della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 2, 2021, p. 671).

¹⁶ G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio: la Corte chiama, il Parlamento risponde; Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato sulla sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, 4, 2021, p. 14.

¹⁷ G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio cit.*, p. 14.

¹⁸ Il riferimento implicito è alla lista “Impegno civico”, beneficiaria del simbolo depositato da “Centro democratico” di Bruno Tabacci, e alla lista “Referendum e Democrazia”. Si veda l'intervista a G. Azzariti, *Elezioni, costituzionalista Azzariti: “Norma raccolta firme contraria a principio di uguaglianza”*, in *Adnkronos*, <https://www.adnkronos.com>, 31 luglio 2022.

Aprondo con vigore il dibattito sul miglior rimedio esperibile per restituire concreta “parità di armi” alle diverse forze politiche¹⁹. Perseguibile, forse, con l’estensione a tutti i partiti dell’onere di raccogliere le sottoscrizioni, non potendosi allargare ulteriormente le maglie dell’esonero se non correndo il serio rischio di ammettere forze politiche totalmente prive di credito²⁰. Motivo per cui, del resto, la raccolta firme ha ancora ragion d’esistere.

Ma non esaurendo la possibilità d’intraprendere altre strade, meno rivoluzionarie.

Tornando all’architettura ideale, cui la disciplina vigente aderisce, il precetto è rappresentato dalla richiesta di un determinato numero di sottoscrizioni a sostegno delle liste, derogato nei casi in cui vi sia un elemento che possa ugualmente comprovare il radicamento della forza politica candidatasi.

Non è un caso, dunque, che, di norma, le esenzioni si concentrino sulle componenti politiche rappresentate in Parlamento, per la presunzione di rappresentatività che può astrattamente ricavarne e che tende, teoricamente, a giustificare un differente trattamento.

L’eccezione è generalmente condivisa e viene tendenzialmente considerata una ragionevole deroga. A dimostrazione, può essere ripreso un significativo passaggio di una sentenza del giudice costituzionale spagnolo: “*Entre unos partidos políticos y otros existe (...) un elemento diferenciador (haber obtenido o no representación en cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales) que, en atención a las finalidades legítimas a las que sirve el requisito del art. 169.3 LOREG, constituye una justificación objetiva y razonable del distinto trato que el legislador dispensa a uno y a otros (...)*”²¹.

Tuttavia, alla luce del contesto politico odierno, cangiante e mutevole, segnato dalla costante e repentina nascita di nuove forze politiche sulle ceneri delle precedenti, è legittimo (e forse doveroso) interrogarsi sulla persistente razionalità di un sistema di esonero riservato a chi abbia dimostrato rappresentatività solo diversi anni prima rispetto alla tornata elettorale da compiersi²². Oltre al conseguente rischio di cristallizzare l’esistente, a detrimento di una dialettica politica più fluttuante, dinamica e libera²³.

D’altra parte, il c.d. *parteienprivileg* si presta a essere letto come uno strumento d’arrocamento e di chiusura dei partiti alle istanze che, pur presenti nella società, non abbiano varcato la soglia d’ingresso al Parlamento²⁴. Disvelando, così, la faccia nascosta della medaglia di un fenomeno, in realtà, non troppo distante da quella che può rivelarsi un’arma a doppio taglio.

Nel nostro ordinamento, tuttavia, l’esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni non è appannaggio esclusivo delle forze politiche presenti in Parlamento (nella specifica declinazione

¹⁹ G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio cit.*, pp. 14-15.

²⁰ G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio cit.*, pp. 14-15.

²¹ *Tribunal Constitucional de España*, sent. n. 163/2011, II. *Fundamentos jurídicos*, 7. Per un approfondimento sul profilo, in un’ottica comparata e corredato della più importante giurisprudenza costituzionale, si rimanda nuovamente ad *Appunto sulla sottoscrizione cit.*, pp. 16 ss.

²² G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio cit.*, p. 15. L’A. fa specifico riferimento al requisito della formazione di gruppi parlamentari in entrambe le Camere a inizio legislatura, che registra una situazione vecchia, in teoria, di cinque anni al momento di svolgere le nuove elezioni.

²³ G. AZZARITI, *Il procedimento elettorale preparatorio cit.*, p. 15.

²⁴ Si vedano, seppur in relazione alla l.n. 270/2005, R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, VI, pp. 5200-5201.

indicata dalla legge, che richiede la costituzione “*in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all’inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi*”²⁵).

L’elencazione apre, al contrario, a un vasto ventaglio di ipotesi, che destano perplessità per il loro carattere “fotografico” e “provvedimentale”, lontano dalle paradigmatiche generalità e astrattezza²⁶.

Non è un segreto, infatti, che alcune deroghe, operative per le sole consultazioni immediatamente successive alla loro entrata in vigore e, dunque, ormai spirate, abbiano suscitato il sospetto di esser state forgiate “*ad partitum*”²⁷.

Di qui la necessità di analizzare più nel dettaglio la disciplina nel suo complesso, lasciando, tuttavia, da parte la normativa relativa alla circoscrizione Estero²⁸.

Per la presentazione di ciascuna lista nei collegi plurinominali, la legge richiede la produzione di una serie di documenti.

Tra i più importanti, si richiamano: la dichiarazione di presentazione della lista dei candidati per il collegio plurinomiale, con l’aggiuntiva indicazione delle candidature per i collegi uninominali ivi compresi; i certificati attestanti che i sottoscrittori della lista sono elettori dei Comuni compresi nel collegio (o la loro iscrizione nelle sezioni elettorali interessate, qualora il collegio sia disegnato all’interno di un unico Comune); il certificato d’iscrizione nelle liste elettorali di un Comune della Repubblica per tutti i candidati.

“*Ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena d’inammissibilità*” (art. 18-bis, co. 1, d.P.R. n. 361/1957, cui fa eco il rimando contenuto all’art. 9., co. 2, d.lgs. n. 533/1993).

L’intera documentazione va, inoltre, presentata nella finestra temporale intercorrente tra il trentacinquesimo e il trentaquattresimo giorno antecedente la votazione presso la cancelleria della Corte d’appello in cui abbiano sede gli Uffici centrali circoscrizionali e gli Uffici elettorali regionali (art. 20, co. 1, d.P.R. n. 361/1957; art. 9, co. 5, d.lgs. 533/1993).

Guardando più nello specifico i requisiti che attengono alla formazione delle liste, l’elencazione dei nominativi, indicati con alternanza di genere, deve contemplare tra i due e i quattro candidati. Mentre un solo candidato è presentato nei collegi plurinominali del Senato in cui sia assegnato un unico seggio²⁹.

²⁵ Art. 18-bis, co. 2, d.P.R. n. 361/1957; art. 9, co. 2, d.lgs. n. 533/1993.

²⁶ Si mutua qui l’analisi svolta da R. Balduzzi e M. Cosulich sulle soglie di sbarramento e sulle esenzioni dalla raccolta firme, in relazione alla l.n. 270/2005; (R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica cit.*, pp. 5194; 5200-5201).

²⁷ Si mutua l’efficace espressione utilizzata da G. Tarli Barbieri; (G. TARLI BARBIERI, *Necessaria e auspicabile riforma cit.*, pp. 671).

²⁸ Regolata dalla l.n. 459/2001 (si veda, in particolare, l’art. 8 e il regolamento d’attuazione della legge, d.P.R. n. 104/2003). Si consultino anche le *Istruzioni per la presentazione e l’ammissione delle candidature, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle ripartizioni della circoscrizione Estero, 25 settembre 2022*, www.int.gov.it, pp. 48 ss.

²⁹ Per la precisione, “*il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all’unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinomiale; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro*” (art. 18-bis, co. 3, d.P.R. n. 361/1957). Lo stesso prevede l’art 9, co. 4, d.lgs. n. 533/1993 per l’elezione del Senato, con l’eccezione riportata in testo qualora nel collegio si elegga un solo senatore. Per un

La dichiarazione di presentazione della lista dev'essere corredata delle firme (autentiche) dei sottoscrittori, salvo che abbia diritto all'esonero. Nel qual caso, oggetto di produzione è la sottoscrizione (autenticata) da parte del presidente o segretario del partito oppure del rappresentante, espressamente investito di tale potere³⁰ (art. 18-*bis*, co. 2, d.P.R. n. 361/1957; art. 9, co. 2 e 5, d.lgs. n. 533/1993).

All'infuori, dunque, dei casi di esonero, la lista dev'essere sottoscritta, a pena d'invalidità da 1.500 (fino a un massimo di 2.000) elettori per ogni collegio plurinomiale.

In caso di scioglimento anticipato delle Camere di più di 120 giorni rispetto alla scadenza naturale, il numero delle sottoscrizioni richieste è dimezzato³¹ (art. 18-*bis*, co. 1, d.P.R. n. 361/1957; art. 9, co. 2 e 5, d.lgs. n. 533/1993).

Ridotto a un quarto esclusivamente per le elezioni ormai svolte (art. 1, co. 1123, l.n. 205/2017).

Nulle le sottoscrizioni anteriori al 180° giorno rispetto al termine ultimo per la presentazione delle candidature (art. 14, co. 3, l.n. 53/1990).

Il quadro a grandi linee ricostruito, attiene alla regola. Cui s'accompagna una pleora d'eccezioni, incarnate dalle ipotesi di esonero (art. 18-*bis*, co. 2, d.P.R. n. 361/1957; art. 9, co. 2, d.lgs. n. 533/1993).

Nessuna sottoscrizione devono, infatti, presentare i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in ambedue le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali e i partiti o gruppi politici, rappresentativi di minoranze linguistiche, che abbiano conseguito un seggio nelle precedenti elezioni parlamentari.

E questa, se vogliamo, rappresenta la "regola" all'interno dell'eccezione.

Perché, limitatamente alle elezioni tenutesi nel 2022, beneficiari di esonero sono stati anche i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo in almeno una Camera al 31 dicembre 2021 e quanti *"abbiano presentato candidature con proprio contrassegno nelle ultime elezioni della Camera dei deputati o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia in almeno due terzi delle circoscrizioni ed abbiano ottenuto almeno un seggio assegnato in ragione proporzionale o abbiano concorso alla determinazione della cifra elettorale nazionale di coalizione, avendo conseguito, sul piano nazionale, un numero di voti validi superiore all'1 per cento del totale"*³².

approfondimento sulla contraddittoria previsione dell'elezione proporzionale di un solo senatore, si veda L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale e i suoi profili di illegittimità costituzionale*, Audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato, 19 ottobre 2017, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2017, p. 8. Sui profili d'illegittimità della disciplina, si vedano: A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2017, pp. 1-12; M. COSULICH, *Il tramonto dell'eguaglianza (del voto). Considerazioni critiche sulla legge n. 165 del 2017*, in *Critica del diritto*, 2/2017, pp. 15-30; L. SPADACINI, *La proposta di riforma elettorale cit.*, pp. 1-13; I. TANTULLI, *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2019, pp. 132-152.

³⁰ Ai sensi dell'art. 17, co. 1, d.P.R. n. 361/1957 e dell'art. 8, co. 1, d.lgs. n. 533/1993.

³¹ Vista la *ratio* della previsione, oggetto di dimezzamento deve intendersi solo il numero minimo di firme, non già quello massimo (Corte Suprema di Cassazione, Ufficio centrale nazionale, decisione 26 febbraio, 1994 richiamata dalle *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle circoscrizioni/regioni del territorio nazionale, 25 settembre 2022*, Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione centrale per i servizi elettorali, www.int.gov.it, p. 80).

³² Art. 6-*bis* d.l. n. 41/2022, convertito, con modificazioni, dalla l.n. 84/2022.

La normativa, ora ripercorsa, con cui si sono svolte le ultime elezioni politiche, ha prestatato il fianco a molte critiche ed è stata fonte di controversie, arrivate perfino davanti al Giudice delle leggi.

Sulla disciplina si è, infatti, espressa la Corte costituzionale, con sent. n. 48 del 2021³³.

La pronuncia è, come naturale, figlia della concreta prospettazione delle doglianze, che non hanno riguardato «*«di per sé, né il numero delle sottoscrizioni (...)[né] l'esistenza, in sé, dell'esenzione dal relativo onere per alcune soltanto delle formazioni politiche»*», ma «*l'effetto congiunto «di una pluralità di limiti all'esercizio del diritto di candidarsi ex art. 51, co. 1, Cost.»*»³⁴. Costringendo la Corte a una declaratoria d'infondatezza³⁵ (per le censure mosse al co. 1 dell'all'art. 18-bis d.P.R. n. 361/1957) e d'inammissibilità (per quelle relative al co. 2).

Una prima questione di legittimità costituzionale atteneva alla mancata riduzione a un quarto del numero delle sottoscrizioni richieste. Facendo leva sull'eccessiva gravosità di una disciplina che, messa a paragone con le pregresse, poteva dirsi la più onerosa di sempre (o, meglio, di quelle adottate - e passate in rassegna - a partire dal 1957). Altri dubbi di legittimità costituzionali investivano, invece, l'esonero, circoscritto alle forze politiche costituite in gruppo in entrambe le Camere anziché in una soltanto³⁶.

In relazione a quest'ultima doglianza, la Corte non ha potuto che constatare la carente motivazione circa la rilevanza della questione, non avendo il rimettente spiegato perché le disposizioni fossero applicabili ai ricorrenti nel giudizio *a quo* né in che modo l'eventuale accoglimento (con estensione dell'esonero ai soggetti politici costituiti in gruppo in una sola Camera) avrebbe restituito «pienezza» al loro diritto di elettorato passivo³⁷.

In relazione alla prima, invece, la Corte non ha reputato sufficiente l'*excursus* normativo a dimostrazione dell'irragionevolezza della disciplina sottoposta al suo vaglio³⁸, date, del resto, le numerose variabili da tenere in considerazione per svolgere un adeguato confronto, quali, tra le tante, il numero dei collegi istituiti, la loro dimensione e il sistema elettorale adottato. Il rimettente non aveva, invece, censurato «*la previsione di un numero sempre uguale di sotto-*

³³ Per un approfondimento, si vedano: M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo: Corte costituzionale e Parlamento (ancora) alla ricerca di strumenti adeguati di tutela giurisdizionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2021, pp. 103-134; G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme: più spazi per tutelare i diritti, ma ora nulla cambia. Osservazioni su Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2021, pp. 429-454; M. MANCINI, *Tre manifesti a Palazzo della Consulta. Roma: la Corte traccia la via, del legislatore e dei giudici l'onere di percorrerla (a margine della sentenza n. 48 del 2021)*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, pp. 409-430; G. TARLI BARBIERI, *La necessaria e auspicabile riforma cit.*, pp. 658-672; L. TRUCCO, *Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021)*, in *Consulta OnLine*, 1, 2021, pp. 283-287.

³⁴ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Considerato in diritto*, punto 1.

³⁵ Critico sul punto M. Armano (M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo cit.*, p. 122). V. *infra* nota 38.

³⁶ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Considerato in diritto*, punto 1.

³⁷ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Considerato in diritto*, punto 6.

³⁸ Di diverso avviso M. Armano: «Gli argomenti spesi nell'ordinanza di rinvio per dimostrare l'irragionevolezza delle previsioni limitative della possibilità di partecipare alla competizione elettorale (...), determinata dalla previsione di un numero eccessivo di firme e dai tempi stretti per procedere alla raccolta delle stesse, erano (...) assai ben formulati. Essi dimostravano l'effetto di eccessiva compressione dell'elettorato passivo sulla scorta di dati puntuali ricavati da una comparazione diacronica (il confronto con le discipline previgenti nell'ordinamento interno) e sincronica (con le previsioni contenute in altri ordinamenti europei)»; (M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo cit.*, p. 122).

scrizioni, pur in collegi plurinominali non comparabili (...) per dimensione, popolazione, articolazione territoriale³⁹. Offrendo così la suggestione che fosse semmai da ricercare lì la spia per alcuni vizi. O, quanto meno, per dei difetti perfettibili da parte di una buona legislazione elettorale.

L'avvio di un ragionamento più ampio sul miglioramento dell'attuale disciplina può, dunque, partire dalle parole del Giudice delle leggi. Auspicando, anzi, degli interventi che, forti dell'esperienza vissuta, eccedano il solo profilo del *quantum* di firme da raccogliere, per abbracciare anche il "chi" e il "come" nell'assolvimento di tale compito⁴⁰.

Non va del resto dimenticata l'ampia discrezionalità di cui gode il Legislatore in tale ambito. Ma è la stessa *ratio* che sorregge l'introduzione di qualsiasi limitazione alla candidatura a dettare dei limiti e a guidare, sullo sfondo, come metro di misura della ragionevolezza della disciplina.

Gli adempimenti richiesti si giustificano fintanto che rispondano all'esigenza di attestare una minima rappresentatività della lista, senza però trascendere nell'ostacolo alla candidatura.

Il che, declinato in termini di buona normazione (e non solo di disciplina costituzionalmente conforme), dovrebbe portare il Legislatore a rifuggire gli oneri eccessivamente penalizzanti. E a favorire, invece, la partecipazione, lasciando la parola ultima agli elettori⁴¹.

Questo equilibrio può essere raggiunto seguendo le sollecitazioni offerte dalla Corte costituzionale, mettendo a frutto un intaglio che tenga conto delle peculiarità dei diversi collegi e che sia calibrato sulle diversità riscontrabili. Riducendo eventualmente il numero minimo di sottoscrizioni richieste; estese, in ipotesi, a tutti i partiti. Oppure esentando solo chi abbia dato effettiva prova di rappresentatività. Ma con l'impegno di non intervenire più ad arte, alla vigilia delle elezioni, con degli accorgimenti che sbilancino il quadro architettato⁴².

Mentre, l'apertura alle sottoscrizioni *online*, rimane un capitolo del tutto controverso⁴³.

La loro ammissione è una libera scelta politica, molto delicata per l'attinenza e la contiguità con i più stretti diritti fondamentali, per cui è dovuto un rigoroso e attento presidio⁴⁴.

³⁹ Corte cost., sent. n. 48 del 2021, *Considerato in diritto*, punto 8.

⁴⁰ Per un approfondimento, si vedano G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme cit.* e G. TARLI BARBIERI, *Necessaria e auspicabile riforma cit.*, pp. 670-672.

⁴¹ Sul delicato confine tra disciplina preparatoria costituzionalmente conforme e non e sull'ulteriore piano della buona (oltre che costituzionalmente legittima) pratica legislativa, si veda G. Azzariti, *Il procedimento elettorale preparatorio cit.*, pp. 15-16.

⁴² Si veda G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme cit.*, pp. 451-452.

⁴³ Si veda G. MAESTRI, *Candidature e raccolta firme cit.*, pp. 453-454.

⁴⁴ Per un approfondimento, si veda: F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale cit.* L'A., affrontando il caso dell'esclusione della lista "Referendum e Democrazia", a p. 199, richiama le criticità emerse in un parere emesso dal Garante per la protezione dei dati personali, seppur relativo a un sistema affidato in gestione a un soggetto terzo, ancora da individuarsi, e riguardante la raccolta di sottoscrizioni ai fini referendari; (parere n. 106 del 24 marzo 2022: "*Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, in tema di disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione - 24 marzo 2022*", disponibile al sito: <https://www.garanteprivacy.it/home>). Precedente, pertanto, all'introduzione della "Disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione", con D.p.c.m. del 9 settembre 2022, G.U. n. 277 del 26 novembre 2022.

Tuttavia, l'esclusione dello strumento digitale per la presentazione delle candidature porta alla richiesta di maggiori esplicazioni⁴⁵ ora che ci si apre, invece, in materia referendaria e d'iniziativa legislativa popolare⁴⁶.

Infine, un ultimo appunto merita, in questa sede, di essere come minimo abbozzato.

Una lettura sinottica della disciplina prodromica al voto e della disciplina elettorale "in senso stretto"⁴⁷ è quanto s'impone per evitare che quel che non venga, in ipotesi, ostacolato dalla prima, finisca per essere vanificato dalla seconda.

Infatti, qualora l'accesso alla rappresentanza non fosse reso "proibitivo" da una normativa estremamente rigida sui requisiti per la candidatura – *come si presenta la vigente, all'in-fuori delle ipotesi di esenzione* -, rimarrebbe pur sempre in piedi una seconda strettoia da superare, incarnata dalla soglia di sbarramento, peraltro implicitamente innalzata dalla riduzione del numero degli eletti ad opera della l.cost. n. 1/2020.

Una visione d'insieme è l'unica che permette di valutare quanto la disciplina, nel suo complesso, restituisca alle forze politiche un'effettiva parità di *chance* ai blocchi di partenza e una concreta possibilità di essere incisive nella determinazione della politica nazionale.

3. I sottoscrittori delle liste: vi rientra il candidato-elettore?

Come ripercorso nelle pagine che precedono, la normativa fa riferimento agli "elettori" nel momento in cui impone un determinato numero di sottoscrizioni a sostegno delle liste.

Ma tra gli elettori del collegio è possibile si confondano anche i candidati.

Ecco, pertanto, che può sorgere il dubbio che questi siano ammessi a sottoscrivere la propria candidatura. Meglio ancora, se la legittimazione a sottoscrivere le liste vada accordata a tutti gli "elettori", come la legge dispone, o se possano evincersi degli impliciti distinguo tra meri elettori ed elettori-candidati, destinatari delle sottoscrizioni stesse.

Con tale domanda è stata costretta a confrontarsi l'amministrazione stessa.

Le Istruzioni del Ministero recano, infatti, la seguente indicazione:

"È stato chiesto se fra i sottoscrittori delle liste possano figurare gli stessi candidati.

Si ritiene di confermare la risposta negativa: cioè, per la logica incompatibilità tra la qualità di candidato e quella di sottoscrittore della propria candidatura.

⁴⁵ Intervista a G. Azzariti, *Elezioni, costituzionalista Azzariti: "Norma raccolta firme contraria a principio di uguaglianza" cit.*

⁴⁶ Art. 38-*quater*, co. 1, lett. c), d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l.n. 108/2021.

⁴⁷ Con sistema elettorale "in senso stretto" s'intende il "meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, costituito da tipo di scelta, tipo e dimensione del collegio e tipo di formula (proporzionale o maggioritaria)", mentre *in senso lato*, facendo quindi riferimento alla legislazione elettorale di contorno, si allude a "tutta la normativa di risulta, ma in particolare [al]l'ambito della propaganda e del finanziamento all'atto elettivo"; (F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, *Problemi di interpretazione della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, Atti del forum*, Roma, 5 maggio 2000, Milano, 2001, pp. 28-29). Nella seconda, vi rientrerebbe anche "tutta la legislazione relativa al processo preparatorio, di supporto e successivo all'atto elettivo"; (F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia: il dibattito sul sistema elettorale in Gran Bretagna e in Francia*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 535).

*Tale orientamento viene anche seguito dalle più recenti decisioni del Consiglio di Stato nelle sentenze che hanno esaminato analoga questione concernente l'esame delle liste dei candidati nelle elezioni comunali.*⁴⁸

Esiste effettivamente un precedente importante nel senso delle parole appena riportate.

Si tratta della sent. n. 4993/2014 del Consiglio di Stato, sez. V, relativa, in verità, ad elezioni provinciali.

La vicenda trae origine dalla prima applicazione della l.n. 56/2014 all'elezione del Consiglio provinciale di Massa-Carrara, da effettuarsi, pertanto, con un sistema elettorale di "secondo grado", con elettorato attivo e passivo in capo ai sindaci e ai consiglieri dei Comuni compresi nella Provincia (art. 1, co. 69).

Una lista era stata ruscata per la presenza, tra i sottoscrittori, di alcuni consiglieri comunali, candidatisi all'elezione dell'organo provinciale.

Sulla scorta delle indicazioni della circolare del Ministero dell'Interno n. 32/2014 e del regolamento organizzativo del procedimento elettorale provinciale, l'Ufficio elettorale provinciale aveva ritenuto che dette firme fossero state "apposte «da soggetti non legittimati»". Le aveva pertanto scomutate, ingenerando il "mancato raggiungimento del numero minimo di (...) sottoscrizioni"⁴⁹ richieste, pari ad "almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto" (art. 1, co. 70⁵⁰).

Il TAR Toscana, adito in prima istanza, aveva considerato legittimo l'operato.

I ricorrenti, appellanti, avevano nuovamente avanzato le proprie istanze: l'assenza di una legge che vietasse ai consiglieri candidati la sottoscrizione; l'impossibilità di sopperire alla lacuna legislativa con il richiamo ai principi relativi alle elezioni "di primo grado" -*ammesso che questi fossero nel senso di escludere il candidato dal novero dei sottoscrittori* -; la mancata incidenza delle fonti secondarie. E, ancor meno, delle circolari ministeriali.

L'impostazione non era, tuttavia, condivisa dal Consiglio di Stato.

Secondo il Supremo giudice amministrativo, il silenzio legislativo non ostava al "richiamo alle regole generali del procedimento elettorale preparatorio, ed in particolare alla verifica di rappresentatività delle liste partecipanti a competizioni elettorali"⁵¹; verifica di cui, anzi, l'art. 1, co. 70, nell'indicare una certa percentuale degli "aventi diritto al voto", ne era, in qualche misura, una conferma.

La trasformazione in ente di secondo grado, non faceva venire meno la base elettiva dello stesso. Di qui la necessità di mantenere, come strumento dimostrativo di rappresentatività, la sottoscrizione delle liste da parte di quanti non vi risultassero candidati.

L'assioma argomentativo era enucleato nei termini seguenti.

⁴⁸ Istruzioni per la presentazione e per l'ammissione delle candidature cit., p. 81. Analoga indicazione è riportata nelle Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle ripartizioni della circoscrizione Estero, 25 settembre 2022, www.int.gov.it, p. 55.

⁴⁹ Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in "Fatto".

⁵⁰ "L'elezione avviene sulla base di liste, composte da un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore alla metà degli stessi, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto."; (art. 1, co. 70, l.n. 56/2014).

⁵¹ Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in "Diritto", punto 3.

Per poter appurare la rappresentatività delle liste, s'imponeva un'insita e "consustanziale (...) alterità soggettiva tra elettori e candidati"⁵².

"Solo il corpo elettorale (...) [avrebbe potuto] attribuire (...) rappresentatività" alle liste, per non cedere il passo alla mera "cooptazione (...) e [alla] pura autoreferenzialità"⁵³.

Una deroga al principio, dettata dalle specifiche esigenze legate alla maggior ristrettezza del bacino elettorale per l'organo provinciale, avrebbe essa sì richiesto "un'espressa previsione normativa", in quanto "eccezione alla regola"⁵⁴. E, sempre per lo stesso motivo, a nulla valeva l'argomento per cui la rappresentatività potesse risiedere già *in nuce* nei consiglieri comunali elettori⁵⁵.

Ne usciva pertanto un postulato: il candidato non poteva auto-sottoscrivere la propria candidatura, pena il travisamento delle corrette proporzioni di rappresentatività della lista.

Solo una legge avrebbe avuto la forza d'invertire il costruito logico, tramite l'indicazione puntuale del candidato tra i sottoscrittori.

Il percorso argomentativo qui riprodotto è stato, tuttavia, oggetto di un totale rivoluzionamento da parte della più recente giurisprudenza. In particolare, da Consiglio di Stato, sent. n. 5292/2020. A cui, però, le Istruzioni del Ministero non sono state aggiornate.

Il *casus belli* alla base, nuovamente la riconsiderazione di una lista – *questa volta nell'ambito di un'elezione comunale* – per il mancato superamento della soglia minima di sottoscrizioni richieste, a seguito dell'invalidazione di quante fossero state apposte da candidati nella medesima.

In questa occasione, il Consiglio di Stato ha ritenuto fondato il primo (e assorbente) motivo d'impugnazione, in cui l'appellante si doleva, in particolare, dell'insussistenza di un divieto per i candidati di sottoscrivere le liste e della "violazione del principio di tassatività delle limitazioni al diritto di elettorato passivo"⁵⁶.

Nella parte motiva, il Supremo giudice amministrativo ha dialogato con il proprio precedente (seguito dalla sentenza di primo grado, oggetto d'impugnativa), superandolo con il sussidio di due criteri: l'uno letterale, l'altro teleologico.

Del principio di "necessaria alterità" tra i sottoscrittori e i candidati della medesima lista, infatti, il giudice di ultima istanza non ha rinvenuto "alcuna esplicita statuizione nelle norme dell'ordinamento giuridico statale"; l'unica qualità soggettiva richiesta dalla disciplina⁵⁷ era, invece, "quella di "elettore", senza ulteriori specificazioni (...).

Sulla scorta di un canone interpretativo di tipo testuale – certo rilevante in una materia come quella elettorale, in cui le limitazioni dell'elettorato passivo devono intendersi giocoforza in senso tassativo - le disposizioni (...) non enuclea[va]no detto "principio"; non ricavabile del

⁵² Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in "Diritto", punto 5.

⁵³ Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in "Diritto", punto 6.

⁵⁴ Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in "Diritto", punto 7.

⁵⁵ Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4993 del 2014, in "Diritto", punto 8. Infine, non si registrava alcuna lesione ai diritti delle minoranze (nella specie, dei partiti rappresentati nei Consigli comunali della Provincia in numero insufficiente a presentare una lista). L'elezione di secondo grado non doveva per forza essere riproduttiva degli equilibri rappresentati negli organi elettivi di primo grado e nessuna norma richiedeva che le liste fossero espressione di uno stesso partito, né precludeva al candidato di sottoscrivere una lista concorrente (punto 9).

⁵⁶ Si veda Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 5292 del 2020, *Considerato*, motivo n. 1).

⁵⁷ Nello specifico si tratta dell'art. 28 d.P.R. n. 570/1960 e dell'art. 3 l.n. 81/1993.

resto nemmeno “applicando gli ulteriori criteri interpretativi, in specie quello logico e/o teleologico.”⁵⁸

Pertanto, dall'incrocio di ambedue i criteri interpretativi, il Supremo giudice amministrativo ha potuto dar vita a una polarizzazione degli scenari possibili: da un lato, il caso in cui il candidato non rientri tra gli elettori del collegio - e, in virtù di ciò, non sia ammesso a sottoscrivere la dichiarazione di presentazione della propria lista -, dall'altro, quello in cui il candidato sia anche elettore.

Nella seconda ipotesi, concorrerebbe senz'altro “a costituire quella base minima di rappresentatività che la disciplina di settore (...) pretende nel prescrivere un numero minimo di sottoscrizioni ad opera di “elettori””⁵⁹.

Dalla disamina delle motivazioni discende che, qualora si fosse escluso il candidato dai sottoscrittori, non solo si sarebbe creato un attrito con il principio di tipicità, ma si sarebbe sfuggiti perfino al perimetro della *ratio* originaria.

4. Un Giano bifronte: lesione dell'elettorato attivo e passivo

L'eloquente motivazione del Consiglio di Stato (sent. n. 5292/2020), riportata nei suoi passi salienti, è condivisibile *in toto* e sollecita ulteriori riflessioni che da questa prendono le mosse.

Infatti, che le limitazioni all'elettorato passivo⁶⁰ siano tassative e non possano trovare altra fonte se non in un'espressa statuizione legislativa⁶¹, è fondamento condiviso.

Tuttavia non è argomento ancora sufficiente per chiudere il cerchio del discorso. Che, anzi, invece di serrarsi, si dischiude a un terreno d'indagine fragile e poco piano proprio al momento di superare il primo ostacolo: quello della tipicità.

Quid juris, infatti, se vi fosse una legge a fondamento dell'esclusione del candidato-elettore dai sottoscrittori del collegio⁶²?

In questo caso, il dato testuale non mancherebbe.

⁵⁸ Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 5292 del 2020, *Considerato in particolare*.

⁵⁹ Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 5292 del 2020, *Considerato in particolare*.

⁶⁰ Sui principi, si vedano P.G. GRASSO, *Le norme sull'eleggibilità nel diritto pubblico italiano (Camera dei deputati, Senato, Assemblea regionale siciliana e Consigli regionali, provinciali, comunali)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 720-754; 920-963; G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale cit.*, pp. 26-29; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 129-163.

⁶¹ “Le limitazioni all'elettorato passivo devono essere tipizzate dalla legge con determinatezza e precisione (Corte cost., sent. n. 42/1961), sono soggette ad uno scrutinio stretto di ragionevolezza, stante l'inerenza della materia a principi supremi, e debbono essere giustificate alla stregua di beni o interessi costituzionalmente rilevanti (per tutte, Corte cost., sent. n. 510/1989; 141/1996; 376/2004)”; (G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale cit.*, p. 29).

⁶² In realtà, un esempio di normativa in tal senso è offerto dall'art. 28 della Legge regionale 5 dicembre 2013, n. 19 della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. Per l'elezione del Consiglio comunale, la legge richiede un numero variabile di sottoscrizioni a seconda dell'estensione del Comune interessato (co. 1). Al secondo comma, precisa: “Ciascun elettore può sottoscrivere una sola dichiarazione di presentazione delle candidature. I sottoscrittori devono essere iscritti nelle liste elettorali del comune e non possono essere candidati della lista che sottoscrivono”.

Eppure si avvertirebbe una qualche frizione con le ragioni che muovono l'intera disciplina.

La più recente pronuncia del Supremo giudice amministrativo fornisce indirettamente delle coordinate per districarsi in un campo d'indagine diverso da quello sottoposto al suo esame, ossia quello in cui, al contrario, un diritto *positum* in tal senso vi sia.

Investigando più in profondità, tra le pieghe delle argomentazioni addotte dal Consiglio di Stato, si ricava difatti qualcosa di ulteriore. E, a segnalare il tracciato, è il criterio *teleologico*.

Difatti, guidati dalla ragione profonda a fondamento del requisito, anche un'esclusione disposta dalla legge farebbe insorgere un forte sospetto d'illegittimità della normativa, rea d'introdurre un'irragionevole discriminazione tra elettore ed elettore.

La candidatura non fa d'altronde perdere la qualifica di "elettore", né la capacità di rappresentare "*pro-capite*"⁶³ il corpo elettorale interessato, unico elemento che rilevi nel momento in cui si decida di sondare preventivamente l'orientamento politico in seno a un collegio.

Non s'intravedono, pertanto, ragioni valide per privare l'auto-sottoscrizione della sua valenza confirmatoria e di supporto a una determinata lista. Anche se comprensiva dell'elettore stesso.

Del resto, al Legislatore, libero⁶⁴ nella scelta del programma da perseguire con le disposizioni che pone, non è richiesto altro che uno sviluppo coerente del principio prescelto⁶⁵. E pertanto, una volta individuato il criterio di misurazione del consenso nell'"elettore" del collegio, non è ammesso a introdurre deroghe *ad hoc* all'interno del bacino definito, senza che queste trovino appagamento in principi passibili di un equo bilanciamento⁶⁶ (non rinvenibili nel caso di specie).

La singolarità dell'esclusione finirebbe, inoltre, per acuirsi davanti all'ambiguo trattamento riservato al candidato-elettore, considerato in parte elettore -*quando sottoscriva una lista altrui* - e in parte no - *quando sottoscriva la propria* -.

Allora, nemmeno il dato normativo sarebbe in grado di avallare un'esclusione priva di fondamento nella sua stessa *ratio*.

Non resta, a questo punto, che avanzare un ulteriore passo.

Come noto, l'elettorato passivo, pur compartecipando al ventaglio dei diritti fondamentali⁶⁷, può essere, in alcuni casi, compresso.

⁶³ Concetto utilizzato dal Consiglio di Stato (sent. n. 5292/2020) nell'evidenziare l'appagamento della *ratio* della disciplina anche da parte del candidato che risulti al contempo elettore.

⁶⁴ Ovviamente nel rispetto dei diritti e delle libertà costituzionali.

⁶⁵ Sul punto si veda "*la struttura del giudizio di ragionevolezza*" per come trattata da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2021, pp. 520-523. Per un approfondimento, si consulti A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1993, pp. 1-12.

⁶⁶ Per un approfondimento sulle possibili limitazioni dell'elettorato attivo e passivo da parte di leggi statali e regionali e sui necessari bilanciamenti tra principi e valori costituzionali, si veda M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 15 ss.

⁶⁷ Corte cost., sentt. nn. 235 e 937 del 1988, n. 571/1989, n. 539/1990, n. 422/1995, n. 141/1996, n. 160/1997, n. 49/2003, n. 288/2007, n. 25/2008, ord. n. 291/2011, sent. n. 48/2021. Si vedano: M. ARMANNO, *La garanzia dell'elettorato passivo cit.*, p. 112; F. PARUZZO, *Digitalizzazione del procedimento pre-elettorale cit.*, p. 202.

Si allude alle limitazioni che rispondano all'esigenza di garantire l'effettiva parità di *chance* di partenza alle varie forze politiche in campo⁶⁸. Rispondendo alla finalità di dare, quindi, piena attuazione al principio d'uguaglianza in senso sostanziale⁶⁹.

Difatti, lo scopo ultimo di limitare l'eleggibilità di determinate categorie di soggetti è proprio quello di "rimuovere le condizioni che limitano il diritto di tutti di concorrere alle cariche elettive in condizione di sostanziale eguaglianza"⁷⁰. Con il (solo apparente) paradosso che è proprio il diritto di elettorato passivo dei cittadini nel loro complesso a reclamare il sacrificio del diritto di elettorato passivo di alcuni⁷¹.

Guardando, invece, al lato attivo, l'elettorato è, in linea di principio (con il risicato margine aperto dall'art. 48, co. 4, Cost.) illimitabile, pena la compressione di democraticità dell'ordinamento che nel suffragio universale si manifesta⁷².

Ritornando al problema dell'ammissibilità della sottoscrizione del candidato-elettore, da inquadrare nella ricostruita cornice valoriale e di principi, non può non venire il sospetto che, a ben riflettere, privare il candidato di tale facoltà leda la sua capacità elettorale *passiva*; ma prima ancora, la sua capacità elettorale *attiva*.

Per arrivare a sostenere quest'affermazione forte, non ci si vuole in alcun modo disancorare dal presupposto, saldo e ferreo, per cui la sottoscrizione delle liste e l'espressione del voto rappresentino due momenti distinti, rispondenti a finalità (parzialmente) diverse. Evidenza ne è l'assenza di vincoli di coerenza per il sottoscrittore, il quale può liberamente destinare il proprio voto a forze politiche distanti da quella oggetto di sottoscrizione⁷³.

Del resto, se così non fosse, si assisterebbe a una totale perdita di segretezza del suffragio.

Tuttavia, fase propedeutica al voto e voto stesso sono intessuti in un'indubbia e alquanto stretta trama, in cui l'intima connessione è suggerita dalle parole della Corte costituzionale stessa, in particolare in materia di *libertà*⁷⁴ del voto⁷⁵.

Si prenda a primo riferimento la sent. n. 83 del 1992.

Il Giudice delle leggi non ha infatti censurato la previsione di un numero massimo di sottoscrizioni imposto dalla legge sottoposta al suo vaglio. Al contrario, ha ritenuto *ragionevole*

⁶⁸ Si vedano: G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale cit.*, pp. 26-27; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*, p. 133-134.

⁶⁹ Sul delicato bilanciamento nel restringere il diritto di elettorato passivo, si veda G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*

⁷⁰ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*, p. 134.

⁷¹ G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*, p. 134.

⁷² M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio Regionale cit.*, p. 15.

⁷³ La sottoscrizione non è passibile di creare alcun vincolo per il sottoscrittore, pena la perdita di libertà e di segretezza del voto; (G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 642).

⁷⁴ *Libertà* del voto che "può allegoricamente rappresentarsi come la stella polare della legislazione elettorale di contorno", alla pari di quanto sia illuminante il parametro dell'*eguaglianza* del voto quando si tratti il sistema elettorale in senso stretto; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio Regionale cit.*, p. 44.

⁷⁵ L'attinenza della legislazione elettorale di contorno ai diritti fondamentali è stata sottolineata, a più riprese, dalla Corte costituzionale, con riferimento alla disciplina del diritto di elettorato passivo, delle campagne elettorali e in materia di *par condicio* nella comunicazione politica; (si veda G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale cit.*, p. 50).

la scelta legislativa, orientata al fine di non alterare la contesa elettorale. Il rischio che si sarebbe altrimenti corso sarebbe stato quello di condizionare psicologicamente l'elettorato davanti alla possibilità, per le liste, di dimostrare in anteprima e *ad libitum* il proprio consenso⁷⁶.

La connessione tra disciplina prodromica al voto e *libertà* del suffragio emerge allora con tutta la sua evidenza. Il voto *libero* diviene, pertanto, il parametro per giudicare la rispondenza al dettato costituzionale della disciplina preparatoria, squarciando il velo che separa l'oltre le quinte dal palcoscenico vero e proprio.

Ma vi è un secondo argomento che porta a legare in maniera sempre più indissolubile le due fasi all'interno di un procedimento elettorale unitario.

A suggerirlo è il minimo comun denominatore, incarnato dall'elettore del collegio.

Infatti, difficilmente la disciplina preparatoria potrebbe indagare un parametro diverso dall'elettore come metro di misurazione, diretta o mediata, di rappresentatività delle liste.

Se la *ratio* dell'istituto si definisce entro i confini dell'anelito di regolamentare la contesa elettorale, limitando il campo alle formazioni politiche che abbiano dimostrato di essere dotate di una qualche "serietà"⁷⁷ e di poter riscuotere un minimo successo, onde evitare l'infruttifera dispersione del voto, con molta difficoltà la legge potrebbe investigare un elemento del tutto avulso dal corpo elettore interessato - *ad esempio, il sostegno di un determinato numero di soggetti che né direttamente né indirettamente siano indice di rappresentatività di una lista*-. Finirebbe inevitabilmente per destituire di fondamento il requisito prescelto.

Se, dunque, la consistenza delle liste elettorali non può che essere ricavata dal supporto riscosso in sede di presentazione delle candidature, potenzialmente replicabile nella tornata elettorale, non si può negare come il dato ultimo rilevante sia in definitiva sempre quello della capacità elettorale *attiva*; la stessa che viene in risalto sia, in anticipo, per legittimare la partecipazione alle elezioni sia, nel momento deputato, per eleggere.

Solo chi potrà votare è ammesso a sottoscrivere le liste. E una sola volta, proprio come unico è il voto spendibile in sede elettorale⁷⁸. Con il risultato che le assonanze cominciano ad eccedere la casualità che denota qualche mera coincidenza e ad assomigliare sempre più a un'interrelazione biunivoca.

Si potrebbe pur sempre obiettare che la capacità elettorale venga delineata dalla Costituzione, che all'art. 48 si premura di definire quanti siano "elettori"⁷⁹, senza permettere che, per il solo fatto che una legge facoltizzi a una determinata attività l'"elettore", detta attività

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 83 del 1992, *Considerato in diritto*, punto 4, punto 5.

⁷⁷ Di "serietà" parla G. Ferrari nel momento in cui pone in evidenza la finalità del requisito della raccolta delle sottoscrizioni, corrispondente a quello "di impedire le *frivolous candidatures*, cioè le candidature inconsistenti, e perciò non serie"; (G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce) *cit.*, p. 642). Il concetto ricorre anche nella giurisprudenza costituzionale tedesca (cfr. *BVerfGE* 82, 353; 71, 81; 60, 162), a tutela dell'effettività del voto (*BVerfGE* 67, 369). La "serietà" di una proposta elettorale può, del resto, ritenersi provata anche dalla presenza in Parlamento della forza politica (*BVerfGE* 3, 19; 7, 99; 12, 10; 82, 353; 89, 266; 89, 291). Per un approfondimento, si veda P. PASSAGLIA (a cura di), *Appunto sulla sottoscrizione cit.*, pp. 18 ss.

⁷⁸ L'elettore può partecipare alla presentazione di una sola lista di candidati; in caso contrario, è penalmente sanzionabile (art. 20, co. 6, d.P.R. n. 361/1957; art. 9, co. 5, d.lgs. n. 533/1993; art. 106 d.P.R. n. 361/1957).

⁷⁹ Si segnala tuttavia l'estensione del corpo elettorale oltre i cittadini italiani, inglobando anche i cittadini U.E. residenti in Italia, per le elezioni del Parlamento europeo (art. 39 Carta dei diritti fondamentali) e per le elezioni comunali (d.lgs. n. 197/1996, in attuazione della direttiva 94/80/CE); (si veda G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale cit.*, p. 12).

finisca per essere anch'essa parte integrante dell'esercizio del diritto di voto. Rimanendo soltanto una particolare tecnica di formulazione legislativa quella che mutua una categoria (ad altri scopi) definita in Costituzione.

Tuttavia, nel momento in cui una legge decidesse di prendere come riferimento l'elettore, rimanderebbe al perimetro tracciato dal disegno costituzionale, perdendo la possibilità di ridefinirla con lo scorporo di quanti nella categoria costituzionale rientrino.

Si può pertanto sostenere che l'esclusione di alcuni degli elettori dai sottoscrittori delle liste da parte di una legge che abbia scelto di circoscrivere agli elettori la possibilità di attestare la rappresentatività delle liste stesse, finirebbe per riverberarsi sulla posizione soggettiva più vasta da cui l'immanente facoltà di sottoscrizione discende e a porsi come un'autentica *deminutio* del diritto soggettivo di voto.

Come un Giano bifronte⁸⁰, che guarda al passato e al futuro, l'esclusione del candidato-elettore dai sottoscrittori si ripercuoterebbe, pertanto, su entrambi gli aspetti - *del resto, strettamente interdipendenti* - della capacità elettorale. Con la considerazione che il primo ad essere travolto e, in ogni caso, inciso sarebbe quello *attivo*.

A registrarsi, sarebbe una sicura lesione del diritto di elettorato *attivo*, che si consumerebbe nel momento stesso in cui venisse negata l'autorizzazione a sottoscrivere la lista; mentre una lesione successiva ed eventuale seguirebbe qualora quella sottoscrizione negata rivelasse il suo carattere determinante nel superamento del numero minimo di firme prescritto.

Depauperare -*seppur nei limiti in cui la sottoscrizione sia rivolta a sé stessi*- di questa facoltà il diritto politico per eccellenza del cittadino elettore che abbia deciso, al contempo, di esercitare il proprio diritto elettorale passivo, candidandosi, esula dalle ragioni, tassative, per cui la Costituzione (art. 48, co. 4, Cost.) permette d'introdurre delle limitazioni e dei distinguo: incapacità civile, per effetto di sentenza penale irrevocabile, indegnità morale.

Con il risultato che, neppure da quest'angolo visuale, una legge che prendesse in uso il parametro dell'"elettore" come metro di rappresentatività delle liste potrebbe ergersi a legittimo fondamento d'esclusione del candidato-elettore dai sottoscrittori.

⁸⁰ La stessa figura evocativa è utilizzata da E. Garcia per rappresentare il doppio volto con cui opera l'istituto dell'ineleggibilità: per l'interessato, come uno svuotamento del diritto costituzionale di elettorato passivo. Per il complesso degli elettori, come strumento di garanzia per l'esercizio di un diritto di voto libero e non coatto; E. GARCIA, *Inelegibilidad política y constitución democrática: a propósito del artículo 23 de la Constitución*, in J. ASENSI SABATER (coordinador), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, p. 335. L'immagine proposta dallo studioso spagnolo è efficacemente ripresa da G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità cit.*, p. 161.