



Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 15/02/2017

AUTORE: Angela Cossiri*

LA COSTITUZIONE DEL RAPPORTO DI RAPPRESENTANZA POLITICA NAZIONALE TRA DISCREZIONALITÀ LEGISLATIVA E VINCOLI COSTITUZIONALI

Sommario: 1. La lista “bloccata” dopo la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale – 2. La scelta effettiva e diretta quale condizione per la corretta costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale; 3. In prospettiva de iure condendo.

1. La lista “bloccata” dopo la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale

La sentenza n. 1/2014, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge n. 270/2004, tra le molte indicazioni che contiene, potrebbe offrire anche utili spunti ricostruttivi sulle condizioni costituzionalmente necessarie per la corretta formazione del rapporto di rappresentanza politica di livello nazionale¹.

Come noto, la Corte di Cassazione, oltre a sollevare questione di legittimità costituzionale delle disposizioni relative ai premi di maggioranza alla Camera e al Senato, ha impugnato anche la disciplina delle modalità di voto. Le disposizioni censurate, in questo caso, consentivano di esprimere una scelta per la lista senza prevedere un voto di preferenza per i candidati, escludendo così, come rileva la Corte costituzionale, «ogni facoltà degli elettori di incidere sulla elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende oltre che, ovviamente dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa». Esaminando questo profilo, il Giudice delle leggi anzitutto colloca le disposizioni impugnite nel contesto normativo. Le circoscrizioni elettorali – la cui disciplina non

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata.

¹ Sui profili di novità della sentenza con riferimento ai caratteri del diritto di voto e alla rappresentanza politica, v., tra gli altri, M. ARMANNO, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2014; E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*, in *Giur. cost.*, 1/2014, p. 54 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, *ivi*, p. 27; G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, p. 13.

è investita dalle censure –, nella normativa oggetto di scrutinio, corrispondono sempre, per il Senato, ai territori regionali; lo stesso accade per la Camera dei deputati, con l'eccezione delle Regioni maggiori, nelle quali la dimensione è infra-regionale. In tali circoscrizioni «molto ampie» – secondo la Corte – i candidati sono in numero tanto elevato da essere difficilmente conoscibili dagli elettori. Il sistema elettorale che scaturisce dalla riforma introdotta con la legge n. 270/2005, quindi, impone al cittadino, nello scegliere una lista, di scegliere tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e di valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della loro posizione in lista, a diventare deputati e senatori. Secondo la Corte, la situazione è aggravata dalla legittimità di candidature multiple, ovvero dalla possibilità che uno stesso candidato si presenti in differenti circoscrizioni, e dalla conseguente facoltà dei capilista plurieletti di optare per l'una o per l'altra sulla base delle indicazioni del partito. Per questa via, paradossalmente, il partito è legittimato a determinare gli eletti e i non eletti in un momento successivo alla chiusura delle urne².

Il sistema così configurato, in violazione della libertà di voto garantita dall'art. 48 Cost., secondo la Corte, «priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti politici», poiché effettivi decisori degli eletti (*rectius*: di tutti i parlamentari eletti) sono in ultima analisi i partiti, che scelgono sia i candidati, sia il loro ordine di collocazione nelle liste elettorali, corrispondente a quello di elezione. A questo proposito, viene ribadito – secondo un orientamento già espresso – che i partiti, quali strumenti di partecipazione dei cittadini alla vita democratica, non sono titolari di attribuzioni costituzionali: queste, infatti, non possono essere desunte dalle funzioni che la legge ordinaria attribuisce alle organizzazioni politiche in ordine alla presentazione di alternative elettorali e alla selezione di candidati alle cariche elettive pubbliche, funzioni che costituiscono invece il modo in cui il legislatore ha inteso raccordare la libertà di associazione politica dei cittadini con la rappresentanza politica necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale³.

«In definitiva – secondo il Giudice costituzionale – è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione». Il punto focale critico del sistema delle liste “bloccate” scardinato dalla pronuncia è quindi l'alterazione, per l'intero complesso dei parlamentari, del rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti, che si produce in concreto per l'effetto delle norme censurate nel contesto del sistema elettorale in cui esse si collocano e in conseguenza dell'operare congiunto di una serie di differenti previsioni di legge. La disciplina, «impedendo che tale rapporto di rappre-

² Cfr. p. 5.1 cons. dir. La facoltà di presentare candidature multiple illimitate è rimasto operante anche nella normativa di risulta conseguente alla pronuncia costituzionale n. 1/2014; la Corte, infatti, in questo caso non ha infatti intrapreso la via – pur praticabile – della illegittimità consequenziale. La decisione assunta il 25 gennaio 2017, avente ad oggetto la legge elettorale n. 52 del 2015, sembra essere coerente con questo precedente, poiché, pur non dichiarando l'illegittimità delle candidature multiple, il Giudice costituzionale ha accolto la questione relativa alla disposizione che consentiva al capilista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. Seppure nel momento in cui si scrive non siano state ancora depositate le motivazioni della decisione, sembra che la Corte abbia inteso censurare la discrezionalità della scelta dell'eletto in un momento successivo alla chiusura delle urne.

³ V. Corte cost., ord. n. 79/2006.

sentanza si costituisca correttamente e direttamente, coarta la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento». I sistemi elettorali sono dunque incompatibili con il principio democratico e con le regole costituzionali che ne sono attuazione non solo se alterano la volontà elettorale *ex post*, attraverso l'utilizzo di formule o correttivi sproporzionatamente maggioritari (ad es. premi di maggioranze, soglie di sbarramento, collegi uninominali, etc.), ma anche ove la alterino *ex ante*, in modo che essa non possa liberamente formarsi o esprimersi.

2. La scelta *effettiva e diretta* quale condizione per la corretta costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale

La logica argomentativa che la Corte utilizza con riferimento al voto sulla lista “bloccata” consente di formulare alcune osservazioni sul rapporto di rappresentanza politica e, più precisamente, sulle condizioni – costituzionalmente necessarie – perché esso si costituisca correttamente.

Anzitutto, la Corte ha inteso giudicare incostituzionale la lista “bloccata” non astrattamente considerata, ma in quanto inserita nel sistema elettorale congegnato dalla normativa esaminata, per gli effetti che la modalità di voto produce in concreto, operando in combinazione con le altre previsioni con cui si accompagna⁴. A questo proposito rileva anche un breve passaggio della motivazione della sentenza n. 1 del 2014, che espressamente circoscrive al contesto in esame l'ambito della incostituzionalità dell'istituto, sottolineando come la disciplina scrutinata non sia «comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste “bloccate” solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, in cui il numero di candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire la effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)». L'affermazione è ultronea nell'economia argomentativa della decisione: se dalla giurisprudenza costituzionale si possono trarre indicazioni in negativo, in ordine ai limiti dettati dalla Costituzione alla discrezionalità legislativa, non è certo possibile assumere una prospettiva interpretativa delle sentenze *de iure condendo*, che a partire da soluzioni normative ipotetiche anticipi un giudizio in ordine all'assenza di vizi. Il senso dell'*obiter dictum*, peraltro, può essere compreso in prospettiva realistica, ponendo mente al contingente contesto istituzionale nel quale la pronun-

⁴ Cfr. la descrizione degli orientamenti giurisprudenziali della Corte edu in materia di esercizio dei diritti elettorali in M. STARITA, *Convenzione europea dei diritti umani e problemi di costituzionalità della legge elettorale italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 7/2013, n. 3, pp. 689-704. Ad avviso dell'A., la compatibilità convenzionale della legge n. 270 si prestava ad essere valutata alla luce degli «effetti aggregati» prodotti da diverse misure che simultaneamente sarebbero idonee ad incidere sui principi di uguaglianza e libertà nel diritto di voto garantiti dall'art. 3 del Protocollo Addizionale, anche se i meccanismi stessi sarebbero inadeguati, considerati da soli, a provocare violazioni del parametro internazionale (sulla compatibilità convenzionale della lista “bloccata”, v., in particolare, Corte EDU, sent. 13 marzo 2012, *Saccomanno e a. c. Italia*). Nel panorama comparato, anche il Bundesverfassungsgericht, con la sentenza del 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/10), avente ad oggetto la legge elettorale federale per il Parlamento europeo, ha rigettato la questione di costituzionalità sul sistema di lista bloccata, confermando i propri precedenti in materia.

cia – incidente su delicati e fondamentali nodi dell'ordinamento costituzionale – era destinata a produrre i suoi effetti. In quest'ottica, la precisazione pare finalizzata più che altro a fronteggiare ogni possibile fraintendimento interpretativo del *decisum* con riferimento alla residua discrezionalità legislativa.

Ad ogni modo, si può desumere dalla pronuncia che il voto di preferenza non è costituzionalmente imposto e che, in un contesto normativo differente, la previsione di liste elettorali “bloccate” non necessariamente sarebbe illegittima: anche un eventuale giudizio di bilanciamento, infatti, non potrebbe prescindere da un test di proporzionalità che prenda in considerazione gli effetti prodotti dalle misure scrutinate, in combinazione con le altre previsioni di legge alle quali sono sistematicamente collegate. D'altro canto, la legittimità costituzionale di liste corte “bloccate” o di liste “bloccate” che si affianchino ad altri criteri di distribuzione dei seggi non può essere aprioristicamente desunta, ma dipende dal contesto normativo nel quale queste misure andrebbero ad inserirsi.

La Corte, dunque, nella sentenza del 2014 non ha inteso rilevare l'incostituzionalità di un particolare tipo di scelta offerta all'elettore, ma quella di un sistema di misure elettorali che – nella situazione normativa data⁵ – sacrifica completamente la libertà del voto garantita agli elettori, titolari di sovranità nella Repubblica democratica. Il legislatore ordinario può legittimamente preferire una tra molte varianti legittime di combinazioni elettorali, ma è vincolato a conformare il sistema al rispetto del principio democratico, salvaguardando sul piano sostanziale il diritto degli elettori di scegliere i loro rappresentanti. Da questo punto di vista, la sentenza arricchisce di un ulteriore profilo di contenuto la libertà di formazione della volontà elettorale, garantita ai sensi dell'art. 48, comma 2, Cost.⁶.

Ma quali sono, nella elaborazione della Corte, le condizioni che garantiscono il voto libero e che costituiscono limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale?

Significativa è l'elaborazione della Corte che mette in relazione la rappresentanza politica di livello nazionale, scaturente dal voto libero, alla dimensione del collegio. A questo riguardo, infatti, sembra emergere la necessità costituzionale, nel momento elettorale, di un

⁵ Sul rilievo della “situazione normativa” nel caso in esame, v. F. FERRARI, *Liste bloccate o situazione normativa? Un'alternativa all'oggetto del giudizio di costituzionalità*, in *forumcostituzionale.it*, 21 gennaio 2014: l'Autore richiama i precedenti di giurisprudenza costituzionale e l'articolata ricostruzione di A. RUGGERI, in *Le attività “conseguenziali” nei rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore*, Giuffrè, 1988, p. 55 ss., per il quale «non sembra che l'oggetto in senso stretto del giudizio costituzionale sia costituito dalla *disposizione* o dalla *norma* [...], ma [sia] la *situazione normativa*, come sintesi di significati desunti in forza delle interconnessioni tra norma e sistema giuridico complessivo [...]. L'oggetto non è dunque la norma (o la disposizione) *staticamente* e *atomisticamente* osservata [...], ma la norma (o la disposizione) come qualificazione di un fatto in relazione ad altri fatti giuridicamente qualificati, cioè l'*effetto* della norma (in rapporto ad altri effetti)». Nella *situazione normativa* da considerare nel caso di specie rileva anche l'assenza di una disciplina legislativa che garantisca la democrazia interna dei partiti politici, posto che, ove fosse effettivamente assicurato un processo di selezione delle candidature condotto secondo regole trasparenti, anche le liste “bloccate” potrebbero assumere un altro senso e produrre differenti effetti nel sistema (v., a riguardo, le considerazioni di F. FERRARI, *cit.*).

⁶ La formazione della volontà elettorale è protetta anzitutto dagli indebiti condizionamenti del voto, secondo la normativa penalistica; ma costituisce espressione del principio di libertà anche la necessità di offrire agli elettori la scelta consapevole tra una pluralità di liste concorrenti con uguali opportunità, tutelata anche attraverso la disciplina “di contorno” delle campagne elettorali (cfr., ad es., Corte cost., sent. n. 48/1964, sulla regolazione degli spazi destinati alle affissioni) e delle loro modalità di finanziamento. *Amplius*, v. F. FURLAN, *Art. 48*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Cedam, 2008, p. 492 s.

rapporto qualificato tra candidati e collegio (più correttamente, tra candidati nel collegio e abitanti del collegio⁷). Se il rappresentante politico, una volta assunte le vesti di membro del Parlamento, «rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» secondo il disposto di cui all'art. 67 Cost., nel momento elettorale precedente e presupposto a questo stadio, il candidato deve essere scelto (o meglio *effettivamente* e *direttamente* scelto) come rappresentante politico dalla porzione di corpo elettorale alla quale si propone. La concreta regolazione della relazione tra candidati e "territorio" nel momento elettorale è, come ovvio, rimessa alla discrezionalità legislativa che si esprime, ad esempio, attraverso il disegno dei collegi o la definizione della base geografica di riferimento per il riparto dei seggi, nei limiti però della necessità costituzionale di garantire agli elettori la libertà di scelta *effettiva* e *diretta* dei *loro* rappresentanti. Quel che sembra emergere dalla trama costituzionale è dunque l'esigenza che il rapporto di rappresentanza politica si formi correttamente, in condizioni cioè che garantiscano una libera scelta, secondo una concezione sostanzialistica e oggettiva del principio proclamato dal secondo comma dell'art. 48 Cost.⁸ Con particolare riferimento al sistema scrutinato nella sentenza n. 1/2014, tale libertà è *effettiva* se effettiva è la conoscibilità dei candidati agli elettori. Ne consegue che risulta imposta – in quanto costituzionalmente necessaria – la parcellizzazione del territorio in una pluralità di collegi elettorali di dimensioni ridotte.

Ma vi è anche un ulteriore corollario. Secondo la Corte infatti, la scelta dei rappresentanti, oltre a dover essere *effettiva*, deve anche essere *diretta*. Prima di affrancarsi dal "territorio" e diventare libera da ogni mandato particolare, la rappresentanza politica deve costituirsi anche da questo punto di vista in modo costituzionalmente corretto, ovvero attraverso una scelta degli elettori che sia priva di intermediazioni, che garantisca sul piano sostanziale il suffragio diretto e il principio democratico di cui esso è espressione. Si tratta di un significativo elemento di novità, in un contesto in cui tradizionalmente l'esigenza di legare la rappresentanza politica al "territorio" è passata in secondo piano rispetto al preminente principio di rappresentanza nazionale senza vincoli di mandato.

L'intermediazione dei partiti politici, per quanto nel disegno costituzionale essi costituiscano lo strumento di raccordo tra società civile e istituzioni rappresentative, deve fermarsi all'espletamento dei compiti assegnati dalla legge, ovvero quelli di proposizione di alternative elettorali e di selezione dei candidati alle cariche elettive istituzionali, e non può spingersi

⁷ Nella disciplina costituzionale della ripartizione dei seggi, viene in rilievo non l'estensione territoriale delle circoscrizioni, ma la popolazione che vi abita, secondo l'ultimo censimento generale (cfr. artt. 56, c. 4, e 57, c. 4, Cost.), in coerenza con il principio per cui «sono gli abitanti e non il territorio a dover essere rappresentati» (così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1991, p. 441). L'A. ritiene che il corpo elettorale formi una unica entità, cui sono imputabili i risultati della elezione, mentre la ripartizione in collegi è funzionale «alla esigenza di avvicinare gli elettori agli eleggibili, così da facilitare ai primi la scelta tra questi ultimi e nello stesso tempo da mantenere i contatti tra gli uni e gli altri. Essa tuttavia non fa venir meno l'unità del corpo elettorale, costituendo i singoli collegi delle sue articolazioni localizzate in varie parti del territorio».

⁸ I principi costituzionali di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza del voto sono «standards di democraticità nella formazione e nell'espressione del suffragio» (F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Giuffrè, 1993, p. 1131).

sino a sostituire gli elettori nel momento della scelta dei rappresentanti⁹. Il corpo elettorale infatti, quale che sia la natura giuridica che ad esso si intenda attribuire, costituisce una delle espressioni del popolo, titolare della sovranità¹⁰.

Se dunque – come si è visto – assume rilievo la conoscibilità dei candidati quale contenuto costituzionalmente necessario della libertà di voto, titolari del diritto di scelta *effettiva* e *diretta* dovrebbero essere non tutti gli elettori come collettività nazionale, ma specificamente gli elettori che costituiscono la porzione di corpo elettorale individuata in conseguenza del frazionamento del territorio, cioè la collettività locale che esprime la volontà al momento del conferimento dei propri suffragi. In forza di questa logica, la relazione tra “elettori del collegio” e “candidati nel collegio” sembra avere un qualche rilievo costituzionale, almeno nel momento in cui si forma il rapporto di rappresentanza politica: nella fase del voto, i primi devono scegliere tra i secondi i *propri* rappresentanti. Tale scelta *effettiva* e *diretta* è dunque elemento costitutivo – costituzionalmente necessario – del rapporto di rappresentanza politica nazionale, dal quale dipende la legittimità della stessa. In altri termini, ciascuna porzione di corpo elettorale è chiamata a scegliere il «proprio» rappresentante politico (così qualificato dalla stessa Corte); soltanto in conseguenza della scelta compiuta in sede locale, l’eletto diviene legittimamente rappresentante della Nazione. La dimensione nazionale che caratterizza la rappresentanza convive, per questa via, con una dimensione locale originaria, che solo nel momento costitutivo del rapporto ha rilevanza giuridica nei termini descritti e resta, successivamente rilevante solo sul piano politico, come *responsiveness* e *accountability*.

Non è la prima volta che la Corte costituzionale rileva l’esistenza di uno «specifico legame, in termini di rappresentanza politica» tra eletti e collegio di elezione. Si veda, ad esempio, la pronuncia che ha dichiarato l’incostituzionalità della mancata previsione – nella legge per la elezione dei membri italiani nel Parlamento europeo – di un termine per esercitare il diritto di opzione, nel caso di plurielezione in differenti circoscrizioni: in questo caso, la Corte ha sostenuto che «il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti a un determinato collegio»¹¹. Analogamente, l’idea di una rappresentanza politica regionale e nazionale non incompatibile con la rappresentanza di interessi particolari è valorizzata dalla giurisprudenza

⁹ La dottrina costituzionalistica italiana ha rilevato il problema dell’anomalo strapotere dei vertici dei partiti in ordine alla selezione delle candidature (tra gli altri, A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editore, 2009, p. 231 ss.). La peculiare vicenda italiana si inquadra, comunque, in un processo globale di trasformazione dei tradizionali partiti di massa nelle società post-industriali contemporanee. Di esso si è occupata prevalentemente la scienza politica (v. R. KATZ, P. MAIR, *Changing Model of Party Organization in Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1995, p. 5 ss.; M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, 2000, R.K. Carty, *I partiti come sistemi di franchising. L’imperativo organizzativo stratarchico*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, 2006, p. 81 ss.).

¹⁰ Con riferimento all’art. 1, c. 2, Cost. e alla sovranità popolare, cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, 1991 p. 267: il popolo «non è solo la fonte ideale o l’astratto titolare del potere sovrano, ma dispone – o dovrebbe disporre – dell’esercizio di esso, sia pure nei modi consentiti dalle forme di Stato e di governo dello Stato, che vengono configurate nel seguito della Carta costituzionale».

¹¹ V. Corte cost., sent. n. 104/2006, p. 3.1 cons. dir.

costituzionale sulla minoranza linguistica ladina: si vedano a questo proposito le sentt. nn. 438/1993 e 356/1998 che riconoscono in capo alle minoranze linguistiche un diritto costituzionalmente garantito «di esprimere in condizioni di effettiva parità la propria rappresentanza politica». Anche in questo caso, si parla di una rappresentanza *propria* delle minoranze, che dunque si sovrapporrebbe alla rappresentanza *generale*¹².

Se il ragionamento condotto è valido, si dovrebbe dedurre che la moderna teoria democratica della rappresentanza politica nazionale popolare¹³ «senza vincolo di mandato», disciplinata nella Costituzione italiana nell'art. 67, non nega, ma anzi presuppone l'esistenza di un "mandato" di natura politica alla rappresentazione di interessi (anche particolari e potenzialmente conflittuali con quello nazionale¹⁴) conferito dagli elettori di ciascun distretto elettorale, sebbene esso si caratterizzi per una atipicità, in quanto improduttivo di vincoli legali e privo di natura giuridica in fase post-elettorale¹⁵. Da esso, infatti, i rappresentanti politici sono destinati a rimanere affrancati, poiché nel momento in cui il candidato eletto – scelto dalla popolazione del collegio – assume la veste di membro del Parlamento, diventa rappresentante *nazionale* ed entra nel godimento dell'autonomia costituzionalmente garantita e della piena libertà di determinazione¹⁶.

In conclusione, la decisione della Corte sulle modalità di voto che erano prescritte nella legge n. 270 del 2005, nell'interpretazione che si è qui proposta, ha implicazioni che vanno al di là del ripristino dei diritti politici degli elettori, lesi dalla assenza del voto di preferenza. Essa, attraverso tale ripristino, consente di ricostruire sul piano teorico in che modo è giuridicamente rilevante e costituzionalmente imposta una relazione tra elettori ed eletti nel momento della costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale. In sostanza, attraverso la elaborazione del principio della scelta *effettiva* e *diretta*, come limite alla discrezionalità politica nella elaborazione del sistema elettorale, si recupera il senso del carattere

¹² Sulla valorizzazione giurisprudenziale del legame tra eletti ed elettori che potrebbe aprire qualche crepa nel modello liberale di rappresentanza generale, v. L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende della rappresentanza e della responsabilità politica*, *Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, p. 55 ss.

¹³ Si fa riferimento alla rappresentanza nazionale intesa come rappresentanza del popolo «nella sua concreta articolazione, nella molteplice e discorde varietà degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie che ne sostanzia storicamente la realtà» (V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Vallecchi, p. 127).

¹⁴ Semmai possa parlarsi di unità ideale nelle forme di Stato di democrazia pluralistica, questa non può che essere il risultato di un processo politico decisionale per definizione inesistente *a priori* (sul rapporto tra pluralismo e unità nelle democrazie contemporanee, v. G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Editori Laterza, 2005, e, più di recente, A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, 2015).

¹⁵ V. S. ROMANO (*Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, 1947, p. 166): la relazione intercedente tra i rappresentanti istituzionali e la collettività rappresentata non è un rapporto giuridico vero e proprio, in quanto essa non implica diritti o doveri dei primi verso la seconda o della seconda verso i primi.

¹⁶ V., tra gli altri, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, 2001, p. 112; D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, 1987, p. 543 ss.; A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 1989, n. 4, p. 541 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, 1991; con riferimento al rapporto tra divieto di mandato imperativo e ruolo dei partiti, P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam 1985, p. 679 ss.

elettivo e democratico degli organi democratici, altrimenti perso: ove infatti i rappresentanti non fossero scelti effettivamente e direttamente dai votanti – come sostanzialmente accaduto nella vigenza della normativa elettorale oggetto di impugnazione –, anche in presenza del requisito della temporaneità delle cariche elettive, la democrazia rappresentativa sarebbe destinata a non funzionare correttamente, *in primis* per la non corretta operatività del principio della responsabilità politica¹⁷.

3. In prospettiva *de iure condendo*

Assumendo, a questo punto, una prospettiva *de iure condendo*, si accennerà qui alle implicazioni che possono derivare dall'interpretazione proposta nel precedente paragrafo¹⁸. Per quanto riguarda la base territoriale di riferimento per il riparto dei seggi tra liste concorrenti, non sono indifferenti la formula elettorale prescelta e la modulazione di eventuali correttivi. Criticità possono emergere ove il legislatore scelga un sistema elettorale proporzionale, ma lo snaturi con un premio di maggioranza sproporzionato o con altre misure correttive tali da realizzare effetti ipermaggioritari. Più semplice, invece, sembrerebbe la gestione di una formula elettorale maggioritaria in partenza, poiché in questo caso si beneficia degli effetti selettivi che essa fisiologicamente produce. Ove si scelga una formula proporzionale che implichi liste "bloccate", i limiti costituzionali che incontra il legislatore ordinario derivano dalla necessità di non svuotare il diritto di scelta *effettiva* e *diretta* degli elettori. Ove si adotti una formula proporzionale corretta da un meccanismo premiale, il legislatore dovrà anche assicurare che l'uguaglianza del voto "in uscita" (ai fini della attribuzione dei seggi) non risulti sproporzionalmente compressa¹⁹. Il riferimento agli *outputs* del voto pone nuovi problemi in ordine alla omogeneità quantitativa dei collegi, dei quali il legislatore dovrebbe tenere conto.

Per il Senato, la Costituzione impone il vincolo del numero minimo di rappresentanti per ciascuna Regione e della base elettiva regionale, secondo i commi 3 e 1 dell'art. 57 Cost. Quest'ultima disposizione stabilisce un collegamento tra la rappresentanza politica espressa dai Senatori della Repubblica e una porzione di territorio peculiare, che si caratterizza per essere un ambito socio-spaziale dotato anche di rappresentanza istituzionale, al quale cioè è riconosciuta autonomia politica nei modi e limiti stabiliti nel livello costituzionale.

¹⁷ Investitura diretta e responsabilità politica sono elementi imprescindibili per l'attuazione del principio rappresentativo. V. Corte cost., sent. n. 468/1991, p. 3 cons. dir., che riconosce ai Consigli regionali il carattere rappresentativo in virtù della diretta investitura popolare e della responsabilità verso la comunità politica che ne ha eletto i componenti.

¹⁸ Sul rapporto tra "territorio" e rappresentanza politica, si vedano S. FURLANI, *Procedimenti elettorali e rappresentanza territoriale*, in *Nuovi studi politici*, 4/1985, p. 49 ss.; A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Giuffrè, 1998; M. ESPOSITO, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione giuridica della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, 3/2011, p. 2576 ss.; con riferimento alla legge n. 52/2015, v. L. SPADACINI, *L'italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos*, 2/2016 e L. TRUCCO, *Il sistema elettorale "Italicum-bis" alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *Consulta on-line*, 1/2015.

¹⁹ Per approfondimenti, v., A. MORRONE, *L'uguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, 1/2014, p. 47 ss.

Se il principio sancito nel primo comma dell'art. 57 Cost. («Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale»), nella interpretazione che si è affermata, non richiede un collegamento stabile con gli ordinamenti regionali, esso rappresenta, tuttavia, un limite per il legislatore nella definizione del sistema elettorale, nel senso che potrebbe essere illegittimo un meccanismo che prevedesse dimensioni sovraregionali per il computo dei voti²⁰.

Dal punto di vista del rapporto tra rappresentanza politica nazionale e "territorio", il ritaglio dei collegi non è un profilo minore, né tantomeno "neutro"²¹: le porzioni di territorio individuate dovrebbero costituire entità omogenee, espressione di tradizioni, bisogni, interessi comuni ed autonomi, pur nell'unità dello Stato; ciò perché all'articolazione socio-politica della Nazione la scienza riconosce una valenza identitaria e di essa bisognerebbe tener conto nella scelta della segmentazione circoscrizionale della consultazione, prescindendo da disegni geografici imposti dall'alto. Sarebbe dunque auspicabile un coinvolgimento non meramente formale delle Autonomie locali nella procedura di *apportionment*.

Implicazioni rilevanti, per il profilo che qui si è approfondito, derivano anche dalla scelta di attribuire i seggi alle liste concorrenti in base alla cifra elettorale nazionale conquistata da ciascuna di esse, anziché prevedere una ripartizione circoscrizione per circoscrizione. Infatti, in ragione di questo fattore, gli effetti benefici sulla territorializzazione della rappresentanza prodotti da eventuali liste "bloccate" corte, presentate in collegi plurinomiali piccoli o in collegi uninomiali, possono subire un depotenziamento. Ove l'assegnazione dei seggi tra contendenti avvenga all'interno del singolo collegio plurinomiale di piccole dimensioni o del collegio uninominale, la competizione politica avviene sul "territorio". Al contrario, assegnare i seggi alle liste su base nazionale potrebbe produrre una compressione della scelta degli elettori: nei collegi, infatti, anche in ragione dell'applicazione di correttivi calcolati su base nazionale, potrebbero teoricamente risultare eletti candidati nelle liste che hanno ottenuto successo elettorale a livello nazionale, ma che sono state "bocciate" a livello locale; o potrebbero risultare non eletti candidati in liste che a livello locale hanno raggiunto la maggioranza dei suffragi, ma che non hanno ottenuto successo nazionale. Ciò accadrebbe, in particolare, quando il collegio esprime una identità politica disomogenea rispetto a quella risultante su base nazionale, frutto della aggregazione delle differenti preferenze politiche espresse nei "territori". Nel primo caso, anche se la distorsione interesserebbe solo alcuni tra gli eletti, è difficile pensare che il rapporto di rappresentanza politica si costituisca correttamente, posto che non è rintracciabile la scelta dei votanti che è presupposto della elezione;

²⁰ Nella sua interpretazione minimalistica, la «base regionale» dovrebbe implicare che l'espressione di voto degli elettori di una Regione produca i suoi effetti nella ripartizione dei seggi ad essa spettanti (*amplius*, in C. FUSARO, M. RUBECCHI, *Art. 57*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, II, Utet 2006, p. 1147 s.). La disposizione costituzionale va letta, però, alla luce del dibattito in Assemblea Costituente (v., recentemente, C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, 1/2017). Nel quadro di una interpretazione tendente a valorizzare il riferimento, si è considerata talvolta l'opportunità di prescrivere un collegamento tra i candidati al territorio regionale, ad es. attraverso il criterio della residenza o del domicilio eletto nella Regione, al quale condizionare il diritto di elettorato passivo. La costituzionalizzazione di tale collegamento fu discussa dai Costituenti; tuttavia, i requisiti di nascita e residenza, originariamente ipotizzati, furono definitivamente esclusi dal testo nel timore di esasperare il disegno regionalista (v. R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le Regioni*, 4/2013, p. 659 ss.).

²¹ Cfr. L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, 2011, cap. II.

gli eletti beneficerebbero delle preferenze espresse per il medesimo partito (*rectius*: lista) da elettori di altri collegi che non li hanno potuti né valutare, né votare.

Da ultimo, come ulteriore effetto non preferibile, in un sistema siffatto la competizione politica si svolgerebbe prevalentemente a livello nazionale, conservando per le strutture politiche centrali dei partiti e movimenti una preminenza. In conseguenza del meccanismo di attribuzione dei seggi, i diretti *competitors* – sui quali occorrerebbe prevalere per risultare eletti – non sarebbero i candidati degli schieramenti avversari, ma i candidati del medesimo schieramento politico (*rectius*: lista) negli altri collegi della circoscrizione. Non è difficile immaginare che a soffrirne sarebbero la qualità della offerta politica, il radicamento territoriale dei candidati ed anche la possibilità che emerga dal basso una classe dirigente di livello locale capace di differenziarsi da quella centrale, rendendosi con essa competitiva, a tutto vantaggio di una dimensione prevalentemente mass-mediatica della rappresentanza politica.