

Rivista N°: 4/2014  
DATA PUBBLICAZIONE: 19/12/2014

AUTORE: Marco Armanno\*

## DIRITTO DI VOTO, RAPPRESENTANZA ED EVOLUZIONE DEL SISTEMA DEI PARTITI POLITICI. RIFLESSIONI A MARGINE DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

*1. Diritto di voto, rappresentanza politica e partiti: ragioni e confini di un'indagine – 2. La sentenza n. 1 del 2014: la libertà e la personalità del voto secondo la Corte costituzionale – 3. Diritto di voto e liste bloccate: tre aspetti del problema – 3.1. La scelta dei candidati – 3.2. L'ordine d'inserimento nelle liste – 3.3. La (in)conoscibilità dei candidati nelle liste bloccate – 4. La personalità del voto e la «logica della rappresentanza» – 4.1. La rappresentanza politica come rapporto diretto tra eletto ed elettore. Il de profundis dei partiti politici – 5. Liste bloccate e art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU. Il riscatto dei partiti politici nel quadro europeo? – 6. Le candidature multiple: il vero nodo irrisolto – 7. Il disegno di legge di riforma elettorale tra Camera e Senato: quale tutela per il diritto di voto?*

### 1. Diritto di voto, rappresentanza politica e partiti: ragioni e confini di un'indagine

Il legame tra forma di governo, sistema elettorale e assetto dei partiti politici ha da sempre costituito terreno d'indagine privilegiato nel dibattito costituzionalistico. Oggi, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, il tema merita una rinnovata riflessione che, tuttavia, in ragione dell'ampiezza dei possibili profili d'analisi, richiede la preventiva scelta di un angolo visuale attraverso cui procedere.

Il presente contributo, abbandonando la prospettiva di un esame puntuale dei meccanismi elettorali vigenti e delle relative proposte di modifica al vaglio delle Camere<sup>1</sup>, mira a

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Palermo. — [marco.armanno@unipa.it](mailto:marco.armanno@unipa.it)

<sup>1</sup> Si tratta del disegno di legge n. 1385 approvato dalla Camera in data 12 marzo 2014 con il titolo *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*. Quest'ultimo contiene nuove disposizioni in materia elettorale, destinate a valere solo per l'elezione della Camera dei deputati, in attesa della riforma del Senato e della sua trasformazione in camera non elettiva secondo quanto previsto dal disegno di legge costituzionale n. 1449 *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*, approvato dal Senato in data 8 agosto 2014.

analizzare alcune delle dinamiche di evoluzione della forma di governo – e della stessa forma di Stato<sup>2</sup> – alla luce dell'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale, e segnatamente la sentenza n. 1 del 2014, ha fornito del diritto di voto.

La Corte costituzionale sembra, infatti, avere intrapreso un percorso di rivisitazione della nozione del diritto di voto di cui all'art. 48 della Costituzione e dei suoi caratteri di uguaglianza, libertà e personalità. Tale approccio, certo innovativo, pone tuttavia non pochi problemi, se collocato in una prospettiva sistematica che tenga conto di altre due disposizioni costituzionali: l'art. 67 e, su un piano diverso, l'art. 49.

Quanto alla prima, si tratta di valutare fino a che punto la sua tradizionale esegesi, orientata a privilegiarne la funzione (indiscutibile) di prerogativa a tutela dell'autonomia del parlamentare da ogni vincolo di sorta (proveniente dagli elettori e soprattutto, nella prassi repubblicana, dai partiti), possa trascurare di misurarsi con il tema della rappresentanza politica<sup>3</sup>. Mi riferisco alla nozione di "rappresentanza della Nazione" che reclama oggi un rinnovato sforzo interpretativo, salvo volerla considerare semplice premessa della disposizione che esclude (o, secondo diversa interpretazione, vieta) il mandato imperativo<sup>4</sup>.

Con riguardo, invece, alla previsione dell'art. 49 della Costituzione, esso occupa, rispetto al 48, una posizione significativa sul piano ermeneutico, non fosse altro che per la comune collocazione nel Titolo IV della Parte prima della Costituzione relativa alla disciplina dei *Rapporti politici*. L'interpretazione del diritto di voto di cui all'art. 48 dovrebbe dunque misurarsi con l'attuale portata normativa espressa dall'art. 49, e con il ruolo ritagliato dal nostro testo costituzionale per i partiti politici, eternamente sospesi tra la sfera dei diritti individuali di natura associativa e la dimensione che li proietta all'interno dei pubblici poteri.

Quanto all'ambito dell'analisi, essa sarà condotta con esclusivo riguardo al tema delle liste bloccate (e di quello, connesso, delle c.d. candidature multiple) e, dunque, della libertà e personalità del voto. Non sarà oggetto d'indagine, invece, la questione relativa ai premi di

---

<sup>2</sup> I temi indicati (legge elettorale, rappresentanza politica e sistema dei partiti) toccano tutti anche la forma di Stato. Con riguardo all'inquadramento dei partiti politici all'interno della forma di Stato si rinvia a C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio dei partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti – III*, Milano, 1972, 358 e 389 ss.

<sup>3</sup> L'art. 67 è l'unica disposizione costituzionale che contenga un riferimento diretto alla rappresentanza politica (cfr. C. CRISAFULLI – D. NOCILLA *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 1977, 812) come rammenta anche P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 679 ss. al quale si deve un interessante tentativo di lettura dell'art. 67 alla luce dell'art. 49, tesa a valorizzare la dimensione non esclusivamente individualistica del divieto di mandato imperativo e della rappresentanza politica.

<sup>4</sup> Tale sforzo è vieppiù giustificato alla luce del testo del disegno di legge costituzionale, approvato in prima lettura al Senato (vedi nota 1), nel quale si prevede la scissione dell'attuale art. 67 della Costituzione in due disposizioni: la prima, quella sulla rappresentanza della Nazione, spostata nell'art. 55, c. 3, e riferita esclusivamente ai deputati (il Senato e i senatori rappresentando invece le «istituzioni territoriali», artt. 55, c.5 e 57, c. 1); la seconda, mantenuta nell'art. 67, riferita ancora, indistintamente, a ciascun parlamentare, deputato o senatore. Orbene, la soluzione indicata, di certo suggerita dalla diversa composizione delle due Camere, appare marcare con chiarezza la distinguibilità concettuale dei due elementi: la rappresentanza politica da un lato, l'assenza di mandato imperativo dall'altro. La prima, così, muoverebbe, anche "simbolicamente", dalla propria funzione ancillare rispetto al secondo, conquistando una chiara autonomia normativa.

maggioranza che tocca l'ulteriore carattere dell'uguaglianza del voto che la Corte, nella sent. 1 del 2014, collega, anch'esso, al tema della rappresentanza politica<sup>5</sup>.

La "questione liste bloccate" costituisce in effetti un vero *novum* e, forse, anche la parte più significativa della soluzione individuata dal giudice delle leggi che intreccia, con aspetti di grande interesse, diritto di voto, rappresentanza e ruolo dei partiti.

In ciò si coglie il nucleo essenziale delle dinamiche evolutive accennate. La decisione della Corte sembra, da una parte, costituire una presa d'atto della crisi irreversibile di un sistema di partiti che, così come immaginato nel 1947, non esiste più; dall'altra, ne sancisce, se così può dirsi, la condanna definitiva, ponendo fine a uno degli strumenti fondamentali attraverso cui tale sistema, almeno di fatto, incideva sulla determinazione della politica nazionale e, cioè, la selezione dei candidati e la preposizione dei titolari alle cariche statali<sup>6</sup>. L'ultimo baluardo del potere dei partiti è dunque espugnato<sup>7</sup>.

## **2. La sentenza n. 1 del 2014: la libertà e la personalità del voto secondo la Corte costituzionale**

Il termine di riferimento fondamentale della mia analisi è costituito, dunque, dalla sentenza n. 1 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime alcune disposizioni contenute nelle leggi che disciplinano l'elezione di Camera e Senato, introdotte dalla legge n. 270 del 2005. In primo luogo, quelle concernenti i premi di maggioranza, irragionevolmente distorsivi della rappresentatività dell'assemblea elettiva e, quanto al Senato, anche inadeguati al raggiungimento dell'obiettivo della stabilità della maggioranza parlamentare e, dunque, del governo. La Corte, inoltre, ha ritenuto contrastanti con la Costituzione, e segnatamente con gli articoli 48, 49, 56, 58 e 67, le disposizioni relative alle modalità di espressione del voto nella parte in cui non prevedono la possibilità di votare, oltre che la lista, anche uno dei candidati, e dunque non consentono all'elettore di esprimere una preferenza.

La sentenza n. 1 del 2014 ha suscitato grande clamore ed è destinata a rappresentare un termine di riferimento nella giurisprudenza costituzionale, che non potrà non essere tenuto in considerazione da parte del legislatore in occasione dell'annunciato (e di ogni eventuale successivo) intervento in materia elettorale e della stessa Corte costituzionale nella sua

---

<sup>5</sup> Su tali profili cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Napoli, 2014, 221 ss., spec. 229 ss.

<sup>6</sup> Come rileva L. ELIA, *Forme di Stato e forma di governo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2600 proprio rispetto a tali due poteri, i partiti politici, pur in crisi di legittimazione, avevano mantenuto significative quote di potere.

<sup>7</sup> La stessa vicenda processuale e l'ordinanza della Cassazione che hanno attivato il giudizio della Corte, mostravano già i tratti di una vera e propria "ribellione" nei confronti di un sistema partitico che, pur se incapace di interpretare le attuali istanze sociali, aveva tentato di mantenere molte delle sue tradizionali prerogative. La pronuncia d'illegittimità si limita ad attribuirle veste giuridica a costo, forse, di alcune forzature, delle quali si cercherà di dare conto.

giurisprudenza futura<sup>8</sup>. Tale sentenza segna un punto di svolta – non sappiamo se irreversibile o meno – non solo sul piano processuale<sup>9</sup>, ma anche su quello sostanziale, nella definizione dei caratteri del diritto di voto come uguale, personale e libero.

La lettura della pronuncia è resa non agevole dalla presenza, tra le pieghe della motivazione, di alcune indicazioni, sotto forma di semplici incisi che consentono di attribuirle, come si cercherà di mostrare, significati ultronei rispetto a quelli che potrebbero apparire di primo acchito<sup>10</sup>.

La Corte afferma che le liste bloccate, così come disciplinate dalle disposizioni oggetto di sindacato, sono contrarie a Costituzione; resta da comprendere se dalla pronuncia possano ricavarsi elementi dai quali indurre che lo siano anche in termini assoluti. A tal fine nessun pregio hanno valutazioni di opportunità che possano o meno militare contro il mantenimento delle stesse, in una formula ovviamente diversa da quella reputata incostituzionale dalla Corte, o a favore dell'introduzione del voto di preferenza o di collegi uninominali maggioritari, in alternativa o in aggiunta al sistema proporzionale che residua a esito della sentenza.

A ben vedere la Corte non sembrerebbe bocciare *in toto* il sistema delle liste bloccate, limitandosi a ritenerlo incostituzionale nella misura in cui è previsto come sistema esclusivo di scelta dei candidati, e in circoscrizioni eccessivamente ampie. Il condizionale è d'obbligo: a tale conclusione, infatti, si giunge non dalla lettura del semplice dispositivo, che dichiara illegittime le due disposizioni censurate (artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993) «*nella parte in cui non con-*

---

<sup>8</sup> E, come rileva B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza n. 1/2014*, in *federalismi.it*, 2/2014, anche dai giudici chiamati a valutare la non manifesta infondatezza di future questioni relativa alla disciplina elettorale.

Secondo A. MORRONE, *Exit Porcellum*, in *www.formcostituzionale.it*, si tratta di una sentenza storica, di quelle «*che si ricorderanno negli Annali*».

<sup>9</sup> Sui profili di natura processuale si è confrontata ampia parte della dottrina. Si vedano, per tutti, i contributi contenuti in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Giur. cost.*, 1, 2014, 629 ss.; quelli di G.U. RESCIGNO, A. ANZON DEMMIG, A. MORRONE, A. D'ANDREA, E. LEHNER, *ivi.*, 27 ss.; quelli degli *Atti del seminario "le Corti e il voto". La sentenza della corte costituzionale sul sistema elettorale (29 gennaio 2014)*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 3/2013 e i commenti alla sentenza reperibili in *www.giurcost.org*.

<sup>10</sup> Come anticipato, la presente indagine verterà soltanto sulla parte della sentenza relativa alle liste bloccate (che occupa per intero il par. 5.1. del *Considerato in diritto*) dalla quale può dedursi la posizione del giudice delle leggi in ordine alle caratteristiche (*rectius*, ad alcune caratteristiche, *personalità* e *libertà*) del diritto di voto e al rapporto tra queste ed il modello di rappresentanza politica ricavabile dalla nostra Costituzione.

Non mi occuperò invece della parte della pronuncia relativa al premio di maggioranza che segna comunque, anch'essa, una tappa evolutiva di grande novità nella interpretazione del parametro costituzionale relativo all'*uguaglianza* del voto. Su tale aspetto, e per l'individuazione anche di un precedente (Corte cost., sent. n. 198 del 2012) che sembra individuare una nozione di uguaglianza del voto "in uscita" assai diversa da quella che la Corte aveva sempre affermato, si rinvia a G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n. 1 del 2014*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014, spec. 7 ss. e nota 10; nonché a A. MORRONE, *L'uguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, in *Giur. cost.*, 1, 2014, 47 ss. e E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della zona franca*, *ivi.*, 54 ss.

*sentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati»*; piuttosto dalle relative motivazioni. Del resto, la stessa Corte in apertura del paragrafo 5 del *Considerato in diritto* dichiara *«la questione fondata nei termini di seguito precisati»*; a tale puntualizzazione, che manca invece nei due paragrafi (3 e 4) dedicati all'accertamento della incostituzionalità dei premi di maggioranza di Camera e Senato, non può non attribuirsi un significato, come si cercherà di chiarire oltre. Se nella prima parte della sentenza la Corte, nel dichiarare l'illegittimità dei premi di maggioranza previsti alla Camera e al Senato senza la determinazione di una soglia minima, cerca di utilizzare il *test* di proporzionalità e le sue modalità di giudizio tripartito<sup>11</sup>, nella parte della pronuncia relativa alle liste bloccate manca un analogo percorso argomentativo.

Le questioni sollevate, come detto, sono infatti dichiarate fondate nei termini precisati dalla Corte stessa, e lo strumento delle liste bloccate non sembra cadere in quanto tale sotto la sua scure. Tuttavia, il rigore argomentativo della prima parte lascia spazio a una pluralità di elementi di giudizio intrecciati e non agevolmente distinguibili, e la Corte non individua con nitidezza (a differenza di ciò che fa con riguardo ai premi di maggioranza) se e quali possano essere i valori costituzionali che militino a favore dell'eventuale mantenimento delle liste bloccate, e quale peso essi possano avere in un eventuale bilanciamento con quelli violati dalle disposizioni censurate<sup>12</sup>.

Nell'ambito della definizione degli effetti della declaratoria d'illegittimità delle liste bloccate e dei margini d'intervento che, sul punto, mantiene il legislatore, una particolare attenzione merita poi il legame che v'è tra sistema delle liste bloccate (e la loro dichiarata illegittimità costituzionale) e possibilità di candidature multiple (o plurime, che dir si voglia) pre-

---

<sup>11</sup> Il *test* di proporzionalità, usato da alcune giurisdizioni costituzionali europee e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, è invocato più che rigorosamente utilizzato dalla Corte costituzionale la quale, in realtà, nel dichiarare illegittimi i premi di maggioranza, si serve più che altro di un "semplice" giudizio di ragionevolezza.

<sup>12</sup> È appena il caso di rammentare che il Governo italiano, nelle proprie difese innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Saccommano e altri c. Italia* deciso con sentenza del 13 marzo 2012 (vedi infra nel testo) aveva affermato che *«l'ingerenza nel diritto dei ricorrenti derivante dalle previsioni della legge elettorale in questione rispondeva a scopi legittimi, che sono in particolare quelli di: impedire le manovre e le intimidazioni delle organizzazioni criminali volte a infiltrarsi nei centri del potere politico; prevenire il commercio dei voti e l'indebitamento dei candidati per finanziare la loro campagna elettorale; favorire, infine, la presenza di candidati aventi una competenza specifica. Il Governo ricorda anche che esiste in Italia una lunga serie di norme penali ben più importante che nella maggior parte degli altri Paesi membri, volte giustamente a evitare il rischio di falsificare il risultato elettorale»* (par. 55).

Di tali argomenti la Corte Edu ha effettivamente tenuto conto nel dichiarare infondate le questioni poste dai ricorrenti.

Nella medesima sentenza si richiama anche il rapporto 018(2006) sul diritto elettorale e l'amministrazione delle elezioni in Europa, adottato dalla Commissione di Venezia durante la sua 67a sessione plenaria tenutasi il 9 e 10 giugno 2006, e sottoposto all'Assemblea parlamentare il 6 novembre 2006 nel quale si legge, per la parte che qui rileva: *«Gli effetti di un sistema elettorale particolare possono differire da un Paese all'altro e si deve riconoscere che i vari sistemi possono perseguire obiettivi politici divergenti se non addirittura antagonisti. Un sistema elettorale può favorire una stretta relazione tra gli elettori e i «loro» deputati di circoscrizione e un altro agevolare l'introduzione delle donne, delle minoranze o di specialisti nelle liste bloccate dei partiti. (...)*».

vista dalla legge elettorale; su queste ultime la Corte, in assenza di rilievi del giudice *a quo*, dice ben poco, e al solo fine di rafforzare la propria argomentazione a sostegno della declaratoria d'illegittimità delle liste bloccate.

### 3. Diritto di voto e liste bloccate: tre aspetti del problema

Il giudice *a quo*, nella propria ordinanza, aveva indicato una pluralità di parametri di costituzionalità: l'art. 67 nella parte in cui presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori; l'art. 48 che stabilisce il carattere personale e libero del voto, insieme agli artt. 56, primo comma, e 58, primo comma, che ne affermano il carattere diretto; ed ancora l'art. 49, in quanto la norma censurata si porrebbe in contraddizione con il ruolo dei partiti nel nostro ordinamento e l'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 3 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, che riconosce la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo.

Dalla lettura delle motivazioni risulta che la Corte ha espressamente considerato assorbita la questione posta con riferimento alla presunta violazione dell'art. 117 Cost e, dunque, indirettamente, della norma CEDU richiamata<sup>13</sup>.

Sono quindi gli altri parametri (artt. 48, 49, 56, 58 e 67) quelli sui quali si fonda la dichiarazione d'illegittimità costituzionale<sup>14</sup>; si ritiene, invero, che la disposizioni oggetto del sindacato si pongano in contrasto con il carattere diretto, personale e libero del voto, con la disciplina costituzionale dei partiti politici e con la «*logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione*».

Il problema delle liste bloccate si mostra, a ben vedere, sotto tre diversi profili che, pur se connessi tra loro, devono essere tenuti distinti, se si vuole circoscrivere con esattezza i confini tracciati dalla Corte all'ambito di discrezionalità del legislatore nelle scelte sul voto di preferenza, e all'interno dei quali questi potrà muoversi.

Il primo profilo attiene alla scelta dei candidati da inserire nelle liste; il secondo al loro ordine d'inserimento; il terzo, infine, alla conoscibilità degli stessi. I primi due elementi si legano strettamente al ruolo che i partiti svolgono nella selezione dei candidati; l'ultimo, invece, alla dimensione delle liste e alla assenza di una indicazione dei nomi dei candidati nella scheda elettorale.

---

<sup>13</sup> Su cui vedi *infra* par. 5.

<sup>14</sup> Più precisamente, questi erano i parametri invocati dal giudice *a quo*; la Corte accoglie la questione senza indicare specificamente su quale di essi si fondi la sua decisione. L'unico richiamato nella parte motivata della pronuncia è l'art. 48 Cost.

Resta dunque da comprendere se e quale peso abbiano assunto gli altri, e in modo particolare il 49 e il 67; ma su ciò si tornerà oltre.

### 3.1. La scelta dei candidati

La Corte muove dalla premessa che la scelta dei candidati da inserire nelle liste sia affidata ai partiti. Ciò è vero per le liste di partito ma non per quelle, in ipotesi, costituite al di fuori di un partito; né comunque tale circostanza è determinata, in sé, dalle modalità di espressione del voto da parte dell'elettore. Le liste partitiche sono predisposte, appunto, dai partiti che possono decidere se candidare o meno un cittadino e, prima ancora, se subordinare tale candidatura alla previa iscrizione al partito indipendentemente dalla previsione o meno del voto di preferenza; così come una qualunque associazione è libera di accogliere o non accogliere un nuovo potenziale associato che ne faccia richiesta. L'art. 48 della Costituzione non subisce in tal senso alcuna torsione, permanendo in capo a ciascun cittadino elettore la possibilità di candidarsi, al di là e al di fuori di qualunque filtro partitico, e di votare una lista non riconducibile a un partito<sup>15</sup>.

La stessa Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 79 del 2006 (pure parzialmente richiamata nella sentenza n. 1 del 2014), negando ai partiti la natura di "poteri dello Stato" ai fini della legittimazione a sollevare un conflitto ex art. 134 della Costituzione, aveva avuto occasione di rammentare come in Assemblea costituente fosse stata accantonata (tra le altre) anche l'ipotesi di riservare a essi la presentazione delle liste elettorali. Chiaro indizio, mi sembra, della volontà di sottrarre al loro monopolio tale fondamentale fase di partecipazione alla vita politica, che quindi non può non essere riconosciuta a ciascun cittadino e a qualunque altro gruppo non qualificabile come partito<sup>16</sup>.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale non mancano altre indicazioni che escludono la possibilità di identificare liste elettorali e partiti. Basti pensare alle sentenze nn. 422 e 429 del 1995, e nn. 15 e 16 del 2008<sup>17</sup>, nelle quali si nega recisamente la necessaria

---

<sup>15</sup> Secondo la lettura dell'art. 49 fornita da C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 230 «La disposizione sui partiti (...) addirittura giustificerebbe che in Italia, come in altri paesi, la possibilità di proporre candidati sia attribuita in modo ufficiale ai partiti».

<sup>16</sup> Da notare che proprio nell'ord. n. 79 del 2006 la Corte lega rappresentanza politica e partiti laddove afferma che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost».

<sup>17</sup> Sentenza n. 16 del 2008, al par. 6.2. del *Considerato in diritto*: «(...) si deve rammentare come questa Corte, nella sentenza n. 429 del 1995 abbia affermato che la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti».

Nella sentenza n. 422 del 1995, par. 4 del *Considerato in diritto* si richiama espressamente «(...) la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candi-

identificazione tra partiti e liste, riconoscendosi dunque la piena ammissibilità di liste non riconducibili ad alcun partito.

Esclusa dunque una riserva costituzionalmente garantita a favore dei partiti in ordine alla selezione dei candidati e alla formazione delle liste, va rilevato, sul piano delle fonti primarie, che la disciplina sull'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica riconosce la facoltà di presentare liste di candidati a «*partiti e gruppi politici organizzati*». Tali indicazioni hanno trovato poi conferma, in un ambito solo in parte diverso, nella disciplina di cui alla legge 22 febbraio 2000, n. 28 che reca *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*, nella quale si fa riferimento a «*soggetti politici*» senza alcuna distinzione tra partiti e coloro che invece agiscono al di fuori di tale ambito. Ancora più di recente, il decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con modificazioni dalla legge n. 13 del 2014 (*Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina per la contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*), all'art. 18 include nella categoria «partiti politici», definiti come «*libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale*», tutti i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo di Camera, Senato, Consiglio regionale o provinciale, Parlamento europeo.

Pertanto, in ambedue i casi – implicitamente nel primo, esplicitamente nel secondo – la legge considera paritariamente (anche) gruppi e movimenti non riconducibili formalmente alla categoria dei partiti<sup>18</sup>, pur se è vero che la disciplina legislativa di rango primario mostra comunque un *favor* nei confronti di movimenti politici che abbiano un radicamento politico e sociale non effimero (si pensi alla disciplina della raccolta delle firme per la presentazione delle liste di candidati); *favor* sì, non tuttavia potere riservato. I termini della questione, così come ho tentato di ricostruirli, erano già stati oggetto di dibattito in dottrina alla fine degli anni sessanta<sup>19</sup>.

L'art. 48 Cost., a propria volta, garantisce a ciascun elettore il diritto a non esprimere alcun voto nei confronti di una lista di partito. La circostanza evidenziata dalla Corte che i

---

*datore singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore (...)*» con ciò equiparandosi, ai fini della presentazione delle liste, gli organi dei partiti politici e i semplici gruppi di elettori.

<sup>18</sup> È appena il caso di rammentare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 203 del 1975 (sulla quale cfr., *infra* nel testo) richiama al par. 3 del *Considerato in diritto*: «*Le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti o dei gruppi politici occasionali (...)*» ponendo dunque sul medesimo piano liste partitiche e liste riconducibili a gruppi politici di natura diversa, privi dei caratteri di stabilità e permanenza dell'attività e dell'organizzazione, tipici dei partiti (secondo quanto rilevato da P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 407).

<sup>19</sup> Si leggano sul punto i rilievi di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. 2, 125, nota 32: «*Contrariamente a un modo di vedere alquanto diffuso, non si rinvengono allo stato attuale della legislazione ordinaria segni consistenti di un trattamento particolare riservato ai partiti, che possa indurre a parlare di un loro "quasi monopolio di fatto" nella presentazione delle candidature*».



partiti non possano vantare sul piano costituzionale alcuna attribuzione rispetto alla selezione dei candidati e alla presentazione delle liste non mi sembra dunque che colga nel segno. Anzi, proprio per tale ragione, e dunque perché queste funzioni non sono costituzionalmente riservate ai partiti, ciascun cittadino, nella sua qualità di titolare dell'elettorato attivo e passivo e del diritto di partecipare alla vita politica del Paese, è libero di presentare la propria candidatura al di fuori delle "liste di partito". Se così è, la predisposizione delle liste da parte di partiti organizzati nulla toglie all'autonomia dei candidati, né a quella degli elettori che potranno in piena autonomia scegliere. Se poi dal piano formale – dove, come appena visto, nessun ostacolo giuridico si frappone a candidature non partitiche – ci spostiamo a quello sostanziale, e dunque all'argomento speso dalla Corte, secondo cui la scelta dei candidati spetterebbe (di fatto) in via esclusiva ai partiti, la questione merita un approfondimento. La natura stabile e istituzionalizzata dei partiti politici<sup>20</sup> consente loro di svolgere tutte quelle funzioni, diverse e ulteriori rispetto alla mera selezione dei candidati, che altri gruppi o movimenti che si attivano sovente solo in occasione delle elezioni non sono in grado di svolgere<sup>21</sup>. La selezione dei candidati è solo uno degli strumenti attraverso cui i partiti politici favoriscono (in modo né esclusivo né obbligatorio) la partecipazione alla determinazione della vita politica del Paese da parte dei cittadini, proprio in attuazione di quanto stabilito nell'art. 49 della Costituzione. Dunque, una lettura coordinata e sistematica del dato costituzionale, che legghi l'art. 48 al successivo 49, richiede una valutazione del ruolo complessivo dei partiti rispetto all'effettivo esercizio del diritto di voto in modo consapevole e, perciò, davvero libero e personale.

### **3.2. L'ordine d'inserimento nelle liste**

Un secondo profilo incerto, congiunto al primo, riguarda l'ordine d'inserimento nelle liste, anch'esso, a detta della Corte, «*sostanzialmente deciso dai partiti*».

L'utilizzo dell'avverbio che sembra contrapporsi a una diversa scelta di natura "formale" ci induce a una riflessione. La Corte, evidentemente, anche in questo caso, si riferisce solo ai casi di liste "partitiche", in cui la scelta dei candidati e del loro ordine è in realtà non solo sostanziale ma, quel che più conta seguendo il ragionamento della Corte, anche e soprattutto formale (tranne il caso in cui questi decidano di affidare tale scelta a c.d. elezioni primarie).

In realtà, come detto, le liste di candidati alle elezioni possono essere presentate al di fuori delle organizzazioni partitiche, attraverso meccanismi di scelta che non passano attraverso tali associazioni di diritto privato, ancora oggi sforniti di una organica disciplina pubblicistica<sup>22</sup>. Non esiste alcuna norma di rango costituzionale, primario o secondario, che im-

---

<sup>20</sup>

<sup>21</sup> Uno spunto in questa direzione in G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 986.

<sup>22</sup> Il decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito con modificazioni dalla legge n. 13 del 2014, *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina per la contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*, all'art. 2 conferma la natura mera-

ponga a chi voglia candidarsi, o a chi desideri presentare una propria lista, di ottenere l'autorizzazione o il consenso di un partito<sup>23</sup>. Dunque, la premessa argomentativa della Corte si fonda non già su un dato normativo, ma sulla prassi o sull'*id quod plerumque accidit*. Se così è, meriterebbe pari rilievo la circostanza che alcuni partiti hanno utilizzato (e altri probabilmente lo faranno) strumenti di preselezione dei candidati, diretti a individuare, in tutto o in parte, chi verrà candidato e in quale posizione della lista verrà inserito (c.d. elezioni primarie). Anche in altri passaggi argomentativi la Corte tende più o meno consapevolmente a giustapporre il piano delle mere regolarità con quello delle regole (così accade con riferimento al problema della personalità del voto e della conoscibilità dei candidati). Allora, se le candidature avvenissero tutte al di fuori dei partiti, senza dunque che questi possano in alcun modo incidere sulla selezione delle stesse, il sistema delle liste bloccate sarebbe comunque contrario al principio di personalità del voto per il solo fatto che gli elettori non possono esprimere una preferenza per uno o più candidati? Alla fine, non si comprende più se la personalità del voto sia lesa dalla scelta dei candidati riservata ai partiti (nei fatti, forse, ma, come si è mostrato, non in punto di diritto), o se tale lesione sia determinata, piuttosto, dall'impossibilità da parte degli elettori di esprimere una preferenza. In tale ultimo caso, la lesione ci sarebbe comunque, anche se i partiti non esistessero o non svolgessero alcun ruolo di filtro nella definizione delle candidature. La Corte accosta a elementi di sicura natura giuridica (assenza del voto di preferenza) altri che invece ne sono sforniti (scelta dei candidati operata dai partiti). Quel che è certo è che se l'illegittimità delle liste bloccate dipende, come sembra arguirsi dal ragionare della Corte, dalla circostanza che la scelta dei candidati e del loro ordine d'inserimento è definita dai partiti, ci troveremmo in presenza di una pronuncia che attribuisce ad una prassi o a una semplice "regolarità" il valore di regola. È vero, è difficile immaginare un sistema politico in cui le candidature avvengano integralmente al di fuori dei partiti; tuttavia, derivare dalla circostanza che, a oggi, le candidature avvengano prevalentemente attraverso il filtro e la scelta dei partiti, l'illegittimità costituzionale delle modalità di voto, è operazione giuridicamente opinabile. Sostenere poi che la personalità del voto escluda *ex se* il sistema delle liste bloccate, anche in assenza di un filtro partitico nelle candidature, sembra forzare eccessivamente sul piano ermeneutico il dato costituzionale.

Al fine di valutare gli effetti *pro futuro* della sentenza è comunque il caso di chiedersi come interpretare i rilievi della Corte in un contesto nel quale le c.d. elezioni primarie siano, in ipotesi, disciplinate per legge. Di certo i rilievi contenuti nella sentenza sarebbero superati da una ipotetica introduzione di primarie "obbligatorie", rendendone dunque l'esito vincolante per i partiti stessi, ma tale soluzione potrebbe confliggere con la natura di associazione non riconosciuta del partito e dunque, innanzitutto, con l'art. 2 Cost.; di contro, l'ipotesi di primarie "facoltative", cioè pur sempre disciplinate da una legge, ma non vincolanti per i partiti, certo

---

mente privatistica dei partiti politici, definiti come «*libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale*».

<sup>23</sup> Che la partecipazione alle elezioni non sia riservata ai partiti è circostanza che da tempo è stata posta in evidenza in dottrina (vedi V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 120, nota 23; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 99; D. NOCILLA, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1989, 533, nota 31).

coerente con il quadro costituzionale, sarebbe invece di dubbia compatibilità con le indicazioni ricavabili dalla sentenza.

Tirando le fila del discorso: i partiti, come la Corte afferma, non costituiscono uno strumento d'intermediazione necessaria ai fini dell'esercizio dei diritti politici dei cittadini. Questi ultimi, dunque, possono ben candidarsi in liste formate al di fuori delle strutture partitiche (e tale ipotesi si è verificata in Italia, anche in occasione delle ultime elezioni politiche), autodeterminandosi nella scelta di chi candidare, e di come formare tali liste, anche attraverso il coinvolgimento diretto degli elettori.

Chi decidesse invece di dare la propria disponibilità a candidarsi in una "lista di partito", lo farà nell'esercizio di una propria libera scelta, senza esservi obbligato, accettando di quel partito le regole, tutte: anche quelle relative alle modalità di formazione delle liste. Sarebbe paradossale che chi scelga una candidatura di partito, anche all'evidente fine di avvantaggiarsi dei consensi di cui gode il medesimo, pretenda poi di sottrarsi alle regole che lo stesso si dà, nel rispetto della Costituzione, per la formazione delle liste: *cuius commoda, eius et incommoda*. Non esiste, come la Corte stessa ha avuto modo di chiarire, né un diritto a essere candidati in una lista di partito, né a essere inseriti in una specifica posizione all'interno della stessa<sup>24</sup>.

Del pari, chi nell'esercizio di un diritto ma in assenza di un obbligo, si determini a votare per quel candidato, inserito in una lista di partito, lo fa nella consapevolezza delle scelte che il partito stesso ha adottato in ordine alla identità e alla posizione in lista dei candidati. Sotto questo profilo, dunque, non sembra che il voto per liste bloccate sia, formalmente, un voto non personale e indiretto. Che poi lo sia sostanzialmente, e comunque solo con riguardo alle liste partitiche, può darsi; ma si tratta di dato di fatto, suscettibile di modificarsi nella prassi e comunque parziale, riguardando solo una parte di candidati e di elettori.

Senza pretesa di giungere a conclusioni definitive, la sensazione è che, rispetto al rapporto tra art. 48 e art. 49 della Costituzione, la Corte abbia posto con decisione l'accento sul primo, offrendone un'interpretazione forte, sconosciuta alla giurisprudenza precedente. Di contro, l'art. 49 è svuotato di ogni forza normativa e il ruolo dei partiti, ormai marginale, è collocato al di fuori della competizione elettorale e, prima ancora, della scelta e della selezione dei candidati. Il nesso logico tra art. 48 e art. 49 della Costituzione che Crisafulli reputava come dato evidente<sup>25</sup> è ormai fatalmente reciso.

Questa lettura, come si vedrà meglio oltre, influisce anche sul significato della rappresentanza politica: lo spostamento verso il basso del luogo e del momento di sintesi delle

---

<sup>24</sup> Nella sentenza n. 203 del 1975, volgendo l'attenzione al problema del rapporto tra candidato e partito la Corte rileva: «Non spetta al candidato scelto dalla formazione politica dolersi di quella che sarà la sua collocazione nella lista. L'accettare o non accettare la candidatura alle condizioni stabilite dal gruppo che la offre è pur sempre atto volontario del prescelto che esaurisce i suoi effetti nel rapporto formazione politica e candidato stesso. Questi è, di conseguenza, libero di accettare o non accettare la candidatura così come gli è stata proposta ed è libero di ritirarla in ogni momento».

<sup>25</sup> V. CRISAFULLI, *Il partito come strumento di esercizio della sovranità popolare*, in *Amm. Civ.*, vol. 10-11, 1958, 25.

diverse istanze politiche, che aveva già visto il passaggio dalla sfera dei partiti a quello dei gruppi di interesse, appare ormai giunto al livello dei singoli individui, nella loro qualità di titolari del diritto di voto<sup>26</sup>.

### **3.3. La (in)conoscibilità dei candidati nelle liste bloccate**

Un ultimo ordine di problemi si lega al tema della conoscibilità dei candidati, e tocca quello della libertà e personalità del voto e della rappresentanza politica. In esso, propriamente, s'individua il nucleo di maggiore interesse rispetto alla definizione esatta dell'ambito di autonomia che residua al legislatore nella nuova disciplina della materia.

La Corte, a tal proposito, rileva che la libertà di scelta dell'elettore «(...) risulta compromessa, posto che il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti i senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce». La questione invero è più complessa e attiene all'esatta definizione della libertà e della personalità del voto come aspetto che si collega, da una parte, alla conoscibilità dei candidati e, dall'altra, alla possibilità degli elettori di scegliere un candidato. Trattasi, ancora una volta, di profili congiunti ma distinguibili tra loro poiché se è vero che la scelta presuppone la conoscenza, è anche vero che quest'ultima (rectius, la conoscibilità) può comunque non essere sufficiente a garantire la "personalità" della scelta.

La correlazione tra lunghezza della lista e possibilità di conoscere i candidati è, a ben vedere, dubbia e, comunque, come riconosce la stessa Corte, tale rilievo varrebbe solo in alcune circoscrizioni. Sempre sul piano fattuale, è evidente che i candidati che in ciascuna lista hanno concrete possibilità di essere eletti sono in numero ben inferiore a quello dell'intero elenco della lista (che può variare da un terzo fino al numero dei deputati o senatori assegnati alla circoscrizione); dunque l'elettore che abbia un minimo di avvedutezza ben sa che chi si trova negli ultimi posti della lista non ha concrete *chances* di essere eletto (così come non le hanno i candidati di piccoli o piccolissimi partiti nei collegi uninominali...). L'esercizio del diritto di voto presuppone sempre e comunque, quale che sia la formula elettorale adottata e le modalità di espressione del voto previste, un pur minimo onere d'informazione da parte dell'elettore; anche l'espressione di una preferenza lo richiede. In entrambi i casi, i nomi dei candidati non sono scritti sulla scheda e, dunque, ci sia o meno la preferenza, l'onere di informazione grava comunque sull'elettore. La conoscibilità, al momento del voto, dei candidati sarebbe quindi garantita solo dall'ipotesi di una scheda nella quale compaiano i nomi degli stessi (così com'è, infatti, previsto dal disegno di legge approvato alla Camera e oggi in discussione al Senato). Sotto il profilo della conoscibilità dei candidati, l'ipotesi di liste bloccate brevi, che consentano tecnicamente l'inserimento dei nomi di tutti i candidati nelle schede elettorali, rappresenta la soluzione di *first best* anche rispetto alle preferenze, che prevedono solo la predisposizione di uno (secondo la soluzione indicata dalla Corte) o più spazi nella scheda. Se si guarda invece all'ampiezza dell'ambito di scelta riser-

---

<sup>26</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 691 ha messo in evidenza il passaggio «dalla sfera delle sintesi programmatiche dei partiti a quella della mediazione dei gruppi».

vato all'elettore, esso è di certo massimamente garantito dalla possibilità di esprimere almeno una preferenza.

Anche in questo caso la linea di confine tra il piano delle regolarità e quello delle regole è assai labile: la circostanza che l'elettore, in ipotesi, non conosca i candidati della lista bloccata, o alcuni di essi, non può considerarsi strutturalmente legata all'impossibilità di esprimere una preferenza. Né può affermarsi che la presenza di liste bloccate, per quanto lunghe, impedisca all'elettore di conoscere i nomi dei candidati e, se del caso, di valutarli, né che renda le operazioni di acquisizione di adeguate informazioni sugli stessi più complesse o onerose di quelle richieste per esprimere consapevolmente una o più preferenze. Altro discorso (su cui cfr. paragrafo successivo) è quello dell'impossibilità dell'elettore di essere certo che il proprio voto non contribuisca all'elezione anche di uno o più candidati diversi da quelli che lui vorrebbe eletti. Né sembra poi decisivo il richiamo che la Corte opera a un proprio precedente, quello della sentenza n. 203 del 1975, relativo al sistema elettorale allora vigente per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti<sup>27</sup>, contraddistinto anch'esso dalla ripartizione dei seggi in ragione proporzionale fra liste concorrenti di candidati; in quel caso, la Corte aveva escluso che la circostanza che il legislatore avesse lasciato ai partiti il compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature ledesse in alcun modo la libertà di voto del cittadino, a condizione che quest'ultimo fosse «*pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza*».

Orbene, nella fattispecie, oggetto della questione era la presunta illegittimità della norma che prevedeva la possibilità, all'interno di un sistema che optava per il voto di preferenza, di stabilire un ordine tra i candidati. Dunque, se si volesse ragionare *a contrario*, potrebbe argomentarsi nel senso di un'eventuale illegittimità di un sistema il quale, optando per il voto di preferenza, attribuisse poi un qualche ordine di vantaggio a uno o ad alcuni candidati in ragione solo della posizione occupata nella lista. Nella sentenza richiamata, a ben vedere, la Corte nulla dice sulla legittimità in sé della soluzione alternativa al voto di preferenza e, dunque, sulla lista bloccata; né avrebbe potuto essere diversamente, trattandosi di un'ipotetica questione non oggetto dell'ordinanza di rinvio. Essa, piuttosto, si limita a escludere l'illegittimità di una regola di formulazione delle liste, nell'ambito della scelta di fondo fatta dalla legge oggetto di censura a favore del voto di preferenza; nulla di più.

Sempre al fine di comprendere l'ambito coperto dalla pronuncia delle Corte e dunque, *a contrario*, i limiti del nuovo intervento normativo sul punto, merita attenzione un passaggio della motivazione della sentenza n. 1 del 2014: «*Simili condizioni di voto, (...) rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territo-*

---

<sup>27</sup> Come rilevato da G. MAESTRI, *La legge elettorale dopo la Consulta: quali paletti per il legislatore in materia (e quali spazi per nuove sentenze)?*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 3/2013, 14, nota 31, la Corte costituzionale erroneamente indica la legge oggetto della sentenza n. 203 del 1975 come relativa alla disciplina per comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti.

*rialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'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)».*

La Corte fa riferimento, per marcarne l'incomparabilità con quello oggetto del giudizio, ad altri sistemi elettorali, senza alcun'altra precisazione: potrebbe trattarsi di altri ipotetici sistemi elettorali adottabili in futuro, o adottati in passato in Italia o, ancora, come inteso dai più, di sistemi elettorali adottati da ordinamenti stranieri.

Merita osservare che né il giudice remittente, né le parti private costituite, avevano fatto alcun cenno a tali sistemi. Né tale raffronto era necessario ai fini della soluzione della questione: non lo sarebbe stato certo quello a sistemi adottati da altri ordinamenti, né quello a soluzioni adottate in Italia in passato, trattandosi di sistemi che comunque non sono mai giunti al vaglio della Corte.

Per la verità nell'ordinanza della Cassazione si richiamavano, oltre all'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU (su cui vedi *infra*), anche i principi contenuti nella costituzione belga, tedesca e francese, sul carattere diretto, libero e personale del voto. Nessun richiamo si trovava però ai rispettivi sistemi elettorali né ad altri Paesi europei. Anche l'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è richiamato al fine di mostrare l'esistenza di una «consolidata tradizione costituzionale comune agli Stati membri», rispetto alla quale tradizione alcune previsioni della legge elettorale italiana (tra cui anche quella riguardante le liste bloccate) sarebbero in contrasto.

A fronte di tale impegnativa affermazione contenuta nell'ordinanza della Cassazione, la Corte costituzionale, con grande saggezza istituzionale – e preso atto che nella maggior parte dei paesi del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea nei quali si utilizza una formula elettorale proporzionale, le liste bloccate sono previste come meccanismo parziale o totale di scelta dei candidati, pur in presenza di principi sul diritto di voto del tutto analoghi a quelli rinvenibili nella Costituzione italiana<sup>28</sup> – ha ritenuto necessaria la precisazione sopra richiamata.

L'inciso della Corte c'è, e dunque, se non lo si vuol ritenere privo di significato, va letto come indicazione, non dovuta ma certo utile, dei limiti entro i quali si potrà muovere il legislatore chiamato a intervenire in materia, al di là della alternativa secca tra sistema maggioritario con collegi uninominali e sistema proporzionale con voto di preferenza. La stessa indicazione sembra ricavarsi dalla lettura della Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, ove si richiama proprio il passaggio della sentenza sull'incomparabilità con altri sistemi che pur prevedono liste bloccate, e si conclude confermando che in materia elettorale «*l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio*».

Il riferimento alle circoscrizioni piccole, pur in assenza di un'indicazione precisa da parte della Corte costituzionale, richiama subito alla mente il modello spagnolo, indicato oggi come possibile riferimento per l'introduzione di liste corte. Esso prevede per l'elezione del

---

<sup>28</sup> I casi più noti sono quelli della Germania e della Spagna ma un elenco completo e dettagliato può leggersi nella sentenza della Corte Edu *Saccomanno e altri contro Italia* sulla quale vedi *infra* al par. 5.

*Congreso de los Diputados* circoscrizioni nelle quali si eleggono numeri di deputati assai diversi tra loro: nelle più grandi un numero variabile da 10 a 36; nelle altre da 1 ad 8. In totale 17 delle 52 circoscrizioni eleggono un numero di deputati compreso tra 7 e 36, che non sembra rientrare proprio in quel «(...) numero dei candidati da eleggere (...) talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto».

Orbene, se il problema della lunghezza delle liste, come sembra dedursi dal ragionare della Corte, cozza con alcuni principi del nostro ordinamento (libertà del voto e rappresentanza politica intesa come rapporto tra rappresentante e rappresentato) – e volendo superare la difficoltà di definire quale sia il numero di candidati che consente di individuare una lista come corta – certo è che il contrasto permarrrebbe anche ove si adottasse un sistema in cui un cospicuo numero di elettori si trovasse comunque di fronte a liste molto lunghe, in circoscrizioni che eleggono un grande numero di deputati (come avviene, per restare sempre al modello spagnolo, nelle circoscrizioni di Madrid, Barcellona e Valencia nelle quali si eleggono rispettivamente 36, 31 e 16 deputati!)<sup>29</sup>.

È chiaro poi che il numero dei deputati assegnati alle circoscrizioni (dunque la dimensione delle stesse) e la definizione dei collegi al loro interno non è operazione neutra e priva di effetti sul piano delle scelte del sistema elettorale. Com'è noto, in sistemi di tipo proporzionale, tanto più una circoscrizione è piccola quanto più si determina una riduzione della natura proporzionale e dunque proiettiva del sistema. È perciò evidente che la scelta sulla dimensione delle circoscrizioni dovrà essere adottata tenendo conto non solo della generica indicazione della Corte (liste non tutte troppo lunghe in almeno buona parte delle circoscrizioni), ma anche, e direi soprattutto, delle soluzioni scelte riguardo ai premi di maggioranza e alle soglie di sbarramento; onde evitare che l'effetto "iper maggioritario" dei premi, bocciato dalla Corte, sia prodotto *aliunde* dal combinarsi di soglie di sbarramento e circoscrizioni piccole<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Immaginando un raffronto del tutto approssimativo con il Senato italiano (quello con la Camera sarebbe poco indicativo, vista la differenza numerica), ben otto delle diciotto circoscrizioni regionali nelle quali si utilizza un sistema proporzionale (escludendo dunque la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige) eleggono un numero di candidati compreso tra 2 e 10. Nel caso della Camera, i numeri sono più alti, tenendo conto che i deputati da eleggere in Italia sono quasi in numero doppio rispetto a quelli spagnoli: a parità di numeri, come mostrato per il Senato, la dimensione delle circoscrizioni non è maggiore rispetto a quello spagnolo o di altri ipotetici ordinamenti.

Dunque, anche a volere accogliere l'*iter* argomentativo della Corte, la conclusione nel senso dell'illegittimità sarebbe stata giustificata per la Camera dei deputati ma non per il Senato.

G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, cit., 233, nota 34 richiama anche il caso di alcuni *Länder* tedeschi nei quali le liste bloccate per l'elezione del *Bundestag* sono particolarmente lunghe. In questo caso, tuttavia, volendo seguire il ragionamento della Corte – che come si vedrà non appare comunque convincente – la lunghezza delle liste potrebbe essere "controbilanciata" dalla circostanza che esse servono per eleggere solo metà dei parlamentari.

#### 4. La personalità del voto e la «logica della rappresentanza»

Come detto, la conoscibilità dei candidati costituisce condizione rispetto alla possibilità di esercitare consapevolmente, e dunque in modo davvero libero, il diritto di voto. Tuttavia, questo non garantisce la personalità del voto stesso; almeno secondo l'interpretazione che di tale ultimo principio la Corte fornisce. Essa, sul punto, si spinge sul terreno assai insidioso della rappresentanza politica, senza però affrontarlo apertamente, limitandosi a osservare che «*In definitiva, 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*», e che «*il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti*» sarebbe così alterato per «*l'intero complesso dei parlamentari*».

Dai passi riportati si nota innanzitutto che la dichiarazione d'incostituzionalità è giustificata sulla base del rilievo di un dato quantitativo: tutti i parlamentari, e non solo alcuni, sono eletti attraverso liste bloccate. Da qui sembra potersi inferire che il sistema in questione non sia da considerarsi illegittimo in sé, ma solo perché sistema esclusivo (non combinato con collegi maggioritari) o totale (non prevedendo una parte di candidati scelti con liste bloccate, e altri mediante l'espressione di preferenze o in collegi con sistema maggioritario).

Si potrebbe, in definitiva, immaginare che l'adozione di un sistema misto, analogo a quello adottato in Germania, e in Italia dal 1993 al 2005, non osti al mantenimento, per la parte proporzionale, delle liste bloccate. La soluzione della Corte comporta invece che un sistema con liste bloccate adottato per la scelta di tutti i parlamentari si ponga in contrasto con la Costituzione, e segnatamente con il principio di personalità del voto (e dunque anche di libertà dello stesso).

Ci troviamo davanti a un'interpretazione del principio di personalità del voto che – abbandonando la tradizionale lettura che guarda solo all'elettore e alla fase di espressione del voto stesso, che deve essere personale nel senso di non delegabile a terzi – si rivolge piuttosto all'effetto del voto e dunque al rapporto tra volontà dell'elettore e soggetto scelto. Ciascun candidato – o, da quello che sembra affermare la Corte nel passaggio sopra richiamato, almeno una parte significativa dei candidati – deve essere scelto attraverso una «*indicazione personale dei cittadini*». La personalità del voto, intesa come possibilità di ciascun elettore di scegliere un candidato sarebbe dunque l'unica soluzione conforme al modello di rappresentanza politica fatto proprio dalla Costituzione. Secondo la Corte, la rappresentanza si lega a un'idea di rapporto tra elettore ed eletto, e l'assenza del voto di preferenza impedirebbe la formazione di questo rapporto.

Se così è, mi sembra che la conclusione sia obbligata: l'unica modalità di espressione del voto compatibile con il principio di personalità dello stesso è quella adottata in sistemi maggioritari in cui si voti il singolo candidato del collegio uninominale oppure, in alternativa, in sistemi proporzionali con voto di preferenza.

Di contro, il voto di lista senza preferenza sarebbe sempre e comunque contrario alla personalità del voto. L'unico modello di scelta del candidato genuinamente "personale" sarebbe il voto al singolo candidato e non quello alla lista (o, meglio, solo alla lista).

Tale conclusione è tuttavia impegnativa, riducendo drasticamente i margini di scelta del legislatore in ordine alle modalità di espressione del voto; ed è fin troppo evidente che la



precisazione della Corte – secondo la quale la logica della rappresentanza sarebbe “ferita” solo dalla previsione di un sistema *interamente* (corsivo nostro) basato sul voto di lista senza preferenze – mira proprio a mantenere un pur minimo spazio di manovra per il Parlamento. Anche in questi termini, però, la soluzione non convince perché se, come ritiene la Corte, il voto senza preferenza, e dunque senza indicazione “personale” del candidato, contrasta con la Costituzione, ciò avviene sia che riguardi un solo eletto, sia che riguardi la totalità degli eletti. In definitiva, se il voto deve essere personale (oltre che libero e segreto) per la totalità degli elettori, e la personalità del voto deve essere garantita non solo rispetto all’espressione del voto ma anche, seguendo il ragionamento della Corte, rispetto agli effetti di scelta degli eletti, allora il principio dovrà essere rispettato con riguardo alla totalità degli eletti. Se il candidato, poiché non scelto dall’elettore, è eletto in violazione del principio di personalità del voto, il dato numerico non può assumere alcun rilievo: che sia uno o tutti, la violazione della Costituzione c’è comunque, e per ciò solo non sarebbe tollerabile.

La soluzione della Corte, se sviluppata in modo rigoroso, conduce a una conclusione difficilmente accettabile: il voto senza preferenze è un voto “non personale”.

A tale lettura segue un altro effetto, anch’esso non trascurabile, e che si lega in parte al tema della conoscibilità dei candidati. La Corte, accogliendo nella sostanza le argomentazioni sviluppate dall’ordinanza della Cassazione, finisce con l’avallare la tesi che la rappresentanza politica non solo presupponga un rapporto tra gli elettori e i candidati eletti, ma imponga anche che tale rapporto abbia carattere personale: ogni elettore deve potere scegliere *uno e un solo candidato* (corsivo nostro); questo sembra essere il senso del riferimento al «*sostegno della indicazione personale dei cittadini*» e quello, critico, alle «*condizioni di voto che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e di valutare (...)*».

In altre parole, sembra che la personalità del voto implichi che la scelta per un candidato possa tradursi con certezza nella sua sola elezione e non in quella di altri candidati che l’elettore potrebbe, in ipotesi, non conoscere o, pur conoscendo, non volere eleggere.

La Corte tenta di suffragare questa lettura assai dubbia della personalità del voto richiamando la propria sentenza n. 16 del 1978, resa in sede di giudizio di ammissibilità di referendum abrogativi: così come l’elettore, innanzi al quesito referendario deve potersi esprimere su ogni singola “opzione abrogativa” – sì da non essere costretto a votare per l’abrogazione (anche) di norme che non vorrebbe abrogare o, di contro, ad astenersi o a votare contro l’abrogazione pur di salvare (solo alcune) delle norme oggetto del quesito – allo stesso modo, nel caso delle liste bloccate, la libertà di voto dell’elettore risulterebbe coartata dalla circostanza di non potere scegliere uno specifico candidato inserito nella lista, dovendo accettare che il proprio voto contribuisca anche all’elezione di uno o più altri candidati inseriti nella medesima lista, pur se da lui non voluti.

Invero, il parallelo che la Corte compie tra voto sui quesiti referendari ed elezioni politiche non persuade: nell'un caso, si tratta di uno strumento di democrazia diretta<sup>31</sup> avente, com'è noto, carattere di eccezionalità nel nostro ordinamento, e destinato a produrre effetti abrogativi di norme; nel secondo, ci troviamo invece di fronte a modalità di selezione di candidati tra liste concorrenti in una competizione elettorale, diretta alla formazione di organi politici rappresentativi. La circostanza che in ambedue i casi si utilizzi lo strumento del voto non sembra decisiva per stabilire un parallelo tra i due. La incomparabilità tra i due strumenti è dimostrata dai ben diversi effetti prodotti dal voto, nonché dalla stessa scelta di astenersi. Nel primo caso, si impone all'elettore una scelta secca, destinata a produrre effetti abrogativi immediati; nel secondo, invece, la scelta tra le diverse liste resta sempre possibile e, comunque, i soggetti selezionati attraverso tale scelta (gli eletti) sono, per espressa previsione costituzionale, rappresentanti della Nazione e non delegati chiamati ad agire in nome e per conto degli elettori.

Anche a volere affrontare il problema con riguardo alla "consapevolezza" del voto espresso dall'elettore – e alla luce proprio della giurisprudenza della Corte sulla formulazione dei quesiti referendari – l'incommensurabilità delle due ipotesi si mostra evidente. Nel caso dei quesiti referendari la chiarezza e l'univocità sono imposte dall'esigenza che l'elettore comprenda ciò che "residuerà" a esito del proprio voto favorevole o contrario all'abrogazione. Nel caso del voto per le elezioni nessun particolare problema può porsi nell'identificazione dei candidati; all'elettore, per votare con consapevolezza, è richiesto solo di accertarsi dell'identità dei candidati inseriti nella lista. La circostanza che poi il voto di uno o più elettori possa contribuire all'elezione di un altro candidato è legata al sistema elettorale proporzionale e alla possibilità delle candidature multiple; non di certo alla previsione di liste bloccate. Rispetto a queste ultime l'elettore sa che ogni voto in più che la lista otterrà aumenterà proporzionalmente le probabilità di assegnazione di un crescente numero di seggi ai candidati ivi inseriti, secondo l'ordine di collocazione degli stessi. Un meccanismo, dunque, semplice e di immediata intelligibilità. Nulla a che vedere con i problemi legati alla scarsa chiarezza e univocità di quesiti referendari formulati in modo complesso, o destinati a produrre eventuali effetti manipolativi<sup>32</sup>.

Il fatto che la Corte richiami proprio una sentenza in materia di ammissibilità del referendum abrogativo non appare tuttavia casuale, e sembra confermare quanto detto in chiusura del paragrafo 3.2.: il diritto di voto nelle elezioni politiche, rafforzato ed esteso nella sua massima portata normativa, e ormai slegato da qualunque "filtro" partitico, è in tutto assimilato a quello esercitato in occasione del referendum abrogativo, strumento di democrazia diretta che, nella esperienza italiana, è stato sovente utilizzato proprio come mezzo di contestazione e contrapposizione al sistema partitico. Nel voto referendario, il diritto di voto individua-

---

<sup>31</sup> Secondo la tesi della maggioranza della dottrina. In termini critici M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, Tomo I,2. *Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA E A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bari, 2005.

<sup>32</sup> In termini analoghi V. ONIDA, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, cit., 6841.

le ha la sua più ampia espressione, non essendo in nessun caso prevista la valutazione e la scelta di un programma politico e di governo, né di una lista di candidati sostenuta da un partito che di quel programma dovrebbero garantire la realizzazione. Nel referendum, l'elettore è, se così può dirsi, solo con il suo voto positivo o negativo; il tipo di scelta cui è chiamato non è perfettamente sovrapponibile a quella del voto destinato alla scelta di un candidato a un'elezione, e dunque anche il modo di intendere la libertà e la personalità del voto andrebbe differenziato.

Di ciò mostrava consapevolezza la Corte stessa proprio nella sentenza n. 16 del 1978<sup>33</sup>. Assai meno oggi, e ciò segna un punto di svolta nell'evoluzione del modo d'intendere il diritto di voto e il suo rapporto con la rappresentanza politica.

#### **4.1. La rappresentanza politica come rapporto diretto tra eletto ed elettore. Il *de profundis* dei partiti politici**

Tornando al ragionare della Corte, e volendo portare alle estreme conseguenze la logica a esso sottesa: se l'elettore può scegliere con il proprio voto un determinato candidato, e solo quello (mai dunque insieme ad altri), ci sarà una indicazione personale, conforme a Costituzione; se, di contro, la scelta avviene per un candidato che, in quanto inserito in una lista nell'ambito di un sistema elettorale proporzionale, possa essere eletto insieme ad altri della medesima lista che il singolo elettore non avrebbe voluto eleggere, ciò determinerebbe una violazione della logica della rappresentanza scolpita in Costituzione.

Orbene, abbracciando questa lettura del carattere di personalità del voto, ciascun elettore deve scegliere uno e un solo candidato con il proprio voto. Non si può ammettere che tale voto contribuisca in qualche modo all'elezione di candidati rispetto ai quali non ci sia stata un'esplicita espressione di volontà da parte dell'elettore. In altre parole, ogni elettore deve essere in condizione di individuare con esattezza il candidato eletto con i propri voti e avere la certezza, allo stesso tempo, che il proprio voto non abbia contribuito all'elezione di un altro candidato (della medesima lista, ovviamente) che non avrebbe voluto eleggere. In conclusione: un candidato eletto in una lista di un partito che abbia ottenuto (anche) voti da parte di

---

<sup>33</sup> Si legge nel par. 5 del *Considerato in diritto*: «Effettivamente, libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano. Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie».

Pur raffrontandosi due situazioni diverse rispetto a quelle assimilate nella sentenza n. 1 del 2014 – presentazione delle richieste referendarie e voto sui quesiti da una parte, voto sui quesiti referendari e voto per le elezioni politiche dall'altra – mi sembra evidente come la Corte, proprio nella pronuncia del 1978 ponesse l'accento sulla diversa interpretazione della libertà di voto nel caso di strumenti di democrazia diretta rispetto a quella applicabile agli strumenti di democrazia rappresentativa.

elettori che in realtà non volevano eleggere anche, o solo lui, ma altro o altri candidati della medesima lista, non sarebbe un candidato rappresentativo secondo la richiamata “logica della rappresentanza”.

Tal esito tuttavia, come detto, può essere garantito solo da collegi uninominali con formula elettorale maggioritaria: il candidato di ciascun collegio, e solo quello, sarà eletto perché ottiene più voti in quel collegio. Già l’adozione di un sistema proporzionale altera necessariamente tale “logica”, tanto più se esso è corretto con soglie di sbarramento e premi di maggioranza. In nessun caso, in un sistema proporzionale pur se con preferenze, si potrà essere certi che il (solo) candidato che otterrà più preferenze personali sarà eletto, e che il proprio voto non contribuirà a eleggere altri candidati, almeno nel caso in cui la distribuzione dei seggi avvenga dapprima a livello nazionale per poi scendere a livello circoscrizionale attraverso un sistema *top-down*<sup>34</sup>.

Non si può dunque ritenere che la lista bloccata sia in sé contraria alla “logica della rappresentanza” contenuta in Costituzione. Ammesso anche che tale logica sia fondata su un rapporto “personale” tra elettore ed eletto, tutto si gioca sulla valutazione della misura in cui tale rapporto possa essere controbilanciato da altri elementi. Nel caso delle liste bloccate, certo, la possibilità di scelta della persona è ridotta rispetto al voto di preferenza così come lo è, strutturalmente, in sistemi proporzionali con voto di preferenza rispetto a sistemi maggioritari con collegi uninominali.

A ben vedere, la carica assiologica che la Corte attribuisce alla “personalità del voto”, intesa come diritto di ciascun elettore di potere scegliere uno specifico candidato, mi sembra non ricavabile dal solo art. 48 della Costituzione. Non a caso, nell’ordinanza di rinvio della Cassazione si trovava un esplicito riferimento (anche) all’art. 67, evocato come parametro di legittimità costituzionale.

La Corte non segue sul punto il giudice *a quo*<sup>35</sup> ma, inevitabilmente, sposta la propria attenzione sul tema, davvero insidioso, della rappresentanza politica. Il voto con liste bloccate (o, comunque, quello con liste bloccate così lunghe) ferisce la “logica della rappresentanza” perché un eletto non scelto dagli elettori non è rappresentativo.

La logica della rappresentanza alla quale la Corte fa riferimento dovrebbe trovare il proprio fondamento giuridico nell’art. 67 della Costituzione, nelle due norme ivi contenute: quella che qualifica la rappresentanza come nazionale, e quella che stabilisce il divieto (o

---

<sup>34</sup> Lo ha segnalato da subito G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Il Seminario A.I.C. – Icostituzionalisti e le riforme. Università di Milano, 28 aprile 2014*, in *Rivista AIC*, 2/2014, par. 2.2.: «*È certamente possibile infatti che il voto espresso in un determinato collegio a favore di un candidato (recte: di una lista di candidati) sia utilizzato per contribuire all’elezione di tutt’altro parlamentare in una diversa circoscrizione*».

Il tema è stato ripreso dallo stesso Autore, nonché da S. CECCANTI nell’audizione del 19 novembre presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

<sup>35</sup> La Corte di Cassazione, nella propria ordinanza di rinvio, aveva formulato una lettura dell’art. 67 della Costituzione secondo la quale il nucleo sostanziale della disposizione «*presuppone evidentemente l’esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori*». Per alcuni rilievi critici a questa lettura sia consentito rinviare a M. ARMANNI, *Il sistema delle liste bloccate. Riflessioni tra retorica democratica, divieto di mandato imperativo e ruolo dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 24/2013, 19 ss.

l'assenza, se si preferisce) di mandato imperativo. Si aprirebbe qui il tema, davvero immenso, della definizione in termini giuridici della nozione di rappresentanza politica, tema sul quale da almeno un secolo dibatte la dottrina italiana. I limiti del presente contributo ne impediscono ovviamente un'analisi, anche solo per cenni; tuttavia, val la pena di spendere qualche parola sull'idea di rappresentanza politica che pare sottesa alla decisione della Corte, per sottolinearne la non pacifica riconducibilità, a mio avviso, al modello contenuto in Costituzione<sup>36</sup>.

Due sono gli elementi di riflessione da tenere a mente.

In primo luogo, il duplice significato della rappresentanza politica, declinabile come situazione (o posizione) rappresentativa e come rapporto<sup>37</sup>. In secondo luogo, il valore della rappresentanza politica come strumento di collegamento tra sfera della libertà e sfera dell'autorità.

La soluzione che la Corte fornisce tende, da un lato, a porre l'accento sul secondo significato della rappresentanza politica, da intendersi dunque come rapporto. Quanto poi al binomio libertà – autorità, il collegamento tra le due sfere sembra prescindere dal ruolo riconosciuto in Costituzione ai partiti politici.

L'interpretazione che la Corte ci consegna della personalità del voto, come esigenza di un «*sostegno dell'indicazione personale dei cittadini*» al fine di garantire l'esistenza di un rapporto tra eletto e elettore mira, a mio avviso, a favorire la "controllabilità" dell'operato del primo da parte del secondo, e la possibilità eventualmente di farne valere la responsabilità (politica) attraverso la mancata rielezione. Il "rapporto" al quale la Corte fa riferimento come tratto distintivo della rappresentanza politica, derivante dalla scelta dell'elettore, non potrebbe invece essere letto quale strumento diretto a orientarne l'azione, per almeno un duplice ordine di ragioni: la previsione dell'art. 67 della Costituzione, che esclude il mandato imperativo affermando altresì il principio della rappresentanza nazionale, e l'impossibilità di individuare i soggetti con i quali il singolo candidato dovrebbe instaurare tale rapporto.

Invero proprio l'aspetto della "responsività" (o della "rispondenza-responsabilità"<sup>38</sup>) e dunque della c.d. *responsabilità dipendente* è quello che con meno immediatezza deriva dalla disposizione costituzionale citata, e che comunque si attiva fondamentalmente (o, addirittura, esclusivamente) nel caso in cui l'eletto decidesse di ripresentarsi alle elezioni successive e non, almeno nel nostro ordinamento, attraverso altri strumenti (come il *recall*) ostandovi proprio il divieto di mandato imperativo<sup>39</sup>. Al contrario, potrebbe opinarsi che i partiti, filtro nella definizione delle candidature, attraverso il loro carattere istituzionale tendenzialmente

---

<sup>36</sup> Osserva, in termini assai critici, N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 383 «(...) a colpire è semmai il collegamento diretto – che la Corte, si ripete, non esclude – dell'art. 67 con il voto di preferenza. Un antico cliché, tratto davvero da decenni lontani».

<sup>37</sup> D. NOCILLA – L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1987, 543 ss.

<sup>38</sup> Secondo la definizione di G. SARTORI, *Rappresentanza*, in *Id.*, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1995, 296 ss..

<sup>39</sup> Utilizzo i concetti di *responsabilità dipendente* e *indipendente* così come definiti in G. SARTORI, *op. ult. cit.*, 299, ripresi da D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Bari, 1996, 29 ss.

permanente, costituiscano una garanzia per l'elettore che, anche nel caso in cui il candidato votato decidesse di non ricandidarsi, potrebbe sempre far valere la responsabilità nei confronti del partito al quale quel candidato faceva riferimento<sup>40</sup>. Senza trascurare il ruolo dei partiti politici quali strumenti di mediazione attraverso cui i cittadini possono condizionare l'azione di governo, di talché la stessa elezione diventa solo uno degli strumenti attraverso i quali si esercita la sovranità popolare.

L'interpretazione della Corte sembra invece trascurare la complessità sottesa alla rappresentanza politica e, segnatamente, gli aspetti che chiamano in causa in modo ben più rilevante, rispetto al primo, il ruolo dei partiti politici, in particolare quelli che hanno a che fare con la c.d. *responsabilità indipendente* e dunque alla sfera della efficienza e della competenza<sup>41</sup>. In altre parole, se la rappresentanza politica è ridotta a un rapporto "personale" tra elettore ed eletto che opera tanto meglio quanto più presenta carattere diretto e immediato, la funzione d'intermediazione dei partiti sarà superflua o, addirittura, controproducente. I partiti, almeno rispetto alla scelta dei candidati e, nel caso delle liste bloccate, alla definizione del loro ordine d'inserimento, diventano così un mero ostacolo alla piena esplicazione del meccanismo della rappresentanza politica.

Che il modello di rappresentanza politica consegnato dalla nostra Costituzione sia questo, è tuttavia circostanza della quale è lecito dubitare. Già soltanto una lettura congiunta dell'art. 67 e dell'art. 49<sup>42</sup> induce a conclusioni diverse da quelle della Corte e, in particolare, a escludere comunque che la modalità di elezione con voto di lista bloccata possa in sé considerarsi lesivo di tale modello, la cui massima realizzazione sarebbe altrimenti costituita da un sistema in cui i partiti non intervengano in alcun modo sulla selezione dei candidati. La scelta di inserire o meno un candidato in lista sarebbe, così ragionando, una lesione della personalità del voto e della "logica della rappresentanza" poiché gli elettori sarebbero obbligati a votare i candidati (e solo i candidati) scelti dai partiti, e non quelli scelti direttamente e immediatamente dal loro voto. L'idea però di scavalcare il filtro partitico, che potrebbe pur essere ritenuto da molti obiettivo auspicabile sul piano politico, non sembra corrispondere alla realtà giuridica e alle prassi della rappresentanza politica così come essa vive nelle democrazie contemporanee, e trova riconoscimento nelle corrispondenti Costituzioni<sup>43</sup>.

Non sarà certo un caso che, come la Corte stessa ammette, in altri ordinamenti democratici che abbracciano un'analogia "logica della rappresentanza", le liste bloccate esisto-

---

<sup>40</sup> Come aveva intuito L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 268. Cfr. anche le riflessioni di G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, 1341 ss. e di G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, p. 289 ss.

<sup>41</sup> Secondo D. FISICHELLA, *op. ult. cit.*, 38 «anche nella rappresentanza elettiva la parte del leone spetta sempre alla responsabilità "indipendente"».

<sup>42</sup> Lettura congiunta che era stata invece valorizzata dalla Corte nelle sua ordinanza n. 79 del 2006 (vedi *supra* nota 16).

<sup>43</sup> Condivisibile l'opinione di F. LANCHESTER, in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, cit., 678 che reputa poco convincente la «sostanziale e significativa sconoscenza del ruolo dei partiti e della democrazia infrapartitica» operata dalla Corte.

no e, come ci accingiamo a vedere, non pare proprio che esse confliggano con un patrimonio costituzionale comune, almeno in ambito europeo<sup>44</sup>.

Sembra, insomma, come sopra accennato (par. 3.2.), che lo spostamento del baricentro dall'art. 49 all'art. 48, e la valorizzazione esclusivamente "individuale" del diritto di voto nella lettura che ne dà la Corte, finisca per incidere anche sull'interpretazione dell'art. 67; quest'ultimo, com'è stato notato<sup>45</sup>, da norma diretta a evitare il condizionamento dell'eletto da parte degli elettori e delle direttive del partito di appartenenza, diventa oggi quasi uno strumento per "liberare" l'elettore dal partito politico, impedendo che quest'ultimo possa in alcun modo condizionare la scelta del "proprio" candidato da parte del primo. Tale evoluzione costituisce a un tempo effetto e concausa della debolezza dei partiti nel quadro dell'attuale forma di governo. A fronte di questa dinamica l'art. 67, da garanzia dello *status* del parlamentare diventa strumento di garanzia di un pluralismo politico frammentato e ormai sottratto a ogni tentativo di razionalizzazione<sup>46</sup>.

## **5. Liste bloccate e art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU. Il riscatto dei partiti politici nel quadro europeo?**

La decisione della Corte suscita alcuni interrogativi anche nella parte, a prima vista marginale<sup>47</sup>, nella quale si dichiara assorbita la questione proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali.

Tale dichiarazione di assorbimento che la Corte avrebbe potuto pronunciare sulla base del semplice accoglimento di altri profili d'incostituzionalità, fondati su differenti parametri, è accompagnata invece da un rilievo al quale, per quanto breve, non può non attribuirsi un qualche significato.

Il giudice delle leggi, infatti, pur in assenza di istanze di parte in tal senso, nega che possa assumere alcun rilievo la sentenza della Corte Edu pronunciata nel marzo 2012 nel

---

<sup>44</sup> Nel quadro del patrimonio costituzionale comune europeo merita rammentare che il *Bundesverfassungsgericht*, giudice di costituzionalità sempre attento alla tutela dei principi di sovranità popolare e del carattere libero, diretto e uguale del voto (artt. 3 e 38 della *Grundgesetz*) in diverse occasioni ha escluso la contrarietà con tali principi del sistema delle liste bloccate, previsto nella disciplina per l'elezione del *Bundestag* quanto in quella per l'elezione del Parlamento europeo.

<sup>45</sup> Devo questo rilievo ad alcuni spunti di riflessione contenuti in F. BIONDI - G. RIVISECCHI, *Il sistema dei partiti* AA.VV., *Interpreti e interpretazioni della Costituzione nel periodo 1993/2013*, a cura di M. Cavino e S. Siccardi, di prossima pubblicazione per i tipi de Il Mulino.

<sup>46</sup> Aveva individuato tale dinamica già P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 694.

<sup>47</sup> La dottrina che ha ampiamente commentato la sentenza mi sembra abbia per lo più trascurato tale capo della decisione, ad eccezione di M. D'AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica sentenza" 1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 90 ss., spec. 101 ss., con rilievi condivisibili.

caso *Saccomanno e altri contro Italia*<sup>48</sup>, in cui la Corte europea, nel decidere due questioni relative alle legge elettorale italiana (una era proprio quella relativa alle liste bloccate), avrebbe, secondo quanto si legge nella sentenza della Corte costituzionale, dichiarato i ricorsi «manifestamente infondati sul presupposto dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati in materia (paragrafo 64)».

Sulla base di questo rilievo la Corte costituzionale conclude nel senso che «spetta in definitiva, a questa Corte verificare la compatibilità delle norme in questione con la Costituzione»; così riaffermando il proprio ruolo di esclusivo custode della Costituzione italiana.

È evidente che la sentenza della Corte Edu citata mirava ad accertare l'eventuale contrarietà della disciplina elettorale italiana con quanto stabilito dall'art. 3 del primo Protocollo, e non certo a escludere quella, eventuale, con la Costituzione italiana. Ma è del pari chiaro che ove la Corte Edu avesse invece accertato un contrasto tra disciplina legislativa italiana sulle liste bloccate e norme CEDU, tale vizio, attraverso l'art. 117 Cost., avrebbe con tutta probabilità determinato anche la illegittimità interna di detta disciplina. Non a caso la Corte di Cassazione, nel sollevare tale profilo d'illegittimità costituzionale, aveva individuato proprio nell'art. 3 del primo Protocollo uno dei parametri (interposto ex art. 117 Cost.) che il giudice delle leggi avrebbe potuto utilizzare ai fini del proprio scrutinio.

La Corte, come detto, ritiene assorbita tale questione anche se, nelle considerazioni sopra richiamate, sembra non tenere nel dovuto conto quanto la Corte Edu in quella sentenza afferma. Al fine di chiarire il nostro rilievo sono utili alcuni richiami testuali della stessa.

La Corte europea rileva che «i sistemi elettorali europei non ignorano la disciplina delle liste bloccate e/o chiuse. A questo riguardo, dall'analisi degli Stati membri aventi un sistema elettorale assimilabile a quello dell'Italia emerge che la maggior parte di questi ultimi ha adottato un sistema che prevede liste di candidati bloccate, almeno in una delle camere legislative, ossia 13 Stati membri su 22 (si veda § 26 supra)». Osserva ancora: «Benché la disciplina in questione comporti una costrizione sugli elettori per quanto riguarda la scelta dei candidati, questa può essere giustificata in un sistema elettorale in considerazione del ruolo costitutivo dei partiti politici nella vita dei Paesi democratici. (...) A questo riguardo, la Corte ci tiene anche ad aggiungere che i partiti politici costituiscono una forma di associazione fondamentale per il buon funzionamento della democrazia (...) e svolgono un ruolo essenziale nell'informazione di un elettorato coinvolto (par. 63). E conclude: «In queste circostanze, e tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli stati in materia, nonché della necessità di valutare tutta la legislazione elettorale alla luce dell'evoluzione politica e in funzione dei fattori storici e politici propri al Paese interessato, la Corte non può concludere che l'istituzione del sistema delle liste bloccate sia stato arbitrario o in altro modo con-

---

<sup>48</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. II, 13 marzo 2012, ric. 11583/08, *Saccomanno ed altri, c. Italia*. Le parti della pronuncia citate sono riportate nella *Traduzione a cura del Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, eseguita da Martina Scantamburlo, funzionario linguistico*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it); disponibile inoltre in <http://hudoc.echr.coe.int> dove è pubblicato anche il testo ufficiale in lingua francese.



*trario alle esigenze dell'articolo 3 del Protocollo n. 1, tenuto conto dello scopo perseguito nel caso di specie».* (parr. 64 e 65)

Dalla lettura di questi passaggi si evince che la Corte Edu non rigetta le questioni sollevate riguardo alle liste bloccate ritenendo che esse rientrino nell'assoluta discrezionalità del legislatore nazionale, ma ne esclude l'arbitrarietà e la contrarietà all'art. 3 del Protocollo *anche* in considerazione dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto ai singoli Stati in materia elettorale.

È interessante osservare che proprio il ruolo dei partiti politici, indicato dalla Corte costituzionale quale elemento che induce a ritenere le liste bloccate, così come disciplinate dalla legge n. 270 del 2005, in contrasto con la Costituzione, è invece dalla Corte di Strasburgo individuato come uno degli argomenti che possono giustificare la permanenza di tale soluzione.

Di certo c'è che l'ampia discrezionalità degli Stati, unitamente alla necessità di valutare l'evoluzione storica e politica del Paese interessato, costituisce solo uno degli elementi di giudizio sulla base dei quali si esclude il contrasto tra la disciplina delle liste bloccate e la CEDU.

Di tutto ciò la Corte costituzionale non dà conto, né tiene in alcuna considerazione le motivazioni, di particolare interesse, utilizzate dalla Corte Edu, specie nella parte in cui si riferisce al *ruolo costitutivo dei partiti politici nella vita dei Paesi democratici*. Probabilmente, e al fine di evitare futuri e fantasiosi richiami alla giurisprudenza della Corte Edu sul punto, la Corte costituzionale avrebbe potuto optare per una espressa pronuncia di infondatezza dello specifico profilo di illegittimità con la quale, dato conto del contenuto della sentenza citata, si escludesse la contrarietà della disciplina delle liste bloccate oggetto del sindacato con le norme della Convenzione. O, in ogni caso, nel dichiarare incostituzionale il sistema delle liste bloccate, avrebbe potuto far comunque un richiamo alle indicazioni della giurisprudenza del giudice di Strasburgo per individuare alcuni elementi idonei a giustificare un mantenimento delle liste bloccate con caratteristiche diverse, analoghe a quelle di altri Paesi, e compatibili con il complessivo impianto costituzionale italiano. La scelta di non dare conto in modo esauriente di tale pronuncia appare davvero distonica rispetto a quell'orientamento che, sin dalle ben note sentenze gemelle del 2007, attribuisce rilievo alle norme della CEDU così come esse vivono attraverso l'interpretazione della relativa Corte.

Sembra invece che il nuovo ambito del controllo di costituzionalità della disciplina elettorale e dei diritti politici a essa connessi sia destinato a restare fuori da possibili condizionamenti da parte di pronunce di organi giurisdizionali di altri ordinamenti, come mostra la precisazione che l'ambito di discrezionalità che la Corte europea riconosce agli Stati in materia è interpretato dal nostro giudice di costituzionalità come affermazione della propria competenza a verificare la compatibilità delle norme in questione con la Costituzione. Circostanza della quale non vi sarebbe motivo di dubitare, ma la cui sottolineatura appare invece come monito rispetto a eventuali futuri giudizi in materia.

È appena il caso di rilevare che quando la Corte Edu, nell'esercizio della propria funzione di controllo di compatibilità di misure adottate dai singoli Stati, riconosce l'esistenza di un margine di apprezzamento dello Stato, tale riconoscimento riguarda lo Stato nel suo

complesso, come soggetto di diritto internazionale: nulla dice, né potrebbe, in ordine alla titolarità di una determinata funzione secondo il diritto interno di ciascuno Stato. La conclusione della Corte costituzionale che «*spetta in definitiva, a questa Corte verificare la compatibilità delle norme in questione con la Costituzione*» è dunque superflua, perché ovvia, se assunta come affermazione di un principio generale; non corretta, se riferita alla pronuncia della Corte Edu, dacché quest'ultima nulla dice su "chi fa cosa", all'interno dell'ordinamento italiano.

In realtà la Corte costituzionale, consapevole di agire su un terreno politicamente scivoloso, quello della disciplina elettorale nazionale – dopo avere affermato in diversi passaggi della propria sentenza di non volere in alcun modo impingere nella sfera di discrezionalità del legislatore – utilizza la pronuncia della Corte di Strasburgo proprio per rafforzare comunque la propria posizione di garante ultimo ed esclusivo della legittimità costituzionale delle scelte del Parlamento.

## **6. Le candidature multiple: il vero nodo irrisolto**

Torniamo al tema accennato all'inizio, e che della pronuncia della Corte appare il profilo supportato da argomentazioni più forti: quello della conoscibilità dei candidati come garanzia della libertà e della personalità del voto, e dunque anche del corretto meccanismo di funzionamento della responsabilità politica. Come si è provato a mostrare, né l'intermediazione dei partiti politici, che come si è detto è eventuale e non necessitata, né le liste bloccate come tali, appaiono costituire una limitazione sproporzionata o irragionevole.

Ciò che invece viola all'evidenza tali principi è la possibilità delle candidature multiple<sup>49</sup>.

Il tema delle candidature multiple (o plurime), ossia la possibilità di ciascun candidato di presentarsi in più circoscrizioni all'interno di liste con lo stesso contrassegno e di optare, in seguito, per una di quelle in cui fosse eletto, è rimasto fino a ora sottotraccia, almeno nelle vicende giudiziarie e referendarie relative alle leggi elettorali<sup>50</sup>.

Si tratta di un problema non nuovo. Già le leggi elettorali del 1993 prevedevano, pur se in modo parziale, tale possibilità: solo alla Camera, non al Senato, e in non più di tre circoscrizioni. Con la riforma del 2005 questi limiti vengono meno, e le candidature plurime sono senz'altro ammesse.

La questione, per vero, non è stata sollevata nell'ordinanza della Cassazione, ma il giudice di costituzionalità la tratta comunque anche se marginalmente; le indicazioni fornite sul punto sono certo condivisibili, ma non sufficienti a eliminare il dubbio che la soluzione adottata non abbia finito con l'invertire cause ed effetti.

---

<sup>49</sup> La possibilità delle candidature plurime è ammessa anche dalla disciplina relativa alle elezioni del Parlamento europeo.

<sup>50</sup> Con l'eccezione del terzo dei quesiti referendari in materia elettorale per i quali si votò nel giugno del 2009 che proponeva l'abrogazione della possibilità di candidature multiple prevista dalla disciplina per l'elezione della Camera dei deputati. Come è noto, tuttavia, tale referendum, al pari degli altri due, non raggiunse il *quorum* di validità.

La Corte in realtà riconosce che la possibilità dei candidati di presentarsi in più circoscrizioni incida sulla libertà di scelta dell'elettore, ma considera in fondo questo un ulteriore elemento a suffragio della incostituzionalità delle liste bloccate, così come disciplinate dalla legge n. 270/2005. Si legge in sentenza «*Questi (i candidati, n.d.r.), invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito*».

In primo luogo, il concetto stesso di "aspettativa relativa all'elezione", che la Corte riferisce all'elettore (e non al candidato), appare assai sfuggente sul piano giuridico. Inoltre, se esiste una aspettativa da parte dell'elettore rispetto all'elezione di un candidato in ragione della sua collocazione in lista, ciò significa che l'elettore, anche in un sistema con liste interamente bloccate, sceglie: se c'è un'aspettativa nei confronti di un candidato ci deve essere alla base una scelta di alcuni elettori per quel candidato. L'elettore vota quella lista perché (o anche perché) essa è formata da quei candidati rispetto ai quali, in ragione della loro rispettiva collocazione, nutre una aspettativa, più o meno consistente, relativa all'elezione. Ciò che altera il meccanismo è invece proprio la possibilità delle candidature multiple.

È evidente che, allo stato attuale, una volta reintrodotta il voto di preferenza, anche solo a esito della pronuncia della Corte, il problema delle candidature multiple può considerarsi in parte superato, ma non eliminato. Per vero, la scelta di un candidato eletto in una circoscrizione di optare per un'altra circoscrizione potrebbe portare all'elezione di un altro candidato che nella prima circoscrizione non sarebbe stato eletto in assenza di quella scelta. Gli elettori della circoscrizione 1 che hanno eletto il candidato A il quale opta per la circoscrizione 2 si troveranno eletto il candidato B che non volevano eleggere: non costituisce questo forse una violazione della effettiva volontà degli elettori? L'eventuale introduzione per legge del voto di preferenza, da molti indicata come unica vera risposta alla pronuncia della Corte sul punto, potrebbe dunque essere in gran parte vanificata dalla permanenza delle candidature multiple.

Lo stesso problema si ripresenterebbe – a maggior ragione – anche ove il legislatore optasse per un sistema di liste bloccate corte. È evidente che la "inconoscibilità" dei candidati che saranno eletti non deriva dall'ordine degli stessi, né dalla lunghezza della lista, ma proprio dalle candidature multiple: sono queste e non le liste bloccate che impediscono all'elettore avveduto di sapere chi sarà eletto con i propri voti, e che vanificano la sua scelta per quella lista, con quei candidati, collocati in quell'ordine.

Se dunque la Corte avesse portato fino in fondo il proprio ragionamento, avrebbe dovuto innanzitutto affrontare la compatibilità costituzionale delle candidature multiple con la Costituzione. Tuttavia, la strada di sollevare davanti a sé una questione di legittimità avente a oggetto la disciplina delle liste bloccate avrebbe incontrato notevoli problemi di natura processuale, specie con riguardo alla rilevanza della stessa. Non più agevole quella di dichiarare ai sensi dell'art. 27, ult. comma della legge n. 87 del 1953, la illegittimità consequenziale della previsione relativa alle candidature multiple.

Resta allora da valutare se il riferimento fatto alle candidature multiple, non richiesto nell'ordinanza di rinvio, e reputato dalla Corte come un argomento ulteriore a suffragio dell'illegittimità delle liste bloccate, così come previste dalla legge n. 270 del 2005, possa avere anch'esso un significato che vada al di là della pronuncia. In particolare, aderendo alla tesi che la Corte non abbia sbarrato la strada allo strumento in sé delle liste bloccate, si può pensare che l'introduzione del divieto di candidature multiple possa, unitamente alla riduzione dell'ampiezza delle liste stesse, costituire un elemento del quale il legislatore dovrà tenere conto nei suoi futuri interventi in materia.

## **7. Il disegno di legge di riforma elettorale tra Camera e Senato: quale tutela per il diritto di voto?**

Le indicazioni della Corte costituzionale hanno trovato una prima risposta nell'approvazione, nel marzo scorso, del disegno di legge n. 1385 da parte della Camera dei deputati contenente *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*.

Al Senato, a causa dalla scelta di procedere all'approvazione in prima lettura del progetto di revisione costituzionale presentato dal Governo – che prevede, tra l'altro, la sostituzione del Senato con una Camera non elettiva – il ddl ha subito un notevole rallentamento e, a oggi, è ancora all'esame della Commissione affari costituzionali.

In attesa delle scelte definitive, mi limiterò ad alcune rapide considerazioni su talune soluzioni adottate nel testo approvato dalla Camera e su alcune possibili ipotesi di modifica avanzate in Commissione al Senato, sulla scorta della relazione della Presidente e relatrice Finocchiaro, dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa ivi svolta, e degli emendamenti proposti dalla relatrice stessa, recependo gli orientamenti maggioritari emersi nel dibattito.

Ai nostri fini merita attenzione solo l'analisi delle soluzioni individuate con riguardo alle liste bloccate e alle candidature multiple. Con l'avvertenza che, come si è notato in dottrina, riforma costituzionale – e dunque intervento sul sistema di separazione ed equilibrio tra poteri – e nuova disciplina elettorale non possono essere trattate come ambiti separati; in particolare, il superamento del bicameralismo perfetto, e la sostituzione del Senato con una Camera eletta solo in via indiretta, rende ancor più impegnativa la scelta sul sistema elettorale da adottare.

Quanto alle liste bloccate, esse sono state confermate nel testo approvato dalla Camera ma, sulla scorta delle indicazioni della Corte costituzionale, è stato sensibilmente ridotto il numero dei candidati (da un minimo di tre a un massimo di sei) per collegio e, quel che più conta, se ne è prevista comunque l'indicazione nominativa nella scheda elettorale.

Al Senato, con specifico riferimento al tema che ci occupa, l'indirizzo sembrerebbe quello di modificare il sistema delle liste integralmente bloccate, limitandolo solo all'indicazione del capolista, e introducendo dunque la possibilità di esprimere un certo numero di preferenze (una o due, con obbligo, in caso di espressione di una seconda preferenza, a pena di nullità della stessa, di scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo).

Quanto alle candidature plurime, sembra invece prevalere la posizione favorevole al loro mantenimento: ciascun candidato potrà essere incluso in liste con il medesimo contrassegno fino a un numero massimo di otto collegi plurinominali, secondo quanto già deciso alla Camera o di dieci secondo l'orientamento che sembra affermarsi al Senato. Oggi tale limite numerico non esiste ma, francamente, non sembra che la limitazione numerica possa in alcun modo impedire l'effetto che si è sopra descritto, rendendo del tutto imprevedibile chi sarà eletto nei singoli collegi.

Non è agevole dire, in conclusione, se tali soluzioni siano conformi al *decisum* della Corte che, se da un lato sembra volere lasciare un certo margine di autonomia alle scelte del legislatore, pone di fatto non pochi vincoli attraverso una lettura forte della personalità del voto. La previsione di liste corte, con l'indicazione dei nomi dei candidati, sembrerebbe poter superare i rilievi contenuti nella sent. 1 del 2014; dalla lettura della pronuncia della Corte e dei suoi *obiter* sembra infatti percorribile la strada di liste bloccate con candidati agevolmente conoscibili dagli elettori. Tale soluzione, cionondimeno, non prevedendo l'introduzione di una o più preferenze, lascia qualche margine di dubbio poiché i candidati, pur se in numero ridotto rispetto a quanto stabilito dalla disciplina dichiarata incostituzionale, saranno sempre scelti dai partiti (così, almeno, nelle liste partitiche) e inseriti nell'ordine da essi stabilito. In ogni caso poi, l'assenza di preferenza non consente di superare il rilievo della Corte riguardo all'impossibilità dell'elettore di scegliere "il proprio candidato" e non un gruppo di candidati, anche, in ipotesi, in parte non voluti.

Ancor più coerente rispetto alla soluzione fornita dalla Corte sarebbe, dunque, l'ipotesi di introdurre la possibilità di esprimere una o più preferenze per i candidati diversi dal capolista anche se, specie nei collegi piccoli in cui scatterebbe con tutta probabilità non più di un seggio per lista, il rischio è che l'effetto delle preferenze si annulli, almeno per i partiti più piccoli.

Inoltre, anche riguardo a questa ipotesi, resta il dubbio che la soluzione della Corte e la sua rigorosa interpretazione del principio di personalità del voto imponga la introduzione delle preferenze per tutti i candidati, non tollerandosene l'esclusione anche solo per i capolista<sup>51</sup>.

Deve infine rammentarsi che il numero dei candidati destinati a essere eletti senza preferenze è legato, ovviamente, al numero, e dunque anche all'ampiezza, dei collegi. L'eventuale riduzione del numero dei collegi dai 120 previsti nel ddl approvato alla Camera a 100, come sembra disporre la versione in discussione al Senato, diminuirebbe il numero dei capolista, dunque anche degli eletti senza ricevere voti di preferenza. Tale soluzione, da un canto apparirebbe più coerente con la sentenza n. 1 del 2014; dall'altro però, la riduzione del

---

<sup>51</sup> La pensa così L. CARLASSARE, in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, cit., 658 secondo la quale «*Illegittime son di certo le liste bloccate: se la scelta deve essere degli elettori, la lunghezza non sembra significativa. Conoscere chi sono i candidati non significa sceglierli: se poi al blocco si accompagna la possibilità di candidature multiple (...) viene a mancare anche la conoscenza!*». In termini analoghi anche L. MAZZELLA nell'audizione del 20 novembre presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

numero dei collegi, e dunque l'inevitabile incremento della loro ampiezza (il numero massimo dei seggi assegnati passerebbe da sei a nove), imporrebbe la previsione di liste di candidati più lunghe, rendendone più difficile la conoscibilità da parte degli elettori, così contraddicendo un altro punto qualificante della recente giurisprudenza costituzionale.

Le candidature plurime invece, come detto, non sono "coperte" dalla pronuncia della Corte (se non in misura implicita e marginale, vedi *supra*) e, dunque, dalla sentenza non emerge alcun limite esplicito rispetto al loro mantenimento nella disciplina elettorale. Tuttavia è evidente che le possibilità di candidarsi in più collegi e quella, connessa, di optare poi per uno di quelli in cui si è stati eletti, confligge in modo palese con il significato attribuito dalla Consulta al carattere di personalità del voto.

V'è da dire però che l'ipotesi di introdurre solo il capolista bloccato, consentendo l'espressione di preferenze per tutti gli altri candidati, ridurrebbe significativamente gli effetti deleteri delle candidature multiple, almeno da parte dei capilista stessi. La rinuncia eventuale a uno dei seggi in cui fosse stato eletto uno dei capilista determinerebbe infatti l'elezione del candidato che abbia ricevuto il maggior numero di preferenze in quel collegio, e dunque non produrrebbe alcuna lesione delle aspettative degli elettori. Non così, invece, ove la possibilità di candidature plurime fosse riconosciuta anche ai candidati da eleggere attraverso voto di preferenza<sup>52</sup>.

Tutto ciò, ovviamente, a patto che la Corte decida di proseguire sulla strada di una lettura della libertà e della personalità del voto del tutto nuova rispetto a quella percorsa nei decenni precedenti, e che appare assai aderente al comune sentire del momento<sup>53</sup>; un po' meno, forse, alla lettera e allo spirito della Costituzione.

---

<sup>52</sup> Su molti dei profili problematici indicati cfr. l'audizione di G. SILVESTRI del 19 novembre presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

<sup>53</sup> Condivido quanto osserva V. ONIDA, in *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, cit., 684 «Su questo punto, insomma, mi pare che la decisione della Corte costituisca più un omaggio al diffuso sentimento anti-partiti (che si esprime nella polemica sul "Parlamento dei nominati") che non una coerente deduzione dal principio democratico e dalla libertà di voto».