



POSTILLA AL SEMINARIO DEL 29 GENNAIO 2014 “LE CORTI E IL VOTO”*

di Riccardo Chieppa **

Per chi condivide (ed è la maggioranza, non solo di coloro che si sono occupati di sistemi elettorali, ma soprattutto degli elettori italiani) un giudizio negativo sul sistema elettorale politico, vigente alla data della Sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, questa pronuncia di parziale illegittimità costituzionale non può non essere accompagnata da un senso di soddisfazione, anche nella consapevolezza delle difficoltà affrontate e superate dalla Corte per riconoscere la ammissibilità della eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Cassazione ed ancora di più dell’ arduo cammino che il legislatore dovrà affrontare per un ampio consenso su una nuova legge elettorale, non più procrastinabile.

1 – In realtà il filo conduttore, sotteso alla pronuncia della Corte, è che, nella ipotesi esaminata, ricorreva una esigenza assoluta di una via per sottoporre la legge elettorale al controllo di costituzionalità in via incidentale¹, al quale non può sottrarsi alcuna legge: esigenza, tanto più rilevante in quanto relativa ad un sistema, fondamentale per le istituzioni democratiche e con applicazioni generali per tutti gli elettori

* “Le Corti e il voto. La Sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale”, Seminario organizzato dal Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea – Roma - Sala delle Lauree-Scienze politiche - Università “La Sapienza”, 29 gennaio 2014.

** Presidente emerito della Corte costituzionale italiana.

¹ La Corte, anche in passato si è, talora, dimostrata sensibile a tali esigenze di non ammettere zone franche per leggi che rischiavano di non essere sottoposte ad alcun controllo sulla costituzionalità (v. taluni casi di norme di spesa ed iniziative della Corte dei Conti; giudizi arbitrari; decreti legge decaduti). Da notare, inoltre, che l’argomento della plausibilità o non implausibilità delle ragioni addotte dal giudice *a quo*, in sede di apprezzamento della rilevanza della questione, non è nuovo nelle decisioni e ed è tutt’altro che raro nel linguaggio della Corte: risultano finora in numerosissimi casi, che hanno raggiunto alcune centinaia (95 ordinanze e 191 sentenze).

Infatti, per quanto riguarda la fase del procedimento elettorale, si era ormai verificato un tradizionale rifiuto della competenza, sia da parte della giurisdizione ordinaria, sia della giurisdizione amministrativa, cui si era aggiunta una declaratoria della Giunta delle elezioni².

Di qui la conseguenza del rischio di una sorta di tabù e zona franca per le leggi elettorali politiche, inconciliabile con il sistema delle garanzie giurisdizionali e costituzionali.

Dobbiamo quindi essere grati, per l'iniziativa e per la decisione di rottura della interdizione ad un controllo di costituzionalità su una legge essenziale ai fini della attuazione degli articoli 1, 48, 49, 56, e 58 Cost., decisione che ha altresì indotto ad un acceleramento della riforma del sistema elettorale politico.

2 – Purtroppo le iniziative successive alla Sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale non appaiono, per alcune parti, consonanti con gli effetti caducatori e con le motivazioni sugli accertati vizi di legittimità costituzionale. Innanzitutto come per ogni sentenza, basata su motivazioni di esistenza di pluralità di vizi giuridici, la decisione della Corte doveva essere letta ed interpretata nel suo complesso in relazione ai vizi esaminati e alla relativa motivazione.

Appare, infatti, assai discutibile isolare singole proposizioni, come forme assolute di massime, che siano utilizzate a legittimare soluzioni che rimuovono solo alcuni vizi accertati (limitazioni di ampiezza delle circoscrizioni e del numero degli eligendi per ogni circoscrizione).

Allo stesso modo ogni nuovo sistema elettorale politico deve essere organicamente progettato – e quindi valutato - in relazione a due elementi puntuali, presi in considerazione dalla decisione n. 1 della 2014, cioè la stabilità del governo e la rappresentanza degli elettori da parte dei componenti delle Camere: nessuno dei due elementi è destinato ad assumere, in via di principio, una prevalenza sull'altro, ma ambedue devono essere bilanciati, nella discrezionalità legislativa del Parlamento, che pure è tenuto a non ripetere quei vizi logico giuridici (difetto di proporzionalità e di ragionevolezza, compromissione della libertà di scelta dell'elettore e del rapporto di rappresentanza) colpiti da dichiarazione di illegittimità costituzionale.

² V. Cass. S.U. 8 aprile 2008, n.9151; Giunta Elezioni Camera a partire dalla XII Legislatura, Giunta 13 dicembre 2006; v. anche Corte Cost. 19 ottobre 2009, n. 259 e Ord. n. 117 del 2006; Chiappa R., *Riflessi della Sent. n. 236 del 2010 sulla tutela degli atti di procedimento preparatorio alle elezioni (codice del Processo amministrativo e procedimento elettorale politico)*, Giur. cost., 2010, in particolare, 2906.; Chiappa Ro., *Codice del processo amministrativo*, Milano, 2010,611 ss.

Non mi soffermo sul premio di maggioranza – a parte che sono previsti correzioni per ricondurli a criteri di una minimo di proporzionalità e ragionevolezza – e non mi addentro sulle formule numeriche, previste per fare scattare il premio stesso e/o il ballottaggio, peraltro non suscettibili di essere soppesate con il bilancino, trattandosi di una valutazione, su varianti minime percentuali, influenzabile da posizioni ed aspettative meramente politiche, purché mantenute al di fuori di macroscopiche sproporzioni o manifeste irragionevolezza.

In realtà non si può fare a meno di riconoscere negli anzidetti ultimi profili un maggiore margine di discrezionalità del legislatore a scegliere alcuni punti percentuali, in meno o in più, giustificabili anche sulla base di apprezzamenti dei rischi di instabilità del governo, nonché della situazione ancora tradizionalmente frammentata dell'elettorato e dei raggruppamenti politici.

3 – Ciò che, invece, nel generale dibattito della dottrina e dei commenti, appare scarsamente focalizzato è il profilo inscindibile delle liste bloccate e della esclusione di preferenze – a parte alcuni puntuali richiami³.

Infatti dalla decisione della Corte si può trarre un principio che le liste c.d. bloccate non sono affatto demonizzate e, invece, possono essere rese ammissibili, se abbinate a previsione (in sistema tendenzialmente proporzionale)⁴ di circoscrizioni ristrette (con un numero limitato di seggi da attribuire e, quindi, di candidati per ogni lista.). Ciò può rispondere ad una evidente esigenza di facilitare la conoscibilità dei candidati, ancorata alla rappresentanza in un territorio ristretto e insieme di ridurre le spese elettorali.

Ma questo non basta per ripristinare una completa ragionevole rappresentanza, in quanto le “liste bloccate” comportano un rigido ordine interno per la scelta di *tutti* gli eletti, che porta a considerare i candidati relegati nelle zone finali della singola lista come mere comparse, senza alcuna effettiva *chance* per quelli non rientranti nelle posizioni superiori: In realtà le uniche possibilità, per gli anzidetti candidati, di rientrare tra gli eletti derivano da eventualità estranee all'espressione del voto, cioè dai casi di rinuncia e/o opzioni, più o meno, pilotate dagli stessi partiti.

³ V., nel dibattito del 29 gennaio 2014, “Le Corti e il voto” gli interventi di Vincenzo Lippolis e Anna Maria Poggi.

⁴ Diversa potrebbe essere, invece, la situazione in sistemi elettorali uninominale o plurinominale ristretti (con due o tre seggi per circoscrizione) con meccanismi prettamente maggioritari, accompagnati o meno da accorgimenti per la rappresentanza delle minoranze, in quanto la scelta è direttamente centrata sul singolo candidato o sul binomio di candidati, che è stato presentato da un partito o raggruppamento politico, anche se poi l'attribuzione dei seggi può avvenire sulla base di diversi metodi basati sui voti o percentuale di voti ottenuti dal singolo.

Nel contempo – questo è l’aspetto di maggiore rilevanza – non si consente alcun minimo intervento selettivo da parte degli elettori, oltre quello del voto al partito o coalizione.

Tali “liste bloccate” non potrebbero essere configurate ed utilizzate per coprire la *totalità* dei seggi disponibili. Sul punto, infatti, appaiono puntuali le argomentazioni finali⁵ nella Sentenza n.1 del 2014, che ripetutamente – quasi, in una lettura superficiale, apparendo nelle successive enunciazioni come un *obiter dictum*: ma non lo è per l’evidente intenzione della Corte di sottolineare il principio.

Con insistenza, particolarmente significativa – tutt’altro che causale - la Corte si richiama, per escludere la legittimità del sistema, alla “scelta che è *totalmente* rimessa ai partiti”⁶, in modo che “una simile disciplina priva l’elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti”⁷.

La Corte continua con un altro richiamo alla propria giurisprudenza, in un procedimento elettorale simile per alcune caratteristiche del voto⁸, «contraddistinto anche esso dalla ripartizione dei seggi in ragione proporzionale fra liste concorrenti (...) secondo cui l’affidamento ai partiti, da parte del legislatore, del “compito di indicare l’ordine di

⁵ Punto 5 della Sentenza n. 1 del 2014.

⁶ Altresì rilevante appare il richiamo al chiarimento delle «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.» (Ordinanza n. 79 del 2006).

⁷ Importante è anche la affermazione della Corte, sempre con la Sent. n. 1 del 2014, in ordine all’obiettivo delle anzidette funzioni dei partiti, che “devono, quindi, essere preordinate ad *agevolare* la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai *candidati*”.

Questo legame tra funzione dei partiti, partecipazione alla vita politica dei cittadini, scelta consapevole di programmi e candidati da votare può indurre alla opportunità di rivalutare il vecchio sistema elettorale per i piccoli comuni, entrato in vigore nel secondo decennio del secolo scorso e riesumato, in un primo tempo, dopo la ripresa della vita democratica limitatamente agli stessi comuni: vi era la possibilità, non solo di esprimere voti di preferenza (positivi), ma anche, attraverso la cancellatura di candidati, voti negativi (comportanti una sorta di detrazioni).

Ricordo un caso delle prime esperienze di elezioni amministrative in un piccolo Comune. Di fronte a cancellature ripetute per due candidati, appartenenti rispettivamente a schieramenti contrapposti, dopo la fine delle operazioni elettorali, alcuni scrutatori e rappresentanti lista accennarono, concordemente le ragioni delle cancellature, derivanti dalla scarsa affidabilità degli anzidetti candidati: uno per avere avuto risultati negativi nelle precedenti attività, oltre che nella gestione familiare; l’altro per comportamenti scorretti in campo patrimoniale, che inducevano ad un rischio di prosecuzione in occasione della gestione di affari della amministrazione comunale. Era stato un modo per manifestare una esigenza etica anche nella attività pubblica.

Se fosse ripresa una tale facoltà di voto negativo, probabilmente, la partecipazione alle elezioni potrebbe, ora, avere un incremento significativo, poiché molti si recherebbero nei seggi elettorali in vista di dare un contributo ad evitare che incapaci o scarsamente corretti si interessino della cosa pubblica.

Alcune ripetute vicende attuali confermano l’esigenza di “agevolare la partecipazione dei cittadini” e la “effettività delle scelte”, rafforzando il potere selettivo finale dell’elettore, che deve aggiungersi a quello dei partiti e raggruppamenti politici nella formazione delle liste.

⁸ In procedimento elettorale vigente per i comuni minori.

presentazione delle candidature non lede la libertà di voto”, ponendo, tuttavia, una precisa condizione che l’elettore “sia 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» (Sentenza n. 203 del 1975).

Segue una ulteriore precisazione sulla “specie” in esame e sulla “libertà compromessa“, in mancanza del “sostegno della indicazione personale dei cittadini”, ponendosi in risalto che “il cittadino è chiamato a determinare l’elezione di *tutti* i deputati e di *tutti* senatori, votando un elenco *spesso* assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce”⁹.

Ancora si ribadisce l’aspetto determinante della “*totalità* dei parlamentari eletti”, con tale sistema, e del *vulnus* alla “logica della rappresentanza”, in quanto si impone “scegliendo una lista, di scegliere *in blocco* anche *tutti i* numerosi candidati in essa elencati”, determinando “condizioni (...) tali da alterare per l’intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti”.

Ma vi sono, ancora più indicativi, altri richiami alla esigenza che, accanto alla lista bloccata, vi sia una possibilità di consentire “all’elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l’elezione”, principio di nuovo ripetuto nel richiamo alla esigenza di “ripristinare nella legge elettorale contenuti costituzionalmente obbligati (concernenti la disciplina del premio di maggioranza e delle preferenze)¹⁰; nonché ripetutamente alla “possibilità per l’elettore di esprimere un voto di preferenza” o altra espressione simile, peraltro ribadita nel dispositivo¹¹.

⁹ La riduzione della lunghezza dell’elenco non pare determinante, a salvare *sic et simpliciter*, le liste bloccate, altrimenti si sarebbero salvate dalla generale dichiarazione di illegittimità costituzionale i procedimenti elettorali della Valle d’Aosta, Trentino Alta Adige e ad altre regioni con popolazione minore.

¹⁰ E’ pur vero che questa ultimo rilievo è fatto dalla Corte nella giusta preoccupazione di “non compromettere la permanente idoneità del sistema elettorale”, per assicurare un sistema idoneo ad essere utilizzato, ma deve essere collegato con le affermazioni ripetute che, oltre alla scelta della lista, vi deve essere la possibilità di una ulteriore scelta, almeno per una parte degli eligendi, da parte dell’elettore: questo, ovviamente, in sistema a base di ripartizione proporzionale, anche se con premio di maggioranza, e quindi al di fuori dei diversi sistemi maggioritari uninominali o plurinominali a base di circoscrizioni e numero di seggi da coprire assai ristretti.

¹¹ Nel punto 3 del dispositivo: 3) *dichiara* l’illegittimità costituzionale degli 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 consentono all’elettore di esprimere *una preferenza* per i candidati.

4 – Infine, di fronte alla chiarezza di taluni principi, enunciati nella motivazione della Corte, affiora l'impressione che taluni di coloro, che hanno formulato alcune norme del nuovo progetto di legge elettorale all'esame della Camera, abbiano letto solo in parte la Sentenza n. 1 del 2014 o abbiano ritenuto determinante solo il numero dei candidati da eleggere in circoscrizioni ristrette.

L'unica alternativa immaginabile può essere quella che taluni, pur nella consapevolezza dei dubbi che potevano sorgere da un sistema di liste bloccate per la *totalità* degli eletti, siano disposti a tollerare, per questa parte, norme “suicide, solo perché in presenza di una opposizione insuperabile (per un accordo) di altri, decisamente convinti della superfluità di rafforzare il rapporto di rappresentanza, man mano affievolito, e di mantenere la primazia esclusiva dei “partiti”¹² nelle scelte di liste elettorali completamente bloccate.

Ma le norme, come le sentenze “suicide”, si sa bene come finiscono.

¹² In buona parte ridotti a forme di direttorio, più o meno personalizzato, senza un collegamento ampio e diffuso territorialmente ovvero a comitati elettorali, cioè al di fuori del partito quale configurato all'epoca della Costituzione repubblicana e nella intenzione dei costituenti.