



**IL SISTEMA DELLE LISTE BLOCCATE.  
RIFLESSIONI TRA RETORICA DEMOCRATICA, DIVIETO DI MANDATO  
IMPERATIVO E RUOLO DEI PARTITI POLITICI.\***

di

**Marco Armanno**

*(Ricercatore di Diritto costituzionale  
Università di Palermo)*

27 novembre 2013

**Sommario:** **1.** Premessa: una breve definizione del tema. – **2.** Le ragioni (dubbe) che militano a favore della lista bloccata. – **3.** Le ragioni (ovvie?) che militano a favore del voto di preferenza. Alcuni interrogativi – **4.** La personalità del voto nella Costituzione italiana: giurisprudenza della Corte e contributi della dottrina. – **4.1.** Personalità e libertà del voto e divieto di mandato imperativo. – **4.2.** Personalità, carattere diretto del voto e ruolo dei partiti politici. – **5.** Rilievi conclusivi.

**1. Premessa: una breve definizione del tema.**

La recente ordinanza n. 12060 del 2013, con la quale la prima sezione civile della Corte di Cassazione ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi elettorali di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, rappresenta l'occasione per approfondire alcuni aspetti critici della disciplina vigente, che potrebbero costituire oggetto d'interventi di modifica da parte del Parlamento.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Tale ordinanza irrompe, piuttosto inattesa, nell'ambito del dibattito sull'opportunità o, secondo taluni, sulla necessità di apportare alcune rilevanti modifiche alla legge elettorale ormai vigente dal 2005. L'esito negativo del giudizio di ammissibilità dei due quesiti referendari che miravano all'integrale abrogazione della legge n. 270 del 2005, e alla "reviviscenza" della disciplina elettorale previgente<sup>1</sup>, ha riattivato la sede parlamentare, con il compito di provvedere alle eventuali modifiche. I deboli tentativi di intervenire promossi nella precedente legislatura non hanno, com'è noto, avuto esito.

Oggi – nell'ambito del percorso per la revisione della forma di governo (e, forse, della stessa forma di Stato) promosso dall'attuale Esecutivo mediante la presentazione al Senato il 10 giugno scorso del disegno di legge n. 813<sup>2</sup>, e all'esito del lavoro svolto dalla *Commissione per le riforme costituzionali*<sup>3</sup> – proprio il tema della riforma elettorale presenta un aspetto di particolare urgenza, anche in ragione dell'ormai imminente pronuncia della Corte costituzionale sui possibili profili d'incostituzionalità<sup>4</sup>.

Gli eventi più recenti pongono in dubbio l'effettiva realizzazione di tale percorso complessivo, ma il tema specifico delle leggi elettorali e delle possibili modifiche mantiene comunque un grande interesse, apparendo destinato a essere oggetto di altro dibattito. Quest'ultimo s'intreccia con quello più ampio, che non costituisce oggetto del presente contributo ma al quale si farà comunque un breve cenno, della perdurante crisi del sistema dei partiti politici, rispetto al quale la scelta di un eventuale intervento sulla disciplina in materia elettorale non rappresenta che un aspetto. La circostanza stessa che da tempo si manifesti un'apparente convergenza delle forze politiche in ordine alla necessità di tale intervento, ma che ad oggi ciò non si sia tradotto in nessuna iniziativa concreta, mostra come il

---

<sup>1</sup> Sulla vicenda cfr. R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2012.

<sup>2</sup> Per un'analisi di alcuni profili problematici connessi al d.d.l. n. 813 si rinvia ai contributi contenuti nel recentissimo volume M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali. Atti del Seminario svoltosi l'11 luglio 2013 presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre*, Roma, Aracne editrice S.r.l., 2013.

<sup>3</sup> Relazione della *Commissione per le riforme costituzionali* istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2013 che ha concluso i propri lavori il 17 settembre. Il testo della relazione (sotto forma di "bozza non corretta in corso di coordinamento formale") alla quale facciamo riferimento anche nel prosieguo del lavoro è reperibile in [www.riformecostituzionali.gov.it](http://www.riformecostituzionali.gov.it).

<sup>4</sup> È appena il caso di rammentare che proprio il rapporto tra *iter* della riforma istituzionale e intervento sulla legge elettorale è stato oggetto di molteplici dibattiti e anche di recentissimi interventi di *moral suasion* da parte del Presidente della Repubblica, diretti a colmare la distanza tra due posizioni opposte: l'una che reputa indispensabile procedere contemporaneamente alla riforma costituzionale e alla riforma elettorale, facendo anche leva sul dato testuale dell'art. 2 del d.d.l. n. 813; l'altra che ritiene invece necessario un intervento immediato sulla legge elettorale che anticipi e neutralizzi gli effetti della pronuncia della Corte costituzionale, evitando così che si possa tornare a votare con la stessa legge o, ancor peggio, con un sistema risultato da una eventuale pronuncia di accoglimento della Corte.

mantenimento dell'attuale disciplina soddisfi in realtà interessi diversi e spesso, forse inconsapevolmente, convergenti; e prova la ineludibilità di un più generale recupero dell'effettivo ruolo che l'art 49 della Costituzione riserva ai partiti come strumenti di partecipazione politica<sup>5</sup>.

In estrema sintesi, gli aspetti critici della disciplina elettorale vigente, in parte oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale, possono ricondursi a due ambiti fondamentali.

Il primo attiene al complesso delle regole dirette all'individuazione di una maggioranza stabile alla Camera e al Senato e, dunque, ai sistemi delle soglie di sbarramento e (in particolare) dei premi di maggioranza che operano diversamente – rispettivamente a livello nazionale e a livello regionale – nei due rami del Parlamento. Quanto poi al premio di maggioranza previsto alla Camera, un altro aspetto di criticità, già rilevato dalla Corte costituzionale nella propria giurisprudenza (sentt. nn. 15 e 16 del 2008; sent. n. 13 del 2012)<sup>6</sup>, è quello relativo alla mancata previsione di una soglia minima per ottenere il premio stesso, che rischierebbe di determinare un intollerabile effetto distorsivo del sistema, sì da consentire anche ad una maggioranza relativa di ridottissima entità di ottenere il 55% dei seggi<sup>7</sup>.

Il secondo ambito, quello di cui più specificamente vorremmo occuparci in questa sede, riguarda invece il sistema delle c.d. liste bloccate, e dunque l'assenza della possibilità di esprimere un voto per uno (o più) dei candidati della lista prescelta.

---

<sup>5</sup> Come ha osservato F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 97 «L'art. 49 della Cost. è veramente scomparso dal dibattito politico costituzionale, risucchiato dalla crisi di regime del 1992-1993»; con specifico riferimento alla legge elettorale vigente, cfr. *ivi*, p. 117.

<sup>6</sup> A proposito di tali pronunce della Corte e delle indicazioni in esse contenute sulla opportunità di una modifica normativa del premio di maggioranza previsto dalla attuale legge elettorale, si veda la lucida ricostruzione di E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.12/2013.

Anche l'allora Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo, in occasione della relazione annuale sull'attività della Corte nel 2012 (in [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali/RelazioneGallo](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/RelazioneGallo)) ha evidenziato l'opportunità di dare seguito ai moniti formulati dal giudice delle leggi proprio in ordine alla modifica della legge elettorale nella parte relativa alla attribuzione del premio di maggioranza: «È appena il caso di menzionare, poi, l'altra raccomandazione – tanto spesso richiamata nelle più diverse sedi politiche – a modificare la vigente legge elettorale. Già con le sentenze n. 15 e n. 16 del 2008 e, più di recente, con la n. 13 dello scorso anno, la Corte ha invano sollecitato il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005 «con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza [...] senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi».

<sup>7</sup> Quanto ai profili di possibile illegittimità costituzionale relativi ai premi di maggioranza si rinvia alle riflessioni di F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2013, che raccoglie gli atti di "Le corti e il voto. Seminario sull'ordinanza di remissione della Corte di Cassazione e le prospettive dell'innovazione elettorale in Italia", 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", Roma - 12 giugno 2013, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it).

P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2013, p. 471 ss. e A. GIGLIOTTI, *Violata la "zona d'ombra"? La questio legitimitatis della legge elettorale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2013, cit., affrontano il tema attraverso la lente della possibile violazione del principio di uguaglianza del voto.

L'ordinanza di rimessione, preliminarmente e con una raffinata argomentazione diretta a far luce su una "zona d'ombra" del giudizio di costituzionalità<sup>8</sup>, affronta il profilo dell'ammissibilità stessa delle questioni sollevate. In questa sede non esamineremo tale aspetto – che ha già suscitato un interessante dibattito dottrinale<sup>9</sup> – perché eccentrico rispetto all'oggetto della nostra analisi; nella consapevolezza, tuttavia, che proprio rispetto a esso si gioca buona parte delle probabilità di un accoglimento di almeno una delle questioni di costituzionalità. Non a caso l'ordinanza stessa si concentra in modo ampio e approfondito su tale profilo che, evidentemente, lo stesso giudice *a quo* reputa particolarmente problematico. Obiettivo specifico del presente contributo è, come già anticipato, l'analisi della disciplina riguardante le c.d. liste bloccate, che prevede cioè la possibilità per l'elettore di esprimere il proprio voto solo per una lista, senza l'opportunità di esprimere alcuna preferenza per uno dei candidati in essa inseriti; con la conseguenza, dunque, che la scelta dei candidati eletti, una volta determinato il numero dei seggi attribuito alla lista, avverrà in base alla posizione occupata all'interno della stessa. Detto altrimenti: la possibilità di ciascun candidato di potere essere eletto dipende in modo determinante dalla posizione che questo occupa all'interno della lista.

Già dopo le prime elezioni svolte con il nuovo sistema elettorale, quelle del 2006, proprio il meccanismo delle liste bloccate aveva costituito il principale bersaglio delle critiche, tanto che, proprio riguardo alla necessità di una sua modifica, si era coagulato un ampio e trasversale consenso delle diverse forze politiche e della stessa dottrina. Ciò essenzialmente in ragione dell'argomento che l'elezione dei parlamentari si sarebbe trasformata in una "nomina" effettuata dai partiti politici cui spetta la scelta dell'ordine d'inserimento dei candidati nelle liste. A rendere ancor più forti le ragioni degli oppositori delle liste bloccate, la circostanza che la modifica di tale previsione si sarebbe potuta (e si potrebbe) realizzare in modo piuttosto semplice, trattandosi di un intervento puntiforme che non richiede di rimettere in discussione l'intera struttura del sistema elettorale.

Di fatto, però, ciò non è avvenuto né per via legislativa né, come da qualcuno suggerito, per via referendaria. Un quesito che avesse avuto a oggetto solo l'abrogazione della previsione che prescrive il sistema delle liste bloccate avrebbe avuto qualche probabilità di passare indenne il

---

<sup>8</sup> Secondo la felice espressione utilizzata da R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto i contributi contenuti in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2013, cit.

vaglio di ammissibilità della Corte e avrebbe ottenuto presumibilmente un ampio consenso da parte degli elettori<sup>10</sup>.

Oggi il tema torna all'ordine del giorno mercé l'ordinanza della Cassazione che solleva, tra le altre, una specifica questione relativa a tale aspetto della disciplina elettorale. Va osservato che, secondo alcuni<sup>11</sup> – al di là dell'ammissibilità delle questioni per la probabile identità tra *petita* del giudizio *a quo* e del giudizio costituzionale<sup>12</sup> – proprio sulla questione di legittimità relativa alle liste bloccate sarebbe impossibile un'eventuale pronuncia della Corte, trattandosi di un intervento che inciderebbe sull'ambito di discrezionalità politica; sicché, al di là della decisione di quest'ultima, è probabile che il tema resterà inserito all'ordine del giorno del Parlamento, anche dopo l'intervenuta pronuncia del giudice delle leggi.

È necessario, dunque, interrogarsi sulla compatibilità costituzionale di tale previsione, anche in vista delle previste riforme costituzionali che sembrano ormai avviate e che appaiono strettamente legate a quelle relative alla legge elettorale<sup>13</sup>.

Sempre in sede introduttiva è il caso di rilevare che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con sentenza d'irricevibilità per manifesta infondatezza resa in data 13 marzo 2012 (*Giacomo Francesco Saccomanno e altri c. Italia*), ha escluso che il sistema delle liste bloccate (così come il meccanismo del premio di maggioranza) della legge elettorale italiana si ponga in contrasto con la CEDU<sup>14</sup>. Tale pronuncia, che non sarà oggetto di specifica analisi, rileva non soltanto al fine di escludere un contrasto tra la disciplina elettorale vigente e lo strumento pattizio indicato, ma contiene alcuni spunti di riflessione che, come si vedrà, possono

---

<sup>10</sup> Anche se, rispetto al profilo dell'ammissibilità, sarebbe residuo il dubbio legato alle modalità di formulazione del quesito e al rischio che la Corte potesse utilizzare in modo rigoroso la propria giurisprudenza in materia di leggi costituzionalmente necessarie.

<sup>11</sup> Così la pensano V. LIPPOLIS, *I costituzionalisti e le riforme. Seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Venerdì 28 giugno 2013, Università degli Studi Roma Tre (versione non definitiva)*, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), p. 7 e F. S. MARINI, *La stretta via dell'accesso alla Corte costituzionale della legge elettorale: profili di inammissibilità della questione*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu).

Anche G. GUZZETTA, *È incostituzionale la legge elettorale?*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu) dubita degli effettivi margini di manovra della Corte nel caso di una pronuncia di accoglimento rilevando che «tra l'inopportunità politica (generalmente anche se non omogeneamente protestata) e la sanzione giuridico-costituzionale dell'annullamento il passaggio non è così immediato».

<sup>12</sup> Su tale profilo problematico F. S. MARINI, *La stretta via dell'accesso alla Corte costituzionale della legge elettorale: profili di inammissibilità della questione*, cit.

<sup>13</sup> Si legge nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali, cit.: «La discussione sul sistema elettorale è stata affrontata nella prospettiva di una nuova forma di governo (...). Gli interventi hanno sottolineato le relazioni che intercorrono tra forma di governo e sistema elettorale».

<sup>14</sup> Richiamata da G. GUZZETTA, *È incostituzionale la legge elettorale?*, cit. Il testo della sentenza è reperibile nella traduzione italiana a cura del Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, eseguita da Martina Scantamburlo, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

Su tale pronuncia cfr. il commento di L. TRUCCO, *Sistemi di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Starsburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

assumere un'importante valenza interpretativa al fine della soluzione degli ulteriori profili di illegittimità prospettati nell'ordinanza della Cassazione.

Le considerazioni che seguono non rappresentano un tentativo di indicare una possibile soluzione ai limiti mostrati dalla legge elettorale<sup>15</sup>; piuttosto, un contributo a definire l'ambito all'interno del quale tali interventi potrebbero muoversi secondo le indicazioni ricavabili dalla nostra Costituzione.

A tal fine, non si vuol certo prendere le difese di una disciplina elettorale che ha mostrato tutti i suoi limiti e difetti, in particolare riguardo alla possibilità (diventata oggi una quasi certezza) che si determinino due maggioranze diverse alla Camera e al Senato. Tuttavia, è più che mai necessario definire i confini tra ciò che si può imputare a una scelta politica improvvida e inopportuna – e che può essere eventualmente corretto attraverso un intervento normativo – e ciò che invece ha radici più profonde, e rispetto a cui la richiesta di un intervento normativo rischia di apparire come un vacuo tentativo di curare il sintomo senza intervenire sulle reali cause del malessere. Il tema delle liste bloccate consente di ricavare alcune indicazioni utili per tracciare tale linea di confine che tende sempre più a svanire.

## **2. Le ragioni (dubbie) che militano a favore della lista bloccata.**

A prima vista non sembrano individuarsi ragioni che militino a favore della previsione di un sistema di liste bloccate tale da impedire all'elettore la scelta del candidato da votare: data la soluzione a favore di un sistema elettorale proporzionale, sembra davvero difficile individuare un motivo plausibile per impedire all'elettore di esprimere una preferenza, almeno per un candidato.

Tuttavia, solo che si guardi con maggiore attenzione al dibattito dottrinale, e alla storia delle leggi elettorali in Italia, sul punto si scopre, inaspettatamente, più di un argomento a favore di tale soluzione. Quelli che vengono più frequentemente indicati riguardano, da un lato, il rafforzamento del ruolo dei partiti come strumenti di selezione dei candidati e di definizione degli interessi intorno ai quali formulare la piattaforma programmatica ed elettorale; dall'altro, la più ampia possibilità di garantire in modo adeguato la rappresentanza d'interessi di gruppi minoritari, l'opportunità di evitare lotte interne tra le diverse correnti dei partiti e, infine, la tendenziale riduzione dei costi delle campagne elettorali<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sul punto si rinvia alle proposte contenute nella Relazione della *Commissione per le riforme costituzionali*, cit.

<sup>16</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, in *Democrazia e Diritto*, 2004, p. 210 e ID., *I molti vizi e le poche virtù della nuova legge elettorale*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, p. 36, nota 12 e A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 872 ss.

Quest'ultimo elemento costituisce, poi, la base dell'argomento più frequentemente speso e che, in tempi recenti, ha in modo inaspettato "innalzato le quotazioni" a favore di tale opzione, fino a poco tempo fa indicata da quasi tutti come il male assoluto: e cioè quello che la lista bloccata ridurrebbe i rischi di condizionamento e di "localismo" del voto o, ancor peggio, la commissione di reati quali il voto di scambio<sup>17</sup>.

Questo argomento, a mio parere, è davvero debole: affermare che l'eliminazione del potere di scelta da parte dell'elettore annullerebbe il rischio di ogni condizionamento localistico e di eventuali illeciti penali equivarrebbe a dire che la limitazione della libertà di stampa riduce il rischio di diffusione dei reati di diffamazione, o che la limitazione della libertà di circolazione riduce quello di sinistri stradali.

Al più – anche a volere introdurre un argomento del genere nel bilanciamento con il valore consistente nel permettere all'elettore un pieno esercizio del proprio diritto di voto attraverso la scelta del candidato all'interno della lista – si potrebbe valutare l'opportunità di limitarla all'espressione di una sola preferenza, evitando così alcune possibili degenerazioni determinate dal sistema delle preferenze multiple, abrogato con amplissimo consenso popolare dal referendum del giugno 1991 (resterebbe però quella legata al rischio delle c.d. "preferenze aggiunte", alla quale proprio la riforma elettorale del 1993 volle porre rimedio, eliminando *tout court* il voto di preferenza).

A ben vedere, invece, gli altri argomenti spesi a favore del sistema delle liste bloccate contengono un elemento di paradosso: da una parte, la lista bloccata determinerebbe un rafforzamento dei partiti in un momento in cui la loro crisi si è aggravata; dall'altra, però, sarebbe proprio la crisi dei partiti, e il senso di distanza degli elettori, a rendere intollerabile tale soluzione. In altri termini: nel sistema politico costituzionale della prima fase di sviluppo dell'esperienza repubblicana, in presenza di partiti forti, il voto di preferenza non sarebbe servito a rafforzare partiti già solidi e la sua eventuale introduzione non avrebbe con tutta probabilità determinato alcune reazioni. Di contro, nel contesto attuale di profonda crisi dei partiti, le liste bloccate, da taluno viste come una possibile soluzione alla stessa, suscitano la reazione profondamente negativa di chi accetterebbe la scelta dei candidati solo da partiti muniti di una effettiva legittimazione democratica.

---

<sup>17</sup> La stessa Corte EDU nella sentenza del marzo 2012 sopra indicata ha collegato la scelta delle liste bloccate proprio all'obiettivo di contrastare l'influenza della criminalità organizzata sul risultato elettorale e di prevenire il commercio di voti in considerazione della specificità del contesto italiano (oltre che di favorire l'emergere di candidati con competenze specifiche). Su tali rilievi, in termini condivisibilmente critici, L. TRUCCO, *Sistemi di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Starsburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, cit.

Se così è, un sistema con partiti deboli, pur in presenza di liste bloccate, dovrebbe comunque favorire il rapporto diretto tra eletti ed elettori, sia che i primi vengano scelti tra coloro che sono stati inseriti in liste di partiti, sia che vengano eletti in liste facenti capo a movimenti e associazioni di natura non partitica; questi ultimi, del resto, avranno maggiori possibilità di ottenere candidati eletti proprio in ragione della debolezza dei partiti. All'opposto, in un contesto nel quale questi ultimi riescono ad avere un'effettiva presa sulla società, il meccanismo delle preferenze, come mostra la nostra esperienza repubblicana, non impedirebbe il controllo esercitato sulle candidature, né potrebbero immaginarsi canali alternativi di accesso alle cariche pubbliche elettive.

È fin troppo chiaro che la questione andrebbe affrontata nel quadro di una complessiva riflessione sul ruolo dei partiti e sul significato che oggi assume la previsione dell'art. 49 della Costituzione e del dibattito intorno alla democrazia interna ai partiti. Con tutta probabilità, l'idea di potere risolvere il problema reintroducendo il voto di preferenza in un contesto nel quale i partiti non riescono più a svolgere la funzione ad essi attribuita dalla Costituzione del 1948 che espressamente li disciplina è destinata a rilevarsi illusoria.

Resta da valutare, poi, la percorribilità di un intervento normativo generale sul tema, poiché è chiaro che il ruolo dei partiti e la stessa democraticità della loro organizzazione interna ben difficilmente potrebbero essere imposti per legge<sup>18</sup>.

### **3. Le ragioni (ovvie?) che militano a favore del voto di preferenza. Alcuni interrogativi.**

Se l'individuazione di argomenti a favore del mantenimento del sistema delle liste bloccate richiede uno sforzo d'indagine e argomentativo rilevante, lo stesso non può dirsi riguardo a quelli a favore del voto di preferenza, che invece appaiono molteplici e facilmente comprensibili. Tutti argomenti riconducibili alla valorizzazione del rapporto tra elettori ed eletti che, attraverso tale modalità di espressione del consenso elettorale, ridurrebbe il filtro delle "segreterie" di partito, consentendo una maggiore autonomia degli eletti rispetto a queste ultime, e rinsaldando a un tempo il meccanismo della responsabilità politica.

Appare, dunque, interessante interrogarsi sulle ragioni più profonde che militano a favore della scelta dell'attuale legge elettorale, attraverso un'analisi del dato normativo, della

---

<sup>18</sup> Secondo la tesi richiamata da P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 405. Ma cfr. oggi P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, XIV ed. (in corso di pubblicazione), par. 274 in cui si rammentano le disposizioni contenute nell'art. 5 della legge 6 luglio 2012, n. 96 "Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi" e quelle contenute nel disegno di legge presentato il 5 giugno 2013 dal Governo "Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore".

giurisprudenza costituzionale e delle interpretazioni dottrinali. Sullo sfondo le argomentazioni spese sul punto dalla Corte di Cassazione nella sua recente ordinanza. Ciò al fine di fornire una risposta, fosse pure interlocutoria, ai seguenti interrogativi:

- a. La previsione delle liste bloccate lede, almeno *prima facie*, la sfera dei diritti politici degli elettori?
- b. Ove questo accadesse, esistono delle ragioni costituzionalmente fondate che possano giustificare, in quanto non irragionevole, tale incisione?
- c. Posto che uno dei sistemi alternativi al sistema proporzionale, quello maggioritario con collegi uninominali, prevedendo comunque una scelta in qualche modo “predeterminata” dai partiti, produrrebbe, al pari delle liste bloccate, un elemento di compressione della scelta dell’elettore, tale lesione può apparire, in questo caso, ragionevolmente giustificata?
- d. Quali sono dunque limiti alla discrezionalità del legislatore nella scelta dei sistemi elettorali?
- e. Qual è il ruolo dei partiti politici – in un quadro complessivo in cui si registra una perdurante crisi del sistema della rappresentanza – rispetto a tali scelte? In altre parole: la circostanza che in altri Paesi il sistema delle liste bloccate non susciti particolari dubbi di costituzionalità può dipendere dal sistema politico più che da specifiche opzioni di diritto costituzionale?

Il profilo fondamentale intorno al quale ruota grande parte degli interrogativi ai quali si vorrebbe fornire una risposta, riguarda l’esatta definizione del concetto di personalità (e libertà) del voto di cui all’art. 48, del suo rapporto con il concetto di rappresentanza politica e con il divieto di mandato imperativo di cui all’art. 67, e del ruolo dei partiti politici di cui all’art. 49 della Costituzione.

Anticipando le conclusioni del nostro ragionamento: non sembra che la previsione del sistema delle liste bloccate sia idonea a provocare una violazione dell’art. 48, né dell’art. 49 Cost., determinando una sostituzione dei partiti al corpo elettorale, né che leda «*il nucleo sostanziale dell’art. 67 Cost. che, (...) presuppone evidentemente l’esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori*», come si legge nell’ordinanza di rimessione della Cassazione.

#### **4. La personalità del voto nella Costituzione italiana: giurisprudenza della Corte e contributi della dottrina.**

La prima domanda alla quale tentare di fornire una risposta riguarda il carattere del voto che, secondo la nostra Carta fondamentale, deve essere personale, libero (oltre che uguale e

segreto) nonché diretto. La previsione della possibilità di votare per una lista, senza potere esprimere una preferenza per uno (o più) dei candidati inseriti nella stessa, lede tali principi? Muoviamo, a tal fine, dalle argomentazioni contenute nell'ordinanza della Corte di Cassazione in ordine alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2 e 59, comma 1 del D.P.R. n. 361 del 1957, nel testo risultante dalla sostituzione operata dalla legge n. 270 del 2005 sul voto di preferenza per la Camera dei deputati, in relazione agli artt. 3, 48, comma 2, 49, 56, comma 1, e 117, comma 1, Cost., anche alla luce dell'art. 3 del Protocollo n. 1 CEDU; e dell'art. 14, comma 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, nel testo risultante dalla legge n. 270 del 2005, sul voto di preferenza per il Senato, in relazione agli artt. 3, 48, comma 2, 49, 58, comma 1 e 117, comma 1, Cost. anche alla luce dell'art. 3 Protocollo n.1 CEDU.

Le norme parametro indicate dal giudice *a quo*, sulla scorta dei rilievi del ricorrente nel giudizio principale, riguardano dunque: il carattere diretto del suffragio previsto dalla Costituzione tanto per l'elezione dei deputati quanto per quella dei senatori (artt. 56 e 58 Cost.); ed il carattere personale e libero del voto (art. 48 Cost.).

A supporto delle argomentazioni inerenti alla non manifesta infondatezza della questione, la Cassazione richiama la previsione contenuta nella CEDU (art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 del 1952) che impegna le Alti Parti contraenti «*a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo*». Quanto a tale disposizione, che non costituirà oggetto della nostra analisi, è appena il caso di rilevare che il dato testuale e la relativa giurisprudenza della Corte EDU sembrano escludere una possibile violazione della norma indicata nel caso in questione<sup>19</sup>. In particolare, con riferimento al tema delle liste bloccate, assume rilievo la sentenza del 13 marzo 2012 (*Giacomo Francesco Saccomanno e altri c. Italia*), prima richiamata, nella quale la Corte di Strasburgo ha escluso che il sistema delle liste bloccate della legge elettorale italiana si ponga in contrasto con la Convenzione

---

<sup>19</sup> Su tale giurisprudenza si rinvia a cfr. M. STARITA, art. 3 *Protocollo n. 1*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, p. 832 ss.

Basti dire che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso che il principio di uguaglianza di voto possa assumere altro significato che quello di esercitare in modo effettivo il diritto di voto e quello di candidarsi alle elezioni; in particolare, si è escluso che il principio possa essere interpretato nel senso di imporre che tutti i voti abbiano, in concreto, il medesimo peso rispetto all'esito delle elezioni o che tutti i candidati abbiano le medesime chances di successo (giurisprudenza in materia di soglie di sbarramento e di sistemi elettorali maggioritari, su cui cfr. M. STARITA, *Ivi*, pp. 840 e 850.). Dunque, l'uguaglianza rispetto al diritto di voto vale "in entrata", giammai "in uscita" e non può trasformarsi da divieto di discriminazione formale in una pretesa di uguaglianza sostanziale. Applicando tale soluzione alle liste bloccate non mi sembra dunque che la determinazione da parte dei partiti di un ordine di inserimento nella lista, idoneo a condizionare le possibilità di essere eletto dei candidati, possa integrare una lesione del principio di uguaglianza di trattamento dei cittadini, né dal punto di vista dell'elettorato attivo né di quello passivo.

Europea dei Diritti dell'Uomo. La Corte costituzionale, dunque, rispetto alla specifica doglianza relativa alla presunta violazione dell'art. 3 del Protocollo 1 della CEDU, non potrà non tenere conto della pronuncia citata, dovendo comunque il giudice delle leggi utilizzare il parametro di legittimità costituzionale interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma della Costituzione così come esso vive nell'interpretazione della Corte di Strasburgo.

Rispetto a tale ultimo profilo del *thema decidendum* prospettato alla Corte costituzionale, il richiamo alla Costituzione italiana e alla norma internazionale pattizia è poi ulteriormente rafforzato dall'individuazione di analoghe previsioni contenute nelle Costituzioni di altri Paesi europei. Tale ultimo rinvio appare particolarmente interessante poiché amplia la prospettiva di analisi del meccanismo delle liste bloccate.

Così il giudice remittente richiama espressamente le previsioni di carattere generale sul voto universale, diretto, libero, uguale e segreto contenute nelle Costituzioni del Belgio e della Germania, dove effettivamente non è previsto il sistema delle liste bloccate; o meglio, nel caso tedesco, è previsto solo rispetto alla metà dei componenti del *Bundestag* eletti in collegi uninominali nei quali, peraltro, le candidature appaiono comunque condizionate dall'influenza dei partiti, rendendo assai improbabile l'elezione di candidati "indipendenti"<sup>20</sup>. Ma non fa riferimento alcuno, per esempio, al modello costituzionale spagnolo nel quale, pur trovandosi affermazioni analoghe quanto ai caratteri generali del voto – ai sensi dell'art. 68, comma 1, «*El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados,*

---

<sup>20</sup> Osservano a tale proposito F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 64-66: «*Nei collegi uninominali le candidature, dunque, non sono indipendenti, ma sono anch'esse candidature di partito. Il sistema, quindi è di tipo esclusivamente proporzionale, ma permette all'elettore di correggerlo in senso personalizzato, esprimendo una preferenza personale per un candidato (di partito) che si candida nel suo collegio elettorale*»; per poi concludere: «*(...) sono i partiti la chiave di volta del sistema. E i partiti (che devono essere «seri» ai sensi della legge federale che li regola, con i relativi criteri di accertamento) non solo sono vincolati al rispetto dei valori fondamentali della costituzione (art. 21 LF) ma sono essi, prima dei loro candidati, i protagonisti delle elezioni. Lo dimostra l'intimo collegamento tra il primo voto, quello uninominale, e il secondo che, di fatto, impedisce candidature indipendenti e solitarie; e lo rivelano anche le campagne elettorali dei partiti più piccoli, che puntano tutto sul secondo voto, non avendo molti candidati forti in grado di imporsi nei collegi uninominali. (...) Inoltre, per lo stretto collegamento tra il primo e il secondo voto, la presenza nei collegi uninominali di candidature indipendenti dai partiti è praticamente nulla. Non è mai accaduto che un indipendente – cioè non collegato a una lista di partito – sia risultato eletto con mandato diretto*».

Per una chiara e esaustiva ricostruzione del sistema elettorale tedesco vigente fino alle elezioni del 2009, alla luce anche delle modifiche normative e dei più significativi *arrêts* giurisprudenziali, si rinvia a SENATO - UFFICIO STUDI (a cura di L. BORSI con la collaborazione di E. CATELUCCI), XIV Legislatura, *Riforma elettorale in tema di "ispano-tedesco". Il sistema elettorale di Germania e Spagna*, giugno 2012, in [www.senato.it](http://www.senato.it); in lingua inglese, cfr. [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/elections/electionresults/election\\_mp.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/electionresults/election_mp.html).

Da segnalare che la disciplina per l'elezione del *Bundestag* è stata modificata ben ventidue volte; l'ultima novella è intervenuta nel maggio di quest'anno e, pur non stravolgendo l'assetto precedente, ha parzialmente inciso sul rapporto tra seggi attribuiti con metodo maggioritario a turno unico e quelli assegnati con metodo proporzionale a liste bloccate. Su tale ultima modifica si rinvia a A. DE PRETIS, *Cambiare perché tutto resti com'era? La nuova legge elettorale per il Bundestag con un'intervista al Prof. Friedrich Pukelsheim*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2013.

*elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley»* – si esclude, almeno per l’elezione della Camera, la possibilità di esprimere preferenze all’interno delle liste proporzionali, adottandosi, analogamente a ciò che accade in Italia, il criterio di assegnazione dei seggi attribuiti alla lista in ragione della posizione occupata dai singoli candidati. Così prevede l’art. 163, lettera e) della legge organica 19 giugno 1985, n. 5 la quale ha introdotto la disciplina elettorale di dettaglio: «*Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan*».

Va certo osservato che le circoscrizioni elettorali spagnole sono quelle di dimensioni più ridotte in Europa ma tale circostanza, a nostro avviso, riduce forse ma non risolve alcuni dei problemi legati alle liste bloccate e, soprattutto, non restringe il potere dei partiti politici di scegliere i candidati e l’ordine d’inserimento degli stessi<sup>21</sup>.

Quanto poi al sistema elettorale tedesco, è appena il caso di ricordare la sentenza del 9 novembre 2011 del *Bundesverfassungsgericht*, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge federale relativa all’elezione del Parlamento europeo. Orbene, in tale occasione, il giudice delle leggi ha rigettato proprio una questione riguardante la presunta illegittimità costituzionale del sistema delle liste bloccate con ciò individuando un principio che, al di là di ogni altra valutazione di opportunità politica, potrebbe giustificare un analogo meccanismo anche per le elezioni del *Bundestag*<sup>22</sup>.

Sempre riguardo alla legge fondamentale tedesca è bene rammentare che lo stesso art. 38 GG, dopo avere affermato il carattere generale, libero, uguale e segreto del voto per l’elezione

---

<sup>21</sup> Effettivamente da più parti si suggerisce la riduzione delle circoscrizioni (unitamente o a prescindere dall’introduzione del voto di preferenza); ciò in ragione del fatto che le circoscrizioni più piccole rafforzerebbero il rapporto tra eletti ed elettori. In tal senso per es. S. CECCANTI, *Riforma elettorale: le poche proposte che risolvono i problemi e le altre da accantonare*, in *confrontocostituzionali.eu*.

Anche rispetto a tale ipotesi – oltre alle considerazioni di carattere generale sviluppate nel testo che hanno a che fare con il tema del rapporto tra eletti ed elettori – deve osservarsi che l’eventuale modifica dell’ampiezza delle circoscrizioni produce effetti ulteriori sull’equilibrio complessivo di un sistema elettorale; in particolare possibili effetti distorsivi a discapito dei partiti più piccoli. Di tali *side effects* non potrebbe non tenersi dovutamente conto in sede di (eventuale) riforma.

<sup>22</sup> Di contro, nella medesima pronuncia, si accoglie la questione riguardante la previsione contenuta nella legge elettorale stessa, di una soglia di sbarramento fissata al 5%. Le analoghe previsioni della legge italiana non sono invece state oggetto di doglianze nell’ordinanza della Cassazione né hanno attirato particolari critiche da parte della dottrina o attenzioni della giurisprudenza costituzionale; va detto però che nella stessa pronuncia del giudice tedesco si sottolinea la differenza tra elezione del Parlamento europeo ed elezione del *Bundestag*, che giustificerebbe nel secondo caso ma non nel primo la permanenza di un correttivo del sistema proporzionale con l’obiettivo di razionalizzare la forma di governo parlamentare. La problematicità del tema traspare comunque con una certa evidenza dall’approvazione della decisione con ben tre voti contrari e dalla presenza di una *dissenting opinion*.

Sulla vicenda tedesca, oltre che al testo della sentenza rinvenibile in *www.bundesverfassungsgericht.de*, si rinvia alla ricostruzione di G. DELLEDONNE, *Il Bundesverfassungsgericht dichiara l’illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni europee*, in *Quad. cost.*, 2012, 137 ss.

del *Bundestag*, afferma con chiarezza che i deputati sono rappresentanti di “tutto il popolo” e agiscono senza vincolo di mandato imperativo. Dunque, se l’affermazione dei principi indicati dovesse essere interpretata come elemento che gioca a favore del voto di preferenza, come sembra opinare la Corte di Cassazione, il divieto di mandato imperativo spingerebbe nel senso di ritenere comunque, anche in quell’ordinamento, compatibile con la Costituzione la previsione delle liste bloccate.

Quest’ultima, in ogni caso, costituisce l’ipotesi più frequente nei Paesi che adottano formule elettorali proporzionali<sup>23</sup>.

Dunque, il richiamo compiuto dalla Cassazione all’esperienza di Paesi stranieri, che non sarebbe comunque decisivo per argomentare il presunto contrasto tra liste bloccate e Costituzione italiana in ogni caso, come dimostrato, è assolutamente parziale (limitandosi solo a due Paesi) e muove da una premessa vera (l’affermazione dei principi di uguaglianza, libertà, segretezza e carattere diretto del voto contenute nelle due Costituzioni straniere richiamate) per trarne, pur se non esplicitamente, la conclusione, inesatta: il voto di preferenza, nel quadro di un sistema proporzionale, sarebbe l’unico strumento idoneo a garantire il rispetto di questi principi.

Maggiore rilievo assumono invece alcune indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che sembrano assegnare proprio al voto di preferenza il ruolo di strumento per garantire la libera manifestazione di volontà da parte dell’elettore; meritano perciò un richiamo, sebbene l’ordinanza non faccia ad esse cenno alcuno.

Così, nella sentenza n. 203 del 1975<sup>24</sup>, la Corte – chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con gli artt. 48 e 51 della Costituzione dell’art. 32, settimo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 nella parte in cui non disponeva una collocazione imparziale dei candidati nelle liste per le elezioni comunali – sembra subordinare il rispetto del principio di personalità del

---

<sup>23</sup> Sul punto è sufficiente richiamare un passaggio della sentenza della Corte EDU sopraccitata: «*Dei ventidue Stati aventi un sistema elettorale paragonabile a quello dell’Italia e che sono pertanto oggetto di uno studio di diritto comparato, tredici (Germania, Bulgaria, Croazia, Spagna, Federazione di Russia, Georgia, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo, Serbia, Svezia, Turchia e Ucraina) riconoscono esplicitamente le liste bloccate e/o chiuse, almeno in una delle camere del Parlamento, mentre cinque (Cipro, Estonia, Lituania, Polonia e San Marino) hanno optato per un sistema di «liste aperte» che permette agli elettori di esprimere la loro preferenza per uno o, in alcuni casi, vari candidati che compaiono sulla lista. Gli Stati rimanenti, ossia Austria, Belgio, Islanda e Norvegia, hanno adottato una soluzione intermedia. Di fatto, benché gli elettori possano esprimere la loro preferenza per un candidato in particolare, un certo numero di condizioni devono essere soddisfatte affinché tali preferenze siano prese in considerazione» (par. 26).*

<sup>24</sup> Sentenza richiamata da P. COSTANZO, *Introduzione al Seminario annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012, dedicato alla “Giustizia elettorale”* (destinato ai relativi Atti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013), in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

voto proprio alla circostanza che la legge stessa prevedesse comunque la possibilità dell'elettore di esprimere una preferenza<sup>25</sup>.

Argomentando *a contrario*, si potrebbe ritenere che la mancata previsione del voto di preferenza per un candidato determinerebbe una lesione della libertà di voto.

Tale ragionamento tuttavia prova troppo, dacché la sentenza della Corte appena citata riguardava il caso di una disciplina elettorale che prevedeva l'espressione di un voto di preferenza, discutendosi piuttosto della legittimità, nell'ambito della generale opzione a favore di un sistema elettorale proporzionale con voto di preferenza, della previsione di un ordine dei candidati nella lista rimesso alla scelta dei partiti; secondo la prospettazione del giudice *a quo* tale previsione avrebbe potuto determinare una ingiustificata discriminazione tra candidati (e dunque una potenziale violazione dell'art. 51 della Costituzione) e un inaccettabile condizionamento o compressione della libertà di voto degli elettori (in contrasto con l'art. 48 Cost.).

Dunque, nel caso in questione, non veniva in rilievo in sé e per sé la scelta di prevedere o meno il voto di preferenza, ma piuttosto la misura in cui, rispetto a quest'ultimo, potesse incidere su valori costituzionalmente garantiti la possibilità riconosciuta ai partiti di stabilire un ordine delle candidature all'interno di ciascuna lista.

Cionondimeno, il riconoscimento della rilevanza del voto di preferenza come elemento determinante per dichiarare l'infondatezza della questione prospettata costituisce un precedente del quale la Corte costituzionale potrebbe tener conto.

Altra pronuncia che potrebbe assumere un certo rilievo – pur se indiretto, riferendosi a un ambito diverso rispetto a quello oggetto della nostra indagine – è la sentenza della Corte

---

<sup>25</sup> «Il legislatore ordinario ha voluto dare all'art. 49 della Costituzione un contenuto concreto e specifico coll'attribuire alle formazioni politiche un ruolo autonomo in materia di elezioni determinando uno stretto rapporto tra partiti ed elettori. Tale ruolo trova il suo logico e naturale sviluppo nel potere riconosciuto a dette formazioni di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale. Una volta riconosciuta legittima, in linea di principio, la scelta operata dal legislatore di concedere alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, nessuna rilevanza costituzionale può assumere la circostanza che lo stesso legislatore le ha lasciate libere di indicare l'ordine di presentazione delle candidature. Le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti o dei gruppi politici occasionali - che sovente sorgono per le elezioni amministrative in dipendenza di situazioni ambientali - e previste dalle leggi elettorali, non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane 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. Non si può parlare, pertanto, di costrizione o di influenza psicologica e tantomeno di condizionamento dell'elettore. Il sistema elettorale tende solo a creare un rapporto conoscitivo tra un dato raggruppamento politico e il cittadino elettore, senza incidere in alcun modo sulla piena libertà di questo. In sostanza l'indicazione preferenziale da parte del partito di un candidato, normalmente realizzata attraverso il "capo lista", assume per l'elettore, che intende votare per quel partito, un carattere meramente indicativo, e non già di imposizione di scelta. D'altra parte, sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto, al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni» (par. 3 del Considerato in diritto).

costituzionale n. 49 del 2003, nella quale il giudice delle leggi, nel rigettare un ricorso statale avverso una legge regionale della Valle d'Aosta che imponeva la presenza di candidati di ambedue i sessi nelle liste elettorali per le elezioni regionali, afferma che il voto di preferenza rappresenta un elemento importante ma non decisivo per escludere la paventata illegittimità della previsione impugnata; sicché, un'eventuale assenza della possibilità di esprimere una preferenza non ne avrebbe determinato, di per sé, l'illegittimità<sup>26</sup>.

Tale conclusione, pur sempre tratta sul piano ipotetico, riguarda peraltro l'aspetto specifico della libertà degli elettori rispetto alla scelta del sesso del candidato, e dunque un profilo specifico che non mette in discussione i profili più generali connessi alla mancata previsione di un voto di preferenza (quest'aspetto si lega alla c.d. doppia preferenza di genere).

#### **4.1. Personalità e libertà del voto e divieto di mandato imperativo.**

Sulla scorta di tali rilievi si può procedere un passo oltre nel ragionamento chiedendosi quale sia il rapporto tra previsione del voto di preferenza, principio del divieto di mandato imperativo e ruolo dei partiti politici nel nostro ordinamento.

Partiamo da almeno due dati relativamente certi: anzitutto, il divieto di mandato imperativo, nato in epoca liberale con l'obiettivo di tutelare l'eletto da possibili pressioni o condizionamenti da parte degli elettori o del collegio di provenienza<sup>27</sup>, assume, nell'esperienza delle democrazie contemporanee, e con l'affermazione dei partiti politici di massa prima e del partito "piglia-tutto"<sup>28</sup> dopo, la funzione di strumento per garantire l'eletto nei riguardi del partito di appartenenza<sup>29</sup>; inoltre, il sistema delle liste bloccate è introdotto in Italia in un momento in cui la crisi dei partiti politici sembra avere raggiunto il suo *climax* e, di fronte a tal crisi, ha resistito nonostante le più volte annunciate volontà di modifica.

---

<sup>26</sup> «Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto, nel caso di specie, l'elettore può esprimere voti di preferenza, e l'ordine di elezione dei candidati di una stessa lista è determinato dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti (cfr. articoli 34 e 51 della legge regionale n. 3 del 1993). A sua volta, la parità di chances fra le liste e fra i candidati della stessa lista non subisce alcuna menomazione». (par. 3.1. del *Considerato in diritto*).

<sup>27</sup> Secondo la definizione di Blackstone, nel XVIII secolo: «*Ever member, although chosen by one particular district when elected and returned serves for the whole realm*».

<sup>28</sup> O. KIRCHHEIMER, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in J. LAPALOMBARA e M. WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966 (trad. it. di Ada Cavazzani, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in A. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 243 ss.

<sup>29</sup> Sul tema N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. p. 89 ss.

Quanto al primo dato, deve osservarsi che i due profili ricavabili dal divieto di mandato imperativo paiono in qualche modo porsi in rapporto di proporzionalità inversa: all'aumento del peso dei partiti, e dunque della loro capacità di influenzare le decisioni adottate dai parlamentari che fanno capo al relativo gruppo, può corrispondere un allentamento della capacità di condizionamento "diretto" da parte degli elettori; al contrario, quest'ultima presumibilmente aumenta nel caso di partiti deboli e destrutturati.

Per essere ancor più precisi: nel primo caso, il mandato degli elettori passa necessariamente attraverso il filtro dei partiti; nel secondo caso, viceversa, tale filtro manca, e quindi la scelta dell'ordine di candidatura nelle liste – in tesi, un elemento determinante ai fini del condizionamento del voto – potrebbe in concreto rilevarsi ben poca cosa.

L'argomento forte dell'ordinanza di rinvio sul punto è quello secondo il quale detto sistema, impedendo all'elettore la scelta del candidato, priverebbe il diritto di voto del carattere della personalità, e lo renderebbe in qualche modo indiretto. Il filtro che determinerebbe la lesione dei due principi costituzionali indicati sarebbe rappresentato dai partiti politici ai quali spetta, di fatto, la scelta dei candidati e dell'ordine all'interno della lista. Da qui l'espressione, ormai entrata nel lessico quotidiano, che qualifica il Parlamento come organo composto da soggetti "nominati" (dai partiti appunto) o "cooptati"<sup>30</sup>, non eletti.

La tesi indicata, pur se sostenuta in dottrina con argomenti raffinati, non convince<sup>31</sup>.

Quanto all'idea che i partiti "nominino" i parlamentari attraverso la scelta dell'ordine delle candidature si può compiere un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto, la presentazione stessa di una candidatura nella lista di un partito è subordinata alla volontà delle segreterie e dei vertici politici dello stesso; il cittadino che voglia candidarsi nella lista di un partito dovrà, sempre e comunque, previamente ottenerne il consenso. Dunque, la candidatura e la relativa possibilità di essere eletto sono sempre, in qualche modo, subordinate alla volontà di un partito.

Residua sempre la scelta di candidarsi al di fuori di una lista di partito ma, com'è evidente, tale possibilità esiste a prescindere dal fatto che la legge elettorale preveda o meno il voto di preferenza. Anzi, a voler essere ancor più precisi: le probabilità che una candidatura nata al di fuori dei partiti ottenga un ampio consenso è verosimilmente più alta proprio in un sistema con le liste bloccate nel quale l'elettore potrebbe, in fine, preferire la scelta della singola persona (inserita in una lista "non partitica") rispetto a quella della lista di partito.

---

<sup>30</sup> P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit.

<sup>31</sup> Si rinvia in particolare agli interessanti rilievi di G. CORSO, *L'elettore confiscato*, in *Nuove Autonomie*, 2008, p. 5 ss.

Un'altra considerazione riguarda il rapporto tra formula elettorale proporzionale e formula elettorale maggioritaria.

Se fosse vero che il sistema proporzionale con liste bloccate determina una sì grave lesione dei diritti politici fondamentali dell'elettore, un analogo argomento dovrebbe valere anche nei sistemi maggioritari, almeno quelli con collegio uninominale a turno unico<sup>32</sup> (e, in misura minore anche nell'ipotesi di doppio turno), in cui l'elettore è posto di fronte a una scelta secca, limitata di fatto a due, o al più tre candidati (considerando quelli che abbiano concrete *chances* di essere eletti). Anche in questo caso la scelta del candidato è decisa dal partito e, se l'elettore non gradisce tale scelta, non ha altra soluzione che quella di votare per il candidato dell'altro schieramento, o di astenersi o di disperdere il proprio voto optando per un candidato che certamente non sarà eletto<sup>33</sup>.

In questo caso, dunque, si potrebbe addirittura determinare una duplice lesione del diritto dell'elettore, che si troverebbe di fronte ad un dilemma di difficile soluzione: votare per un candidato non gradito scelto dalle segreterie del partito, o votare per un candidato portatore d'idee politiche diverse o opposte alle sue<sup>34</sup>.

Com'è facile notare la posizione dell'elettore sarà ben più pregiudicata rispetto all'ipotesi di voto con liste proporzionali bloccate: in quest'ultimo caso, infatti, l'elettore può innanzitutto contare sulla possibilità che nella lista prescelta sia eletto almeno un candidato a lui gradito; in ogni caso, ed in alternativa, potrà sempre optare per una lista che, pur non corrispondendo al suo ideale politico, non se ne discosti eccessivamente.

---

<sup>32</sup> Si vedano in tal senso le considerazioni critiche di F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello Stato di diritto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2013, cit. e S. STAIANO, *L'accesso alla legge costituzionale per far dichiarare l'ilegittimità della legge elettorale*, ivi.

<sup>33</sup> Non si può che concordare con A. REPOSO, *Questioni irrisolte ed equivoci in ordine alla riforma della legge elettorale*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2013, p. 6: «Mentre taluni settori della maggioranza sembrano respingere a priori la proposta di reintrodurre le preferenze, la prospettiva che attraverso questo istituto gli elettori tornino ad impadronirsi della scelta dei candidati, è in sé stessa opinabile, per non dire utopica, atteso che nello Stato di partiti la scelta delle candidature è destinata comunque a far capo alle rispettive nomenclature oligarchiche; né potrebbe essere diversamente, se si considera che soltanto i gruppi parlamentari, nel rappresentare la proiezione nelle Camere dei partiti stessi, consentono loro di gestire l'indirizzo politico e legislativo». In senso analogo già C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in [www.costituzionaliamo.it](http://www.costituzionaliamo.it), p. 13 rilevava: «Con il *mattarellum* gli ambiti di manovra dell'elettore erano, per alcuni versi, ancora più ridotti. Anche la precedente legge elettorale si fondava, infatti, su un meccanismo coattivo di voto, dal momento che "obbligava" l'elettore a dovere scegliere (quasi sempre) fra due soli candidati»; inoltre «anche il precedente sistema elettorale prevedeva (all'interno della quota proporzionale riguardante il 25% dei seggi disponibili) una lista bloccata (riservata ai candidati più "garantiti")».

<sup>34</sup> L'ipotesi del doppio turno risponde certo ad alcuni di questi rilievi, ma non certo a tutti, restando gli esiti complessivi della consultazione affidati alle fluttuanti maggioranze che si possono determinare nei singoli collegi tra i primo e il secondo turno, anche in considerazione del diverso numero dei votanti. Su tale aspetti problematici legati al meccanismo del doppio turno si rinvia a M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 89 ss.

La Cassazione, nella sua ordinanza, accenna a tale possibile obiezione, ma si limita alla affermazione apodittica: «*Né varrebbe sostenere in senso contrario che l'elettore sarebbe libero di scegliere tra l'una e l'altra lista in cui è ricompreso il candidato prescelto. La sua elezione infatti non dipenderebbe dal numero di voti ottenuti ma dall'ordine di candidatura nella lista assegnato dagli organi di partito*».

Si tratta di un'affermazione non corretta<sup>35</sup>: l'ordine di inserimento della lista è un elemento che certamente incide sull'esito della competizione elettorale, ma tale effetto deve essere combinato con il dato dei voti ottenuti dalla lista stessa; sicché, l'affermazione secondo la quale l'elezione di un candidato dipenderebbe solo dal primo, e non anche dal numero di voti ottenuti, è una mezza verità o, vista da altra prospettiva, una parziale falsità.

Non può negarsi che un certo candidato, in ipotesi, abbia maggiori possibilità di essere eletto ottenendo più voti, ricevuti in quanto componente di una lista, ma pur sempre voti; l'ordine in cui è inserito nella lista farà crescere o decrescere le probabilità che ciò accada, così come il numero di voti che otterrà la lista in cui è inserito, tra i quali ci saranno anche quelli, pochi o tanti che siano, degli elettori che hanno scelto di votare la lista proprio con la volontà di ottenere la elezione di quel candidato. Si potrebbe dunque invertire il ragionamento: una lista ottiene pochi o tanti voti proprio in ragione della scelta e dell'ordine dei candidati inseriti nella stessa, e dunque tale soluzione non pregiudica la personalità, il carattere diretto e l'uguaglianza del voto sia che la si voglia leggere *ex parte electoris* sia che la si valuti *ex parte candidati*. La scelta dell'elettore non può che essere condizionata dai candidati della lista destinati a essere eletti, e questi sono eletti in ragione di tale scelta fatta dagli elettori.

La "personalità" del voto è certo ridotta rispetto a un sistema che preveda il voto di preferenza ma, a quanto sembra, non compressa in misura irragionevole. La diversa lettura prospettata dall'ordinanza della Cassazione muove dal presupposto che, sulla base del sistema attuale, l'elettore voti solo per la lista, prescindendo del tutto dall'identità dei candidati che la compongono; al contrario, si può ben ritenere che il numero dei voti che la lista ottiene, e dunque anche il numero di candidati che saranno eletti all'interno della stessa, derivi proprio dall'identità di questi e dalla scelta degli elettori di votare *quella lista in quanto composta da quei candidati collocati in quell'ordine* (enfasi aggiunta).

Ragionando diversamente si potrebbe concludere che, anche nel caso in cui fosse previsto il voto di preferenza, un candidato, inserito in una lista che per ipotesi non superasse la soglia di

---

<sup>35</sup> Osserva, in senso analogo P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco delle legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2013, cit. : «*A onor del vero, il rilievo mosso dal giudice a quo sembra un po' sommario ed eccessivamente assertivo. Il nesso tra libertà del voto e voto di preferenza è, invero, più affermato che dimostrato (...)*».

sbarramento, potrebbe trovarsi non eletto pur ottenendo più voti di preferenza di un altro che, per il solo fatto di essere stato inserito, sempre dalle “temibili” segreterie di partito, all’interno di una lista più forte abbia invece conquistato un seggio.

Anche l’argomento, da molti sostenuto, secondo il quale la fissazione dell’ordine di candidatura nella lista equivarrebbe «*ad indicare i candidati eletti certamente, probabilmente, improbabilmente e di quelli sicuramente non eletti*»<sup>36</sup> non convince. Non si tiene infatti conto che il sistema complesso dei premi di maggioranza – oggetto di altre censure di incostituzionalità da parte della Cassazione – può determinare, anche per effetto di un solo voto in più ottenuto dalla lista o dalla coalizione di liste, un incremento davvero significativo del numero dei soggetti eletti, e dunque sconfessare le previsioni fatte sulla base dell’ordine di inserimento nella lista stessa. È fin troppo chiaro che il candidato di una lista o di una coalizione che vinca il premio di maggioranza potrebbe diventare da un “*improbabilmente eletto*” a un “*certamente eletto*”, e che una dinamica esattamente opposta potrebbe determinarsi all’interno di una lista o di una coalizione di liste che non superi la soglia di sbarramento o che non ottenga il premio di maggioranza.

Gli argomenti del giudice *a quo* non sono persuasivi e tale impressione è confermata dalla conclusione alla quale si giunge nell’ordinanza: «*In definitiva è dubbio che l’opzione seguita dal legislatore del 2005 costituisca il risultato di un bilanciamento ragionevole e costituzionalmente accettabile tra i diversi valori in gioco*». In realtà, i diversi valori in gioco non appaiono individuati, e dunque spetterebbe alla Corte individuarli per valutare la ragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, sempre che la questione stessa non venga proprio sotto tale profilo e per questa ragione, ritenuta inammissibile.

Si giunge così al nucleo del problema: come devono essere intesi rispetto al tema del voto di preferenza il principio della personalità del voto e quello del divieto di mandato imperativo?

Le considerazioni fatte inducono a ritenere insostenibile la tesi secondo la quale il sistema delle liste bloccate violi l’art. 67 della Costituzione, sia che lo si voglia interpretare – come risulta nell’ordinanza di rimessione – come norma che contiene il nucleo essenziale che «*presuppone evidentemente l’esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori*»; sia che lo si voglia interpretare, all’opposto, come libertà da ogni possibile condizionamento da parte del partito di appartenenza.

Se consideriamo il significato che il divieto di mandato imperativo ha assunto nell’evoluzione delle democrazie di massa, l’interpretazione suggerita dall’ordinanza della Cassazione

---

<sup>36</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 5.

finirebbe addirittura con il condurre all'assurda conclusione che il mandato dell'eletto esisterebbe anche nei confronti del partito di appartenenza (e non solo degli elettori). In termini teorici generali – e pur nel limitatissimo ambito del presente contributo che non consente di dedicare al tema l'attenzione che merita – lo stesso concetto di rappresentanza politica fatto proprio dalla nostra Costituzione non sembra possa giustificare un divieto di liste bloccate, e dunque la necessità che si scelga il singolo candidato destinato a essere investito di un mandato fiduciario<sup>37</sup>.

Restano insuperabili, contro tale conclusione, i rilievi legati alla difficoltà di individuare i soggetti che conferirebbero questo mandato: il popolo, il solo corpo elettorale (includendo o escludendo i non votanti?), il collegio in cui è stato eletto il parlamentare, o solo chi ha votato per lui? Per non dire poi dell'impossibilità di definire l'ambito oggettivo stesso del mandato, e di adattarlo alle diverse e imprevedibili situazioni di fronte alle quali l'eletto si troverà nel corso della legislatura<sup>38</sup>.

Deve rammentarsi, a supporto della tesi qui sostenuta, la sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 1964 (ben nota per altre ragioni, trattandosi della prima sentenza della Corte sui rapporti tra norme comunitarie e norme dell'ordinamento interno) nella quale si rigetta una questione di legittimità costituzionale fondata sulla presunta lesione dell'art. 67 della Costituzione, proprio in ragione del fatto che tale norma esclude qualunque forma di conseguenza nei confronti del parlamentare che voti contro le indicazioni del partito di appartenenza<sup>39</sup>.

Stando così le cose, non persuade il rilievo secondo il quale le liste bloccate vincolerebbero i parlamentari ai partiti: l'art. 67 della Costituzione garantisce l'assoluta autonomia di questi rispetto alle indicazioni dei partiti, a prescindere dal sistema elettorale adottato e dalla modalità di composizione delle liste. Da qui l'irrelevanza giuridica dell'argomento per cui la

---

<sup>37</sup> Come invece ritiene G. CORSO, *L'elettore confiscato*, cit., p. 6 secondo il quale «*La libertà del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni (che non esclude, naturalmente, la sua responsabilità politica) poggia sulla circostanza che l'elettore lo ha investito di un mandato fiduciario: e la fiducia ha un'impronta spiccatamente personale*».

Su questo aspetto si veda però, problematicamente, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995, p. 33 ss., spec. p. 39-40.

<sup>38</sup> D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 566-567.

<sup>39</sup> Si legge nella sentenza: «*La prima questione si riferisce alla violazione dell'art. 67 della Costituzione. Secondo l'ordinanza, il vizio deriverebbe dal fatto che la legge è stata approvata da parlamentari i quali avevano dichiarato di dare il loro voto favorevole soltanto in obbedienza alle direttive del loro rispettivo partito politico.*

*(...) L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito» (par. 2 del Considerato in diritto).*

scarsa autonomia dei parlamentari dipenderebbe dal fatto che essi sono “nominati” e non eletti, ciò impedendo loro di agire liberamente da vincoli di mandato. Tale circostanza, meramente ipotetica e fattuale, non può certo fare aggio sulla chiara previsione normativa contenuta nella disposizione costituzionale citata.

#### **4.2. Personalità, carattere diretto del voto e ruolo dei partiti politici.**

Un ulteriore profilo di incostituzionalità prospettato nell’ordinanza riguarda il presunto contrasto tra il carattere “diretto” del voto e il sistema delle liste bloccate: l’argomento speso dal giudice remittente è che la scelta dei candidati e del loro ordine di successione “imposta” dai partiti agli elettori renderebbe l’elezione “indiretta”, così violando le disposizioni di cui all’art. 49 e 67 della Costituzione.

Anche in questo caso l’approccio dell’ordinanza non appare condivisibile, affermandosi che quella dei partiti sarebbe «una funzione strumentale e di raccordo tra i cittadini e le istituzioni, cioè di intermediazione; essi “concorrono alla espressione del voto” (per usare le parole dell’art. 4 della Costituzione francese), ma non possono sostituirsi al corpo elettorale». Per vero, la Costituzione italiana prevede all’art. 49 qualcosa di diverso rispetto a quella francese, e nessun riferimento fa al concorso dei partiti all’espressione del voto ma, piuttosto, attribuisce a essi il compito di consentire ai cittadini di concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. Sicché ancora una volta il richiamo a una Costituzione straniera appare, se non inutile, fuorviante.

Per il resto, la circostanza che i partiti, in ipotesi, si sostituiscano agli elettori non può certo imputarsi *ipso iure* alla previsione delle liste bloccate ma, al più, ad un cattivo funzionamento del sistema nel suo complesso che tocca in profondità il tema del ruolo dei partiti nel nostro sistema.

In fine va rammentato che anche altre soluzioni, che oggi da più parti vengono indicate come valide alternative al sistema proporzionale con liste bloccate, sono state tacciate in passato di possibile contrarietà al carattere “diretto” del voto: mi riferisco in particolare all’ipotesi di un’eventuale introduzione di un sistema maggioritario uninominale a due turni che imporrebbe, a pena di inefficacia del proprio voto, di esprimere direttamente il proprio consenso e la propria fiducia nei confronti del candidato che alla fine ci si “rassegna” a votare<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> In tali termini si esprimeva nel 1880 Giuseppe Zanardelli così come rammenta S. FURLANI, *La rilevanza costituzionale dei sistemi elettorali*, in *Nuovi Studi politici*, 2, 1983, p. 31. Quest’ultimo, nel medesimo scritto (p.

Gli argomenti spesi nell'ordinanza – in modo non particolarmente approfondito – mirano a dimostrare la tesi per cui l'assenza della possibilità di esprimere un voto di preferenza sarebbe, nella sostanza seppur non nella forma, un voto indiretto; questo, secondo il rilievo di una certa dottrina, acuta ma non convincente, potrebbe anche essere considerato non personale, attribuendo al requisito della personalità non solo il senso che il voto deve essere espresso da ciascun elettore, ma anche «(...) *che deve essere espresso per una persona, non per un partito o per una lista (o non solo per un partito o per una lista)*»<sup>41</sup>.

L'elemento della personalità del voto, dunque, transiterebbe da requisito riferito alla possibilità di manifestare la propria volontà in modo individuale e non in forma collettiva o attraverso deleghe ad altri soggetti (sì da garantirne la genuinità), a requisito che inciderebbe anche sulla scelta del sistema elettorale, imponendo che l'elettore manifesti la propria volontà nei confronti di un candidato esattamente e direttamente individuato (senza il filtro dei partiti). Si tratta di una ricostruzione accattivante ma non persuasiva e che non sembra trovare supporto né nel dato letterale né nei lavori preparatori della Costituzione<sup>42</sup>.

Senza giungere alla posizione estrema di una nota dottrina, rimasta tuttavia minoritaria, secondo la quale l'assetto originario della Costituzione repubblicana manifesterebbe un *favor* per un modello di democrazia *ideologica e proiettiva* (tale da rendere prescrittiva la scelta per un sistema proporzionale), la scelta della lista bloccata non sarebbe certo valutabile come in contrasto con la Costituzione<sup>43</sup>.

Volendo richiamare il pensiero di Carlo Esposito, tuttora di grande attualità, la previsione contenuta nell'art. 48 sulla libertà di voto della Costituzione non può essere letta in modo da contrastare con quella contenuta nel successivo art. 49<sup>44</sup>.

---

33), ritiene peraltro che anche il sistema proporzionale con liste bloccate costituisca una violazione dell'esercizio diretto del voto.

<sup>41</sup> G. CORSO, *L'elettore confiscato*, cit., p. 6.

<sup>42</sup> In dottrina T. MARTINES, *Artt. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere. Tomo I*, Bologna-Roma, 1984, p. 79.

Con grande chiarezza osserva F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello Stato di diritto costituzionale*, cit., p. 6: «(...) *La previsione costituzionale della scelta è rispettata se vi è un pluralismo di candidature che si connette con lo stesso significato dei verbi eleggere e votare, mentre i contorcimenti sul significato di libertà nell'espressione del voto e di mandato non sono per nulla convincenti.*».

<sup>43</sup> Secondo C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *RIDP*, 1952, p. 862 che individuava nella Costituzione una chiara scelta a favore del sistema proporzionale, si giungerebbe addirittura alla conclusione opposta: «*È da considerare, infine, che il sistema uninominale, si fonda, come è noto, su un criterio di elezione essenzialmente personale, in contrasto col principio di democrazia ideologica presupposto dalla Costituzione, come implicitamente afferma, si è visto, l'art. 49, in relazione all'art. 1 e all'art. 3<sup>2</sup>.*».

<sup>44</sup> Si legge in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 229-230: «*La disposizione sui partiti esclude che tale interpretazione della libertà di voto possa essere accolta ed addirittura giustificerebbe che in Italia, come in altri paesi, la possibilità di proporre candidati sia attribuita in modo ufficiale ai partiti. Parimenti è escluso che il principio della libertà e uguaglianza del voto possa essere interpretato in senso contrario ai sistemi di elezione proporzionale (anche se fossero fondati i dubbi*

Può certo affermarsi, e a ragione, che la possibilità di scelta dei candidati al momento del voto potrebbe contribuire alla rigenerazione del sistema dei partiti<sup>45</sup>, ma di tale processo rappresenterebbe comunque solo un aspetto. La scelta dei candidati da inserire nella lista resta comunque nelle mani delle segreterie dei partiti, ed essa potrà essere premiata o punita dagli elettori così come può esserlo oggi quella di avere inserito un candidato di una lista in una determinata posizione piuttosto che in un'altra all'interno della lista stessa. Quanto al profilo del rapporto fiduciario che dovrebbe legare eletti ed elettori, e della responsabilità che a esso si connette, si torna al tema del mandato imperativo e della interpretazione dell'art. 67 della Costituzione. Basti osservare, però, che la sanzione legata a tale responsabilità politica – la mancata ricandidatura o la mancata rielezione – può funzionare sia nel caso in cui esista un sistema con liste bloccate, sia nel caso in cui sia ammessa l'espressione di un voto di preferenza. Il partito che aveva candidato colui il quale ha male operato non lo ricandiderà: se lo facesse rischierebbe di ottenere un risultato elettorale negativo. Se ciò non avvenisse, la ragione va ricercata altrove, e non certo nell'eventuale esistenza delle liste bloccate; piuttosto, nel cattivo funzionamento dei meccanismi legati alla responsabilità politica.

In tale prospettiva potremmo anzi dire, anche qui ricorrendo forse a un paradosso, che proprio nel sistema delle liste bloccate il meccanismo della responsabilità politica opererebbe non già solo in una dimensione individuale e bilaterale (eletto – elettore) ma in una dimensione che si apre all'esplicito riconoscimento dei partiti in Costituzione, e dunque definibile come trilaterale (eletto – partito – elettori). Ciò non sembra determini un depotenziamento della portata precettiva delle norme costituzionali richiamate, ma anzi ne consente la massima espansione e attuazione.

Quanto detto mostra come il sistema delle liste bloccate non sia, di per sé, contrario alla Costituzione: non possono ricavarsi né dall'art. 48, né dall'art. 49 né dalla nozione stessa di rappresentanza politica fatta propria dalla nostra Carta fondamentale, indicazioni che ostino alla sua adozione e, nel caso che ci occupa, al suo mantenimento. Le soluzioni alternative e, innanzitutto, quella da tutti invocata dell'introduzione della preferenza, rientrano nelle scelte di politica del diritto, ma non appaiono imposte dalla Costituzione.

A ulteriore suffragio di tale conclusione, e a conferma della infondatezza del richiamo, contenuto nell'ordinanza, alla presunta violazione di norme della Convenzione Europea dei Diritti Umani, la Corte di Strasburgo, nella sentenza del 2012 sopra richiamata, ha

---

*sull'esistenza di un contrasto tra quel principio e questo sistema), proprio perché il sistema proporzionale è tra tutti i sistemi rappresentati in Italia quello che ha consentito ai partiti di acquisire maggiore influenza».*

<sup>45</sup> Così I. NICOTRA, *Per una nuova legge elettorale: le proposte contenute nella Relazione delle Commissioni per le riforme costituzionali*, in [www.confrenticostituzionali.eu](http://www.confrenticostituzionali.eu).

sottolineato il ruolo fondamentale («*costitutivo*») dei partiti politici nella vita dei Paesi democratici<sup>46</sup>.

V'è un altro dato che, pur se non decisivo ai fini della valutazione dell'eventuale fondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta sul punto, può comunque essere tenuto in considerazione, almeno sul piano delle prassi normative: lo stesso "*Mattarellum*" affiancava sì una quota proporzionale al sistema maggioritario, ma escludeva comunque, alla Camera, la possibilità di esprimere un voto di preferenza, con l'aggravante che anche allora, come oggi, si prevedeva la possibilità di candidature "plurime" nei collegi uninominali e nelle liste proporzionali fino a tre circoscrizioni. Ne conseguiva che il tanto rimpianto rapporto tra eletto ed elettore era spesso vanificato dal meccanismo della rinuncia al seggio di un candidato che determinava, di fatto, l'elezione di chi occupava nella lista proporzionale bloccata i posti più bassi<sup>47</sup>. Inoltre, come si è sopra ricordato, la riduzione del numero di preferenze da tre (o quattro)<sup>48</sup> a una nel 1991, e la successiva eliminazione delle stesse nel 1993 era stata il frutto di due consultazioni referendarie che avevano visto un'ampia partecipazione ed una netta affermazione della scelta a favore della abrogazione. Vero è che l'abolizione integrale delle preferenze si accompagnava alla introduzione del sistema maggioritario in collegi uninominali per il 75% dei seggi ma resta il fatto che alcuni dei rilievi oggi mossi al sistema delle liste bloccate si sarebbero parimenti potuti muovere, almeno *in parte qua*, alla disciplina previgente.

Al Senato la questione era più complessa. Anche lì, dopo la riforma del 1993, la possibilità di esprimere preferenze non è stata prevista: i seggi da distribuire con il metodo proporzionale (un quarto) erano assegnati ai candidati non eletti nei collegi uninominali che avessero ottenuto in questi il maggior numero di voti. Dunque, è vero che l'elezione per la parte proporzionale dei candidati avveniva sulla base dei voti ottenuti nei collegi uninominali, ma si trattava di candidati che risultavano non eletti nei collegi uninominali e che venivano recuperati, previo "scorporo", attraverso la ripartizione su base proporzionale. In tal senso dunque, nel sistema di elezione del Senato e anche per l'attribuzione dei seggi per la parte

---

<sup>46</sup> «*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. Del resto, la Corte constata che i ricorrenti non hanno in alcun modo dimostrato che essa ostacoli o impedisca ad alcune persone o gruppi di prendere parte alla vita politica del Paese o tenda a favorire un partito politico o un candidato offrendo loro un vantaggio elettorale a scapito di altri. 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).

<sup>47</sup> G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 59.

<sup>48</sup> Secondo quanto previsto dalla legge 7 ottobre 1947, n. 1058 che prevedeva un sistema elettorale proporzionale puro con la possibilità di esprimere tre o quattro preferenze in ragione dell'ampiezza delle circoscrizioni.

proporzionale, risultava sì determinante la cifra elettorale ottenuta da ciascun candidato nel collegio uninominale ma chi non era candidato (o, secondo l'espressione invalsa al tempo, "paracadutato"<sup>49</sup>) nei collegi uninominali dai partiti non aveva comunque alcuna *chance* di essere eletto<sup>50</sup>.

Sicché anche in quel sistema il potere di scelta delle segreterie di partito, sia per la parte proporzionale sia per quella maggioritaria, appariva rilevantisimo<sup>51</sup>.

Non è certo casuale che il dibattito concernente l'introduzione di c.d. elezioni primarie che consentissero la partecipazione diretta degli iscritti al partito (o dell'intero elettorato) alla scelta dei candidati sia sorto proprio sotto la vigenza del sistema maggioritario<sup>52</sup>.

Oggi, di fronte alla perdurante incapacità (o non volontà) di modificare il sistema delle liste bloccate, il tema è tornato prepotentemente alla ribalta, ma restano i problemi di fondo legati alla natura stessa di un modello che si vorrebbe importare dall'esperienza costituzionale statunitense nella quale, in ragione anche della diversa forma di governo, il ruolo dei partiti non è quello individuato dalla nostra Costituzione. L'idea stessa delle c.d. primarie aperte (alle quali potrebbero dunque partecipare tutti gli elettori indipendentemente dalla propria identità politica) rappresenta l'ultimo approdo di un percorso che tende alla definitiva marginalizzazione dei partiti, e all'abbattimento di ogni forma di interposizione tra elettori ed

---

<sup>49</sup> G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, cit., p. 63-64, a proposito dell'esperienza delle leggi elettorali approvate dopo il referendum del 1993: «(...) i collegi uninominali, nei quali troppo spesso le coalizioni hanno "paracadutato" i loro candidati, ovviamente, in special modo se quei collegi erano "sicuri" o facili da conquistare, non hanno prodotto, tranne in pochi casi eccezionali, una rappresentanza politica migliore in quanto a rapporti tra elettori ed eletti».

In termini analoghi anche L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, UTET Giuridica, Wolters Kluwer Italia Giuridica S.r.l, 2006, p. 1293.

<sup>50</sup> Ampliando ulteriormente la prospettiva storica deve rammentarsi che al Senato, prima della riforma del 1993 il sistema previsto dalla legge n. 29 de 1948, formalmente maggioritario, funzionava di fatto come un sistema proporzionale nel quale si prevedeva l'elezione di chi, all'interno di ciascun gruppo di candidati collegati a livello regionale, avesse ottenuto la maggiore cifra elettorale individuale.

Se così è, il rilievo secondo il quale per le elezioni del Senato le preferenze non sarebbero mai state utilizzate (così S. CECCANTI, *La legge elettorale*, Osservatorio costituzionale giugno 2013, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it)) pur se formalmente corretto, nella sostanza è smentito dal fatto che, al Senato, sia nella disciplina precedente che in quella successiva la riforma del 1993 l'elezione dei candidati – nel quadro di un sistema interamente proporzionale prima e parzialmente proporzionale poi – avveniva comunque sulla base della graduatoria risultante dalle cifre elettorali individuali e non sulla base di un ordine di inserimento prestabilito in un lista.

<sup>51</sup> In tal senso G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, UTET Giuridica, Wolters Kluwer Italia Giuridica S.r.l, 2006, p. 994. Analogo rilievo si trovava già in A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 140 e G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, *ivi*, p. 156.

<sup>52</sup> A tal proposito, vigente ancora il sistema maggioritario precedente la riforma del 2005 e con riferimento all'ipotesi di introdurre elezioni primarie per legge, si era rilevato da parte di G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 193, nota 3, come tale introduzione «costituirebbe un efficace deterrente al ripetersi dell'attuale prassi che vede i candidati "paracadutati" nei singoli collegi uninominali per scelte delle segreterie nazionali (...)».

eletti. Tale prospettiva, apparentemente allettante, cozza però con alcuni principi fondamentali che appaiono ricavabili dalla nostra Carta costituzionale e, segnatamente, proprio con quelli contenuti nelle disposizioni di cui agli articoli 67 e 49 Cost.

Nell'ordinanza di rinvio della Cassazione si evidenzia un altro elemento che sembrerebbe ridurre l'effettività della scelta dell'elettore: l'assenza dei nomi dei candidati nella scheda elettorale, che costringerebbe gli elettori «*a svolgere apposite ricerche*» per conoscerli. Tale rilievo è evidentemente infondato e contraddittorio: se, infatti, come ipotizzato dallo stesso giudice remittente, il voto bloccato rende irrilevante la scelta dei candidati da parte dell'elettore, non si comprende per quale ragione questi dovrebbe essere interessato a conoscerne i nomi; se, viceversa, tale conoscenza assume importanza ciò dimostra, come si è cercato di provare in precedenza, che anche nel voto con liste bloccate l'identità dei candidati è rilevante. In ogni caso, anche il sistema delle preferenze, almeno per com'era previsto nel sistema precedente la riforma del 1993, presupponeva che l'elettore s'informasse prima del momento della manifestazione del voto sull'identità del candidato da votare e non era dunque prevista alcuna indicazione nella scheda elettorale<sup>12\1</sup>.

Deve da ultimo notarsi che i sostenitori del sistema proporzionale con voto di preferenza dimenticano sovente il rilievo che assume la possibilità delle c.d. candidature plurime che, come detto, era già prevista nella disciplina elettorale previgente relativa alla Camera dei deputati. L'eliminazione di questa previsione (proposta, tra le altre, dal referendum del giugno 2009 che non raggiunse il *quorum* e dai due dichiarati inammissibili dalla Corte a inizio 2012) occupa, nell'ipotetica scala di urgenza degli interventi sulla legge elettorale, un posto più alto rispetto alla introduzione del voto di preferenza.

Diciamo di più: proprio nell'ipotesi di un'eventuale introduzione del voto di preferenza, il divieto di candidature plurime, oggi auspicabile, diventerebbe ineludibile. Se, infatti, con il sistema delle liste bloccate l'elettore può in qualche modo prevedere chi potrebbe subentrare al posto dell'eletto che opta per un'altra circoscrizione, ciò certamente non potrebbe avvenire nell'ipotesi in cui la possibilità delle candidature plurime venisse mantenuta con il voto di preferenza. In tale ultima circostanza, il voto diventerebbe un vero e proprio salto nel buio, dacché chi vota per un candidato che opti per un'altra circoscrizione non può in nessun modo prevedere chi lo sostituirà.

Pertanto, l'introduzione del voto di preferenza richiede innanzitutto l'eliminazione della possibilità delle candidature plurime: in questo caso non si tratta di stabilire quale possa e debba essere il ruolo dei partiti nella scelta dei candidati, ma di un meccanismo perverso che rende impossibile esercitare in modo consapevole, e dunque libero e personale, il diritto di

voto e tende a produrre un allontanamento tra elettore ed eletti ben più marcato di quanto non faccia il sistema delle liste bloccate, impedendo davvero all'elettore di sapere all'elezione di quale candidato il proprio voto contribuirà.

Esso appare all'evidenza in contrasto con la Costituzione ma, inspiegabilmente, tale specifica previsione non ha costituito oggetto della doglianza contenuta nell'ordinanza della Cassazione. Ad ogni modo, la sua eliminazione appare non soltanto costituzionalmente necessitata, ma anche assolutamente neutrale rispetto a quelle che saranno altre eventuali soluzioni adottate riguardo alla legge elettorale, ben più e ben prima dell'abolizione delle liste bloccate; anzi, come detto, costituisce di quest'ultima una *condicio sine qua non*.

## 5. Rilievi conclusivi.

Per concludere, il tema delle liste bloccate e della loro eventuale modifica merita di essere affrontato con un sano atteggiamento "laico", evitando di invocare principi supremi che giustificerebbero una soluzione piuttosto che un'altra<sup>53</sup>.

A quanto sembra non esistono ragioni decisive di diritto costituzionale che impediscano di abbandonare il sistema delle liste bloccate a favore delle preferenze, e che anzi molti degli argomenti a sostegno di tale possibilità siano condivisibili; non pare nemmeno, però, che al meccanismo delle liste bloccate possa essere imputato un *vulnus* alla democrazia tale da rendere tale modifica necessaria e imprescindibile per ristabilire l'equilibrio complessivo del sistema.

In tal senso – e pur nella consapevolezza che spesso il meglio è nemico del bene – la scelta di una modifica della legge elettorale che si coordini comunque con quella, eventuale, della forma di governo, appare come la scelta costituzionalmente più ragionevole, dacché i due elementi (il sistema elettorale e la forma di governo e, forse, anche in una certa misura, la forma di Stato<sup>54</sup>) sono destinati a condizionamenti reciproci<sup>55</sup>, e l'eventuale opzione per il voto di preferenza sopirebbe forse l'onda di indignazione nei confronti del sistema dei partiti ma non ne fermerebbe il declino né il progressivo allontanamento dal ruolo loro attribuito

---

<sup>53</sup> Come suggerito da G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana (I)*, cit., p. 208.

<sup>54</sup> A. REPOSO, *Questioni irrisolte ed equivoci in ordine alla riforma della legge elettorale*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2013, p. 2.

<sup>55</sup> Evidenziava tale profilo, pur invertendo i termini del rapporto A. MANZELLA, *Come evitare lo sciopero elettorale*, in *la Repubblica*, 12-IV-2012: «Il dubbio è nella giuntura tra riforma elettorale e riforma istituzionale. Questa dovrebbe farsi avendo in mente il finale di quella». Analogamente G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 49.

Sia la Relazione della *Commissione per le riforme costituzionali*, cit. che la *Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica*, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it) pongono in modo chiaro l'accento sull'ineliminabile connessione tra legge elettorale e scelta relativa alla forma di governo

dalla Costituzione, quello cioè di strumenti fondamentali per il corretto funzionamento di un sistema maturo e solido di democrazia rappresentativa e di collettore tra sfera della libertà e sfera dell'autorità. Ciò non significa che non si possa procedere all'intervento specifico, diretto a eliminare le liste bloccate senza riconsiderare l'assetto complessivo della forma di governo; il carattere settoriale dell'intervento rende percorribile anche tale opzione<sup>56</sup>. È vero però che, invertendo l'ordine dei problemi, a fronte della scelta a favore di una modifica della forma di governo sarebbe opportuno pensare anche al sistema elettorale da approvare e, solo nel caso di mantenimento di quello proporzionale, procedere, se del caso, alla reintroduzione del voto di preferenza. Viceversa, se si optasse per un sistema maggioritario con collegi uninominali il problema delle preferenze perderebbe rilievo. Quale che sia la scelta, la prima modifica da realizzare sarebbe l'introduzione del divieto delle candidature plurime.

Il ritorno al voto di preferenza appare dunque una scelta politica condivisibile, fondata su buoni argomenti, nessuno dei quali merita, tuttavia, di essere sovrastimato. Tale intervento non può essere presentato né come necessario per ristabilire l'ordine democratico, né come la panacea di tutti i mali; il rischio, ancora una volta, seguendo l'onda critica nei confronti dei partiti, sarebbe quello di intervenire su un effetto, in fondo marginale, del problema senza risolverne le cause profonde. Dal momento delle elezioni, nelle quali sarebbe restituito ai cittadini il diritto di scegliere un candidato piuttosto che un altro, il problema si sposterebbe a quello precedente della selezione dei candidati da parte dei partiti. Il tema è stato già posto sotto la vigenza del sistema maggioritario, e ha condotto all'esperienza delle primarie o, addirittura, in tempi più recenti, a meccanismi di selezione che tendono a *bypassare* del tutto il filtro dei partiti in nome di un malinteso concetto di democrazia immediata o diretta.

È dunque confermata la tesi che, in presenza di partiti deboli, il sistema elettorale finisce per fare poca differenza<sup>57</sup> o, per dirla diversamente, che *«le leggi elettorali possono condizionare*

---

<sup>56</sup> Sul punto concordiamo con quanto rileva P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, cit., che definisce la lista bloccata un "difetto accidentale" della legge elettorale vigente: come tale, emendabile con semplici modifiche parziali.

<sup>57</sup> Osservava C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, a cura di F. Modugno, A. Baldassarre, C. Mezzanotte, Padova, Cedam, 1991, p. 457- 458: «Chi affida ai sistemi elettorali funzione decisiva per il buon rendimento della democrazia scambia gli effetti per le cause. (...).

*Si è di fronte a deficienze intrinseche alla posizione conferita ai partiti negli stati moderni, ed a contrastarle non è da affidarsi al sistema elettorale, bensì a tutta una serie di misure che vanno dal potenziamento dei mezzi che facilitino la partecipazione diretta e più consapevole dei cittadini alla vita politica, all'eliminazione delle remore ancora sussistenti alla effettiva responsabilità degli investiti di cariche pubbliche, al rinsaldamento del principio di imparzialità dell'amministrazione ed alla migliore tutela dei cittadini nei confronti della medesima».*

*la politica, ma non producono da sole buona politica»<sup>58</sup>. È proprio sui primi, allora che deve concentrarsi l'attenzione, ben sapendo che il tentativo di disciplinare i partiti attraverso interventi normativi rischia di essere inutile se non dannoso, in considerazione della loro natura intrinsecamente ambigua e refrattaria a qualunque forma di controllo<sup>59</sup>.*

Prendendo in prestito nozioni che oggi trovano ampio spazio all'interno dell'acceso dibattito sui rischi delle politiche economiche di rigore in periodi di recessione, potremmo dire che, anche rispetto alle modifiche in materia elettorale, e in generale sull'assetto della forma di governo, potrebbe essere opportuno intervenire con misure "anticicliche", tali cioè da porsi in contrasto, piuttosto che assecondare, l'onda che sembra dover travolgere il sistema dei partiti nella funzione che essi svolgono tanto rispetto alla prima che alla seconda. Ciò anche in considerazione del fatto che, a oggi, non si staglia all'orizzonte nessuno strumento alternativo ai partiti, idoneo (o più idoneo) a svolgere la funzione di filtro dell'esercizio della sovranità popolare<sup>60</sup>; e che i pochi sperimentati hanno mostrato più vizi che virtù<sup>61</sup>.

L'indicazione nel senso di una complessiva rivalutazione del ruolo e dei compiti dei partiti, anche di quello di selezione dei rappresentanti dei cittadini e dunque di definizione delle candidature per le cariche politiche elettive, si tinge di una sfumatura particolare nel quadro del dibattito sulle possibili modifiche della forme di governo dirette, così sembra, a introdurre meccanismi di rafforzamento dell'Esecutivo. Rispetto a tale obiettivo, infatti, la riconsiderazione dei partiti politici e della loro basilare funzione potrebbe fare parte di quell'arsenale di contrappesi che, concordemente, s'individua come *pendant* necessario a un governo più forte. I partiti restano dunque, inesorabilmente, protagonisti della scena politica e, qualunque sia la soluzione che si decida di adottare riguardo alla legge elettorale – sia essa un intervento minimale diretto a rimuovere i difetti più macroscopici, sia invece quella di una generale riconsiderazione della stessa nel quadro di interventi strutturali sulla forma di governo – con essi bisognerà far i conti. L'art. 49 resta in Costituzione e impone, dunque, il

---

<sup>58</sup> V. LIPPOLIS, *I costituzionalisti e le riforme. Seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Venerdì 28 giugno 2013, Università degli Studi Roma Tre (versione non definitiva)*, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), p. 8

<sup>59</sup> Vedi *supra*, nota 18.

<sup>60</sup> Quella cioè, per dirla con V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in ID., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 210 di «decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pur sono concretamente materiati, misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale» e di «immettere il popolo come totalità nello Stato come unità».

<sup>61</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 187, richiamando sul punto il pensiero di P. RESCIGNO, *Introduzione* a G. LEBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it. a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989, p. 24 rileva il paradosso di alcune tendenze che, criticando aspramente la degenerazione partitica, finiscono tuttavia con il riprodurre le stesse logiche dando vita a meccanismi diretti a controllare e a condizionare l'operato degli eletti.

tentativo di darvi attuazione, piuttosto che la tentazione di accantonarlo invocando l'inesorabile affermazione di una diversa e improbabile "Costituzione materiale"<sup>62</sup>. Senza tenere conto che un rafforzamento del ruolo dei partiti che riuscisse a renderli nuovi protagonisti della vita politica rappresenterebbe una soluzione anche all'esigenza di governabilità che la legge elettorale stessa aveva (vanamente) cercato di soddisfare, attraverso strumenti costituzionalmente irragionevoli e tecnicamente inadeguati quali il premio di maggioranza.

Resta dunque attuale, più che mai, il monito di Vezio Crisafulli nel 1966, rivolto innanzitutto ai partiti stessi, a fronte dei rischi legati alla scomparsa della "politica" a favore della tecnocrazia: *«La dimensione politica, come mediazione incessante e sintesi di interessi e forze sociali diverse, dev'essere, al contrario, gelosamente salvaguardata, ed anzi potenziata, con l'apporto, tuttavia, libero e disinteressato, delle "competenze"; e sembra, d'altronde, ineliminabile in realtà: potrà realizzarsi per altre vie, con metodi autoritari anziché liberali – qui sta semmai il pericolo, e qui si misura la responsabilità storica dei partiti, che devono trovare in se stessi, prima che in interventi legislativi (forse auspicabili, ma pur sempre di dubbia efficacia) la volontà e la forza di rinnovarsi mettendosi al passo con i tempi»*<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, cit., p. 98 ss. parla di una vera e propria «coessenzialità dei partiti politici agli ordinamenti democratici».

<sup>63</sup> Così V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 226.