

LA TUTELA DEL DIRITTO DI VOTO TRA COSTITUZIONE E SISTEMA ELETTORALE*

MARCO ARMANNO**

Sommario

1. Il voto politico nel quadro della Costituzione repubblicana: l'assenza di una scelta a favore di un sistema elettorale e l'esigenza di stabilità dello stesso quale manifestazione di rigidità costituzionale. – 2. La tutela del voto tra elezioni politiche e referendum. – 3. Alcuni spunti per un'ulteriore riflessione. Una lettura sistematica dell'art. 48 Cost. quale indicazione di metodo per la scelta di una legge elettorale? – 4. Molti dubbi e una possibile suggestione: la disciplina elettorale come "materia costituzionale".

Suggerimento di citazione

M. ARMANNO, *La tutela del diritto di voto tra Costituzione e sistema elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno "La Costituzione tra rigidità e trasformazioni" organizzato dalla rivista Osservatorio sulle Fonti il 18 maggio 2018 presso l'Aula Magna del Rettorato dell'Università degli Studi di Firenze.

** Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo.
Contatto: marco.armanno@unipa.it

1. Il voto politico nel quadro della Costituzione repubblicana: l'assenza di una scelta a favore di un sistema elettorale e l'esigenza di stabilità dello stesso quale manifestazione di rigidità costituzionale

Il diritto di voto e la sua tutela – la scelta di anteporre nel titolo della mia relazione il riferimento alla posizione giuridica soggettiva rispetto a quello ai sistemi elettorali non è casuale – costituiscono un terreno nel quale si manifesta in tutta la sua intensità, e direi drammatica, attualità la tensione tra rigidità e trasformazioni della Costituzione, oggetto dell'incontro odierno. La materia elettorale subisce infatti gli effetti della evoluzione e degli adattamenti della forma di governo nel quadro dei limiti, invero piuttosto ampi, definiti in Costituzione; allo stesso tempo, esprime un'intrinseca, direi quasi naturale, esigenza di rigidità che si lega anche alla dimensione, più stabile, della forma di Stato.

Le nozioni di rigidità e trasformazioni, problematicamente poste con riguardo alla Costituzione, suscitano dunque importanti interrogativi anche rispetto alla legge elettorale.

V'è di più: la materia elettorale, da un canto, si confronta con i limiti ricavabili dalla Costituzione, e dunque con la dimensione di rigidità della stessa; dall'altro, sembra presentare essa stessa dei tratti di rigidità che ne scongiurerebbero una modifica frequente.

Rispetto a tale ultimo rilievo, in particolare, v'è da chiedersi se sia possibile ricavare dalla Costituzione una (pur limitata) dimensione di "rigidità" della disciplina elettorale; e, nel caso di risposta affermativa, in che termini essa possa essere declinata.

La giurisprudenza costituzionale più recente, e le vicende che l'hanno accompagnata, hanno sì posto alcuni paletti rispetto alle forme più marcate di distorsione del voto, in quanto irragionevoli e sproporzionate (premio di maggioranza senza soglia, liste integralmente bloccate e lunghe, scelta arbitraria del plurieletto). Tuttavia, per una sorta di eterogenesi dei fini, è come se si fosse innescato un effetto domino, nel quale la legge elettorale è divenuta oggetto di imputazione di tutti i problemi di funzionamento della forma di governo. La sua modifica è divenuta così tema stabilmente posto all'ordine del giorno dell'agenda politica, e la sua "giustiziabilità" da eccezione regola.

Per spostare l'analisi sul piano del diritto costituzionale, è opportuno guardare al sistema delle fonti, e dunque all'interpretazione del testo di riferimento fondamentale: la Costituzione. Ciò con l'obiettivo di attribuire al testo costituzionale il suo significato normativo più profondo, che solo può garantire una dimensione di stabilità almeno minima, se non addirittura di parziale rigidità, della disciplina elettorale.

Se così è, è necessario domandarsi, innanzitutto, quale siano le previsioni rilevanti quali possibile parametro di legittimità costituzionale di una legge elettorale.

Certamente lo è l'art. 48 Cost. che al diritto di voto si riferisce e che – non per semplice coincidenza e, si badi bene, a differenza di molte altre democrazie contemporanee – è inserito nella parte della “Costituzione dei diritti” e non in quella dei poteri¹.

Ma non solo, come si vedrà a breve.

L'irrompere della giurisprudenza costituzionale sul diritto di voto, con la sentenza n. 1 del 2014 segna indubbiamente uno spartiacque, anche se un'attenta lettura della giurisprudenza precedente, coeva e successiva, suggerisce una certa cautela.

A distanza di quattro anni dalla pronuncia che affronta per la prima volta *ex professo* il tema si impone un momento di riflessione che provi ad ampliare la prospettiva di indagine al di là, e direi anche al di sopra, dell'analisi dei sistemi elettorali in senso stretto.

La sent. n. 1 del 2014, così come la successiva n. 35 del 2017, sono anche – e forse prima ancora che due pronunce sui sistemi elettorali – due pronunce sul diritto di voto. E, a ben vedere, sul voto dicono qualcosa di molto diverso l'una dall'altra; non tanto con riguardo all'art. 48 Cost. la cui lettura ha mantenuto in ambedue, a mio avviso, un margine di forzatura, ma di certo rispetto all'art. 49 Cost. e al ruolo dei partiti politici che nella prima pronuncia escono davvero ridimensionati, quasi additati come veri responsabili della crisi della democrazia elettiva; nella seconda, invece, sono rivalutati proprio nella loro funzione di selezione della classe politica, e dunque (anche) dei candidati².

Si può dunque provare a ritessere la trama di un ragionamento che tocchi l'articolazione del voto nelle sue diverse espressioni previste in Costituzione. A tal fine l'art. 48 della Costituzione va letto, almeno, insieme all'art. 1, nonché all'art. 67; ma, soprattutto, all'art. 49 che con il primo condivide la collocazione nel titolo IV della Parte prima, dedicato ai *Rapporti politici*.

Si tratta di un dato sistematico che non può e non deve essere ignorato.

2. La tutela del voto tra elezioni politiche e referendum

Per offrire un quadro più completo, è necessario ampliare la prospettiva di indagine oltre al voto politico richiamando, pur se solo per cenni, il tema della

¹ Utilizzando la fortunata espressione coniata da M. LUCIANI, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri»*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, vol. II, 1985, 497 ss.

² Lo ha ben rilevato I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2017, 43 ss.

tutela del *voto referendario* che appare oggi, nel complesso, decisamente recessivo rispetto a quello che ha accompagnato la analisi delle discipline elettorali, anche se ha avuto una improvvisa rivitalizzazione in occasione del *referendum* costituzionale e alle relative azioni giudiziarie che hanno accompagnato la celebrazione dello stesso nel dicembre 2016³.

È dunque opportuno soffermarsi sul rapporto, di certo tutt'altro che piano, tra voto politico e voto referendario.

Quanto a quest'ultimo, è appena il caso di osservare che l'art. 75 della Costituzione, per lungo tempo ha costituito il parametro fondamentale di riferimento per la "tutela del diritto di voto". La giurisprudenza che si era formata sulla chiarezza del quesito del voto referendario a far data dalla sent. n. 16 del 1978 della Corte costituzionale, è stata utilizzata, a distanza di quasi quarant'anni, dalla sent. n. 1 del 2014 in modo piuttosto "acritico" accostando due ipotesi diverse, e dando per scontato che la libertà di scelta debba essere declinata identicamente nelle due ipotesi.

La tendenza a un accostamento, se non a una sovrapposizione, del voto elettivo e, in particolare, di quello politico, a quello referendario, segna un tratto caratteristico della giurisprudenza costituzionale inaugurata dalla sentenza n. 1 del 2014. In quel caso, infatti, la Corte nel definire la portata prescrittiva dei principi di libertà e personalità del voto, con particolare riguardo al tema assai controverso e oggetto di rilievi di costituzionalità delle liste (integralmente bloccate) previste dalla legge n. 270 del 2005 allora vigente, non ha esitato a richiamarsi alla propria giurisprudenza in materia referendaria per applicarla (anche) all'esercizio della volontà dell'elettore che sceglie una lista e/o un candidato in occasione delle elezioni politiche.

Soluzione discutibile, che omette di dare rilievo alla profonda differenza esistente nella scelta alla quale è chiamato l'elettore, da una parte in sede referendaria, e dall'altra in sede di voto per le elezioni degli organi politici. Nell'un caso una scelta secca diretta a produrre un effetto *uno actu*, rispetto a un quesito che pone di fronte all'elettore (*rectius*, votante) una "semplice" alternativa tra voto positivo e negativo; nell'altro, una valutazione assai più complessa e, comunque, inevitabilmente intrecciata di componenti di apprezzamento strettamente politico e di elementi di giudizio relativi alla personalità del candidato, destinata alla produzione di effetti nel lungo periodo mediante l'interazione di una pluralità di soggetti e di organi costituzionali, a vario titolo coinvolti nell'attività legislativa e di governo. La valorizzazione della dimensione procedimentale serve a riempire di valenza sostantiva tale differenza, a prova della difficoltà

³ Sulle quali G. RIVOSECCHI, *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso "Onida - Randazzo" al Tribunale civile di Milano*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 1, 2017, 1ss.

di separare la dimensione sostanziale da quella formale; e la profonda differenza tra procedimento referendario e procedimento elettorale assume così un valore che non può essere sottostimato.

3. Alcuni spunti per un'ulteriore riflessione. Una lettura sistematica dell'art. 48 Cost. quale indicazione di metodo per la scelta di una legge elettorale?

Tutte queste premesse mi inducono a una riflessione che scruta più dappresso la scelta del sistema elettorale.

Se si vuole leggere, e se del caso sindacare, tale scelta attraverso la lente dell'art. 48 della Costituzione e, dunque, dei principi riconosciuti allo stesso quale posizione giuridica soggettiva, è necessario che di tale disposizione si dia un'interpretazione sistematica, che tenga conto dunque della sua collocazione accanto al 49 Cost. all'interno del Titolo IV sui *Rapporti politici*, e con uno sguardo che si protenda non solo verso l'art. 1, ma anche verso il 67 Cost., sì da tenere insieme forma di Stato e forma di governo.

Solo così il dibattito, divenuto ormai un po' ozioso, sulla legge più adatta a garantire la "governabilità", nozione assai discutibile se declinata in termini strettamente giuridici, può essere virtuosamente condotto su un piano costituzionalmente più corretto⁴.

A fronte del dato acquisito della "non scelta" del Costituente – che oggi meriterebbe un supplemento di riflessione – azzardo una possibile conclusione che, invero, di conclusivo ha ben poco: la scelta partitica della Costituzione, soggetta spesso a dichiarazione di morte presunta ma mai davvero seppellita nonostante una crisi che appare ormai irreversibile, spinge forse il sistema verso una dimensione proporzionalistica. I dati ricavabili dalle dinamiche che emergono dall'evoluzione dell'ordinamento italiano e delle scelte adottate in materia elettorale potrebbero condurre verso tale conclusione, la quale però stenta a trovare basi giuridiche solide.

⁴ Come osserva G.U. RESCIGNO, *Sistemi elettorali, rappresentanza politica, democrazia*, in *Lo Stato*, 4, 2015, 203 la contrapposizione tra *rappresentatività* e *governabilità* è divenuta dominante solo negli ultimi decenni mentre in passato le assemblee erano rappresentative proprio al fine di potere ben governare.

Cionondimeno un tentativo va fatto, e la ricorrenza del modello proporzionale nella storia costituzionale italiana, che sembra ormai assumere i tratti di un destino ineluttabile, meriterebbe forse uno sforzo di analisi ulteriore.

La stessa giurisprudenza costituzionale, nel raffronto tra sent. n. 1 del 2014 e sent. n. 35 del 2017, lascia intravedere un'apertura verso tale dimensione; l'ennesima dimostrazione di come il diritto di voto non possa essere declinato come un qualunque altro diritto individuale, e di come proprio il recupero della sua "politicità" costituisca un tratto da non trascurare anche nella scelta, tra le diverse opzioni costituzionalmente possibili, del sistema elettorale.

La tesi di Carlo Lavagna, ben nota, è ormai da tempo utilizzata come punto di partenza per indicare – sulla scorta della dottrina dominante che ha sempre negato la percorribilità di tale ricostruzione – ciò che la Costituzione non dice⁵.

A ben vedere, e ciò è spesso omesso nella ricostruzione del suo pensiero, lo stesso Lavagna, in uno scritto del 1981, assai meno noto del precedente del 1952, apre la propria teoria a un problema, quello della "ingovernabilità" che l'esperienza repubblicana stava evidenziando in modo ormai tangibile, e che appare oggi essere diventato addirittura decisivo.

Così l'A., pur non rinnegando la propria ricostruzione più risalente, indica nella ingovernabilità una «patologia» e la inquadra «nell'area strettamente decisionale del Parlamento e del Governo, quale inattitudine di questi due organi ad esprimere una precisa volontà politica ed a tradurre questa volontà in provvedimenti dotati di concreta, coerente efficacia»⁶. Ciò, se dal punto di vista dell'opzione per un determinato sistema elettorale ci dice poco, costituisce però un'indicazione della quale fare ancora oggi tesoro.

4. Molti dubbi e una possibile suggestione: la disciplina elettorale come "materia costituzionale"

Provo a tirare le fila del ragionamento condotto.

Innanzitutto, l'assenza di una scelta per un sistema elettorale non deve condurre ad abbandonare la ricerca di limiti ricavabili dalla Costituzione. Le indicazioni fornite dalla Corte nella sua giurisprudenza, certamente utili, non possono considerarsi conclusive né possono ostare a tale percorso di ulteriore approfondimento. Solo così il tema della scelta del sistema elettorale potrà essere sottratto al dibattito politico contingente, e collocato in una dimensione di sistema che maggiormente gli si addice.

⁵ Mi riferisco, ovviamente, a C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 849 ss.

⁶ C. LAVAGNA, *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *Il Politico*, 1981, 157ss.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha mostrato alcuni limiti.

In primo luogo, si è fondata su una lettura a tratti forzata dell'art. 48 della Costituzione, ricavandone un modello di voto (referendario ed elettivo) del tutto unitario che, a mio avviso, pur con il pregevole obiettivo di sfruttare nella sua massima estensione la portata prescrittiva della norma, sembra non tener conto nella dovuta considerazione la dimensione collettiva e politica, tutta propria del voto elettivo (non a caso, definito anch'esso, politico), e non anche, se non solo in parte, di quello referendario.

Un secondo aspetto critico, evidentemente correlato al primo, pertiene alla scarsa valorizzazione degli artt. 49 e 67 Cost., e dunque all'assenza di uno sforzo verso un'interpretazione sistematica del diritto di voto. In tal senso, come detto, la pronuncia del 2017 corregge il tiro rispetto a precedente del 2014.

A fronte di questi profili problematici si possono individuare alcune indicazioni di metodo che fungano da chiavi di lettura del quadro ordinamentale vigente e anche da suggestione rispetto a eventuali prospettive di futuri interventi normativi.

La prima riguarda la dimensione collettiva, procedimentale, e funzionale del voto che non deve essere trascurata a favore dell'esclusiva valorizzazione di quella individuale.

La seconda attiene, invece, all'esigenza di una certa stabilità del sistema elettorale, e all'abbandono dell'idea che questo possa inseguire non solo l'evoluzione della forma di governo ma, addirittura, anche quella del sistema dei partiti con una rincorsa che rischia di proiettarsi all'infinito.

Riprendo – a sostegno di tali istanze, e in conclusione – alcune sollecitazioni ricavabili dalla relazione del professore Silvestri il quale ci ha indicato tre possibili criteri di individuazione di una *nozione sostanziale di materia costituzionale*: la forma di Stato e di governo, i diritti fondamentali, il sistema delle garanzie. Se, come egli ritiene, ogni legge che incida su uno di questi tre fondamenti del sistema dovrebbe essere considerata *materialmente costituzionale*, è inevitabile giungere alla conclusione che la legge elettorale rientri a pieno titolo in tale categoria.

Seguendo questa ipotesi interpretativa, l'esigenza di individuare alcuni limiti ricavabili dalla Costituzione e quella di garantire una certa "rigidità" almeno nella dimensione diacronica, e dunque una tendenziale stabilità nel tempo della disciplina elettorale, abbandonerebbero il fragile campo dell'opportunità politica per radicarsi su quello, un po' più solido, del diritto costituzionale.