

Nell'era della comunicazione digitale, è mai possibile che il nome dei candidati alle elezioni politiche si conosca solo mediante l'affissione del manifesto elettorale?

*di Nicola Lupo**

(in corso di pubblicazione sul Forum di Quaderni costituzionali: www.forumcostituzionale.it)

1. Un cambiamento radicale (anzitutto ai fini della responsabilità politica): dalle preferenze multiple, alla preferenza singola, al collegio uninominale, fino alla lista bloccata.

La riforma delle leggi elettorali di Camera e Senato (legge 21 dicembre 2005, n. 270) approvata, a colpi di maggioranza, di maxi emendamenti e di subemendamenti (perciò, non ulteriormente emendabili) presentati dagli stessi deputati di centrodestra (cfr., per una sintesi del procedimento di approvazione e dei contenuti della legge n. 270 del 2005, P.L. Petrillo, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 1° febbraio 2006), sta ora comportando una serie di conseguenze sugli equilibri del sistema istituzionale, delle quali solo gradualmente stanno emergendo l'importanza e la pervasività.

L'estrema delicatezza dei meccanismi elettorali e dei loro effetti, più o meno previsti dai loro autori, non può costituire, del resto, una sorpresa: se il solo passaggio dalle preferenze multiple alla preferenza unica originò, nelle elezioni del 1992, un profondo indebolimento delle clientele e delle cordate di candidati nelle diverse liste, l'avvento di un sistema prevalentemente maggioritario a collegi uninominali determinò, nelle elezioni del 1994, uno scossone al sistema partitico tale da causare il venir meno o il cambio di denominazione di tutti i partiti sui quali si era fondata la Costituzione repubblicana.

Dalla soppressione dei collegi uninominali e dall'adozione del sistema della lista bloccata deriva ora, evidentemente, una profonda alterazione dei meccanismi attraverso cui far valere la responsabilità dei parlamentari davanti ai cittadini, ossia del nodo cruciale costituito dal rapporto di rappresentanza tra eletti ed elettori.

All'indomani della presentazione delle liste e delle candidature, si coglie appieno come le nuove leggi elettorali, oltre ad aver determinato, nonostante le soglie di sbarramento, la moltiplicazione delle forze politiche che si presentano alle elezioni (e a questo punto, si saprà finalmente a chi attribuire le responsabilità di un'eccessiva frammentazione partitica), abbiano pressoché

* Professore associato di Diritto delle assemblee elettive nella facoltà di Scienze politiche della Luiss Guido Carli di Roma.

completamente reciso ogni legame tra i parlamentari e i rispettivi elettori, privilegiando in modo esclusivo il vincolo del parlamentare con il partito di appartenenza.

Il venir meno di questo legame è particolarmente evidente per i parlamentari che erano in carica nella XIV legislatura e che ora, a stare ai canoni della teoria democratico-rappresentativa, si sottopongono al giudizio degli elettori: in particolare, per i 475 deputati e i 232 senatori eletti nei collegi uninominali, i quali magari hanno coltivato con cura, per cinque anni, i rispettivi collegi e che ora si trovano privi di ogni riferimento territoriale, se non a circoscrizioni regionali o infra-regionali che spesso non ricomprendono neppure il loro precedente collegio elettorale.

2. I vantaggi della lista bloccata, a condizione che siano assicurate la democrazia interna dei partiti e la trasparenza delle candidature

Si obietterà che tutto ciò non è necessariamente un male. Che la lista bloccata “moralizza” la competizione politica ed evita la conflittualità interna ai partiti, che le circoscrizioni elettorali più ampie esaltano il carattere “nazionale” della rappresentanza politica e, infine, che i meccanismi di responsabilità interni ai partiti finiscono per essere spesso assai più efficienti di quelli che fanno leva su un preteso legame con gli elettori del collegio di provenienza (legame che non ha impedito, come è noto, molteplici “cambi di casacca” in corso di legislatura).

Senonché, perché queste obiezioni, e i vantaggi del nuovo sistema elettorale che esse evidenziano, possano essere adeguatamente presi in considerazione occorrerebbe che si realizzassero due pre-condizioni: in primo luogo, dinamiche interne ai partiti contraddistinte dalla necessaria democraticità, secondo quanto prescrive, con formula lungimirante benché ambigua, l’art. 49 Cost. (“tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”); in secondo luogo, un elevato livello di trasparenza delle scelte compiute dai partiti, in particolare nella formazione delle candidature, tali da poter essere valutate dai cittadini attraverso l’espressione del loro voto.

Se sul primo problema è inutile insistere in questa sede, trattandosi di questione più che nota e la cui mancata soluzione caratterizza in modo preoccupante i partiti italiani – destinatari per di più di un cospicuo rimborso forfettario delle spese elettorali e protetti dall’anonimato relativamente al versamento di contributi da parte dei privati fino ad una soglia recentemente portata a livelli assai alti – rispetto a quelli europei, può essere opportuno soffermarsi sul secondo, al fine di segnalare come le vigenti leggi elettorali si muovano in senso esattamente opposto, oscurando cioè il più possibile le cruciali determinazioni che i partiti hanno assunto nelle scorse settimane (spesso a costo di duri conflitti interni) e incoraggiando comportamenti volti a rimettere ad opzioni successive al

momento elettorale l'individuazione dei parlamentari effettivamente eletti e persino le scelte relative alla *premiership* delle due coalizioni.

Basti pensare, da un lato, alla possibilità di candidarsi in più circoscrizioni, ampiamente sfruttata dai *leader* di ciascun partito (e da numerosi altri esponenti di rilievo nazionale), che in sostanza consente di rimettere ad essi anche la scelta di quali, tra i migliori perdenti, considerare eletti in qualità di subentranti; o alla presentazione di candidati che ricoprono cariche evidentemente incompatibili con il mandato elettorale (e che per di più si rifiutano di preannunciare quale sarà la loro opzione nel caso di elezione, benché la scelta a favore del parlamento nazionale determini la necessità del ricorso a nuove elezioni o comunque l'abbandono di altre cariche elettive). E, dall'altro, alla mancanza assoluta di pubblicità che caratterizza l'indicazione e la sottoscrizione, ai sensi dell'art. 14-*bis*, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957 (richiamato anche, per il Senato, dall'art. 8 del d.lgs. n. 533 del 1993), del programma comune e, specialmente, del nome del candidato *Premier*: ossia, per dirla con le parole della legge, del nome e cognome della persona indicata come "unico capo della coalizione" dai partiti o gruppi politici "organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare". Passi forse per il programma (essendo un po' più difficile immaginare un obbligo, a carico dei pubblici poteri, di informare i cittadini sui programmi delle forze in competizione), ma è paradossale che persino il nome del capo della coalizione (come osservano R. Balduzzi - M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2 marzo 2006) possa essere ignorato dall'elettore, non comparando né sulla scheda, né sui manifesti elettorali. In assenza di tale informazione, si spiegano i comportamenti assunti da non poche forze, che hanno indicato sul proprio simbolo il nome non del *leader* della coalizione, ma di quello del partito; e di quelli tenuti in particolare da alcuni partiti di centro-destra, i quali continuano tranquillamente a parlare di coalizione "a tre punte", in evidente contrasto con gli impegni assunti in ottemperanza ad una previsione legislativa appena approvata da quella stessa coalizione.

3. L'insufficienza della norma sull'affissione delle candidature nei manifesti elettorali e nel seggio elettorale

Il basso livello di trasparenza che caratterizza i nuovi sistemi elettorali trova ulteriore e forse definitiva conferma nelle poche ed ormai anacronistiche norme volte ad assicurare la pubblicità delle candidature e quindi l'effettiva conoscibilità, per i cittadini elettori, di coloro che essi stessi votano quali propri rappresentanti (essendo anzitutto questa, a Costituzione vigente, l'indefettibile funzione delle elezioni politiche).

L'unico strumento previsto allo scopo è tuttora quello del manifesto elettorale, da affiggersi, a cura dei sindaci, "nell'albo pretorio e in altri luoghi pubblici entro il quindicesimo giorno precedente la data delle elezioni", oltre che all'interno dei seggi elettorali (art. 24, comma 1, n. 5, d.P.R. n. 361 del 1957 e art. 11, comma 1, lettera c, n. 2, d.lgs. n. 533 del 1993).

Si tratta evidentemente di uno strumento del tutto insufficiente, specie in un contesto in cui sempre più la comunicazione politica da parte dei pubblici poteri, attraverso i più diversi mezzi di comunicazione, tende ad essere vista come una funzione essenziale. Basti infatti richiamare, in estrema sintesi, i seguenti elementi:

- a) è noto che i manifesti elettorali risultano essere assai poco visibili, sopraffatti come sono dai manifesti elettorali delle diverse forze politiche, frequentemente affissi in modo selvaggio ed abusivo;
- b) i manifesti elettorali riguardano solo i candidati nella circoscrizione in cui sono affissi, mentre va considerato, da un lato, che la mobilità degli elettori sul territorio nazionale è elevata (il luogo di residenza non coincidendo necessariamente con il domicilio effettivo o comunque con il luogo in cui i cittadini hanno trascorso le settimane che precedono l'appuntamento del 9 e 10 aprile); dall'altro, che il sistema elettorale della Camera fa sì che, ove scatti il premio di maggioranza, il voto dispieghi i suoi effetti anche al di fuori della circoscrizione (per cui, almeno sul piano astratto, sarebbe utile che l'elettore fosse messo nelle condizioni di conoscere il complesso delle candidature presentate all'interno di ciascuna lista);
- c) l'affissione del manifesto elettorale all'interno del seggio appare uno strumento del tutto inefficace, sia perché sono ben pochi gli elettori che decidono solo una volta giunti al seggio a chi dare il proprio voto, sia perché si tratta di lunghe liste di nominativi, la cui conoscenza (magari indiretta, ad esempio leggendo le loro dichiarazioni in Parlamento, ove parlamentari uscenti, o "googlando" il loro nome su internet) i cittadini dovrebbero aver modo di fare in precedenza;
- d) vi sono elettori che nel seggio non si recheranno mai e che, con ogni evidenza, non sono neppure nelle condizioni di uscire dalla propria abitazione per prendere visione del manifesto elettorale (sempreché ve ne sia qualcuno visibile): si tratta degli "elettori affetti da gravi infermità, tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali", i quali, come recita l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2006, convertito, con modifiche, dalla legge n. 22 del 2006, sono "ammessi al voto nella predetta dimora";
- e) i meccanismi della pubblicità e della propaganda elettorale posti in essere dalle singole forze politiche non possono ritenersi soddisfacenti allo scopo, dal momento che in genere essi si soffermano sui soli *leader* nazionali e che può essere interesse degli stessi partiti non diffondere

eccessivamente l'elenco completo dei candidati presenti nelle proprie liste (ad esempio, perché si tratta di inquisiti o di condannati; o per non mostrare il peso ridotto riservato, nonostante gli impegni pre-elettorali, alla rappresentanza femminile; o ancora per qualsivoglia altra ragione).

4. La conoscibilità dei candidati come diritto dei cittadini e gli strumenti (minimi, *de iure condito*) per garantirlo

Si pone, insomma, in altri termini, un problema di tutela di un diritto che in qualche misura sembra essere presupposto dall'art. 48 Cost. quando riconosce a tutti i cittadini il diritto di voto, ossia quello che i cittadini medesimi siano informati di chi, tra di loro, si è candidato alle elezioni della Camera e Senato, e per quali formazione politica.

Se si va a vedere il manuale che l'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) ha predisposto per i suoi osservatori delle elezioni che si svolgono nelle diverse parti del pianeta (i quali, per la prima volta, sono ammessi anche ai seggi delle elezioni italiane, ai sensi dell'art. 3 del citato decreto-legge n. 1 del 2006), si trova conferma di una interpretazione siffatta. L'OSCE ritiene essenziale, infatti, che i pubblici poteri informino non solo su quando, come e dove votare, ma che si soffermino altresì sulle scelte disponibili per l'elettore e sul significato di queste scelte nell'ambito del sistema politico; riconosce che i partiti politici e le organizzazioni civiche possono contribuire all'educazione dell'elettore e del cittadino, ma ritiene che sia responsabilità delle autorità, inclusa l'amministrazione che gestisce le elezioni (nel nostro caso, quella del Ministero dell'interno), assicurare che gli elettori ricevano un'informazione oggettiva, imparziale e tempestiva.

Visto che l'Italia si è già discostata dall'indicazione proveniente dalla Commissione di Venezia istituita in seno al Consiglio d'Europa, e richiamata anche nel suddetto manuale, ai sensi della quale cambiamenti significativi nella legislazione elettorale non devono essere introdotti poco prima delle elezioni, salvo che ricorrano circostanze speciali e che su tali modifiche si registri un ampio consenso (cfr. F. Caporilli, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in www.forumcostituzionale.it, 18 ottobre 2005), non sembra certamente opportuno introdurre un ulteriore profilo problematico ancor prima che le operazioni elettorali abbiano avuto inizio.

Del resto, nell'era della comunicazione globale, in cui si teorizza, e talvolta anche si pratica, un'amministrazione aperta ai cittadini, non paiono mancare, pur in assenza di espresse previsioni legislative, le forme per garantire, attraverso un'intelligente azione amministrativa e la cooperazione dei soggetti privati titolari dei mezzi di informazione, una ampia, corretta ed ufficiale conoscibilità dei nominativi dei candidati alla Camera ed al Senato.

Basterebbe, ad esempio, che il sito internet del Ministero dell'interno rendesse note, in una sorta di "speciale elezioni", le liste dei candidati presentate circoscrizione per circoscrizione; e che i grandi giornali, anche attraverso i loro siti, diffondessero tale informazione, rendendola così conoscibile per uno strato ancor più ampio di elettori.

Certo, si tratterebbe di misure ancora insufficienti a garantire a tutti gli elettori il diritto a conoscere i candidati alle elezioni politiche, ma, in attesa di un complessivo ripensamento della materia, esse potrebbero perlomeno porre parziale rimedio a quello che sembra uno degli aspetti maggiormente criticabili delle nuove leggi elettorali.