

## Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti

di Gianmario Demuro

(11 marzo 2011)

1. La Corte costituzionale con la sentenza 256 del 2010 pone all'attenzione della comunità degli interpreti un tema essenziale per la verificabilità dell'azione democratica dei partiti. La sentenza, pur non avendo attratto l'attenzione degli studiosi, illumina con alcuni passaggi argomentativi il tema riassumibile nella domanda: *sono sindacabili le candidature scelte dai partiti?* Domanda alla quale sarebbe necessario dare una risposta a breve, in una fase della democrazia italiana nella quale i sistemi elettorali, nei vari livelli di governo, si sviluppano in maniera autonoma rispetto a qualsiasi valutazione imparziale della loro legittimità costituzionale, quasi fossero liberi di fluttuare in assenza di un qualunque controllo. Tanto che per la legge elettorale nazionale vi è chi, apertamente, parla di "modifica tacita" della Carta costituzionale (E. Rossi). Il meccanismo di selezione delle candidature dei parlamentari infatti è totalmente delegato ai partiti e nessuna valutazione appare possibile da parte dei giudici. In un contesto siffatto possiamo cominciare a ritenere che le scelte dei partiti possono essere considerate *justiciable*? Possiamo ritenere che l'articolo 49 della Costituzione sia interpretato *magis ut valeat* e sia in grado di radicare un giudizio di legittimità costituzionale? Possiamo far valere il diritto individuale ad una partecipazione democratica alla scelta delle candidature? Alcuni passaggi della sentenza in questione possono aiutare l'interprete a trovare la strada argomentativa.

2. Innanzitutto nella sentenza in commento la Corte costituzionale valuta "come non implausibile la statuizione del giudice *a quo* in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione su un giudizio avente ad oggetto, tra l'altro, l'impugnazione di provvedimenti adottati dal competente ufficio elettorale centrale" (Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2010).

Si tratta di un primo punto a favore della giustiziabilità delle scelte partitiche. Il giudizio era, infatti, stato introdotto da due sentenze di analogo tenore del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, che avevano sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 30 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la

elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), «nella parte in cui non prevedono il sindacato, da parte dell'Ufficio elettorale centrale, in ordine al rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle disposizioni statutarie o di legge in ordine alla presentazione delle candidature ed alla partecipazione del partito politico ad una competizione elettorale», deducendo la violazione degli articoli 49 e 51 della Costituzione».

In particolare, il giudice *a quo* ha seguito con determinazione l'idea della giustiziabilità delle scelte dei partiti sostenendo che «l'attuale formulazione degli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960 non sarebbe conforme a Costituzione e contrasterebbe, soprattutto, con la previsione dell'art. 49 Cost., il quale garantisce a tutti i cittadini il «diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Il giudice ricostruisce in via interpretativa il parametro e palesa innanzi alla Corte come, allo stato attuale, «la verifica del rispetto delle previsioni statutarie o di legge in materia di formazione delle liste elettorali è del tutto preclusa, proprio nel delicato momento della presentazione delle stesse».

In sintesi, il giudice chiede alla Corte di sanare una lacuna nell'ordinamento che non permette al cittadino di far valere il *rule of law* del diritto individuale a verificare la scelta dei candidati alle elezioni.

In particolare, argomenta il TAR, si giunge «al sostanziale paradosso per cui una decisione in ordine alla presentazione di una lista assunta in violazione delle previsioni statutarie», come nella vicenda dedotta in giudizio, «potrebbe essere sindacata dal giudice ordinario in sede di impugnazione della delibera dell'associazione irregolarmente adottata, ma non potrebbe costituire oggetto di alcuna valutazione in sede di presentazione delle liste». Il giudice *a quo* rileva infatti che, secondo l'attuale formulazione delle norme censurate, «la verifica in ordine al rispetto delle previsioni statutarie o di legge in materia di formazione delle liste elettorali è (...) del tutto preclusa». Per tale ragione, la competizione elettorale sarebbe viziata dalla presentazione di una lista che non costituirebbe corretta espressione della volontà degli aderenti alla relativa formazione politica. In assenza di regole e «di una interpretazione costituzionalmente orientata», il giudice «prospetta la necessità di un intervento additivo...diretto alla creazione di una nuova disposizione normativa che attribuisca agli uffici elettorali il compito di provvedere alla verifica che siano state rispettate, da parte dei responsabili dei movimenti politici che formano le liste, le

«disposizioni statutarie o di legge in ordine alla presentazione delle candidature ed alla partecipazione del partito politico» alla competizione elettorale”.

Il giudice remittente, sostanzialmente, lamenta la mancanza di un efficace e tempestivo metodo di controllo nelle procedure seguite dai partiti politici nella designazione dei candidati alle elezioni comunali e provinciali. A parere del giudice l'unico modo per eliminare la lamentata lacuna sarebbe un intervento additivo, volto ad introdurre nel testo degli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960 una "ipotesi di competenza degli uffici elettorali, relativa alla verifica del rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle normative, di tipo statutario o legislativo (queste ultime, peraltro, neppure indicate), nella fase, politicamente molto delicata, nella quale si individuano i soggetti da candidare e si delineano gli aspetti salienti della stessa partecipazione del partito politico alla competizione elettorale”.

3. La questione viene, tuttavia, dichiarata inammissibile perché “il giudice a quo ha chiesto un intervento di tipo manipolativo che non è consentito a questa Corte, in quanto non è ravvisabile, nella specie, una soluzione costituzionalmente obbligata sia per quanto attiene al tipo di tutela che dovrebbe essere introdotta a favore dei soggetti interessati, sia per quanto concerne i criteri in base ai quali gli uffici elettorali medesimi dovrebbero decidere le relative controversie interne alle organizzazioni di ciascun partito politico – le cui normative, ove esistenti, potrebbero presentare profili del tutto specifici in relazione alle rispettive loro organizzazioni – sia, infine, quanto al relativo procedimento. Elementi, questi, in ordine ai quali deve potersi esplicitare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle possibili soluzioni concretamente adottabili – nel quadro di una più ampia valutazione attinente all'attuazione di quanto previsto dall'art. 49 Cost. – quanto al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Tale libertà associativa trova, del resto, nel momento elettorale la più genuina e significativa espressione, in modo che sia garantita per gli elettori «la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi» (sentenza n. 429 del 1995)”.

Il legislatore deve dunque intervenire ma, finalmente, l'art. 49 deve essere attuato e, pur nella *pluralità* di soluzioni adottabili, è necessario ma sufficiente a fondare un diritto individuale a che la partecipazione politica sia democratica. Dopo aver nei suoi oltre cinquant'anni di giurisprudenza citato l'articolo 49 solamente trentacinque volte, senza

che fosse utile, ora la tecnica argomentativa del rinvio alla discrezionalità del legislatore permette al parametro di poter esplicare tutta la forza prescrittiva. Non potrà essere il giudice costituzionale a formulare la soluzione ma, a questo punto, il legislatore è chiamato a fornire una tutela positiva del diritto individuale. Il diritto è già presente in Costituzione, la legge è lo strumento tradizionale di garanzia dei diritti, la sua assenza palesa un'omissione. Si ha ora l'obbligo costituzionale di approvarla altrimenti la libertà associativa rimarrà senza alcuna forma di tutela.

Occorre a tal proposito tener conto del fatto che la Corte costituzionale nelle 35 pronunce in cui l'articolo 49 viene invocato come parametro non lo ha mai considerato parametro sufficiente a fondare una decisione di illegittimità costituzionale. Anche in questo caso l'articolo non riesce ad esprimere tutte le potenzialità intraviste dal giudice a quo anche se per la Corte è la natura additiva della richiesta formulata dal remittente a far dichiarare, nella specie, inammissibile la questione perché la materia è riservata alla discrezionalità del legislatore. L'articolo 49 resta così intatto in tutte le sue potenzialità inesprese.