

**Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani):  
anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)**

di Lara Trucco

La Corte di Strasburgo s'è pronunciata su due profili particolarmente problematici della legislazione elettorale italiana: la compatibilità, cioè, con le norme convenzionali, di taluni meccanismi del sistema di elezione e, più ampiamente, del sistema di giustizia elettorale delle elezioni politiche. Com'era forse, per certi versi, prevedibile, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione, astenendosi, di fatto, dall'intervenire in una materia strettamente connessa all'organizzazione dell'ordinamento statale, col ricondurre, come a breve vedremo, da un lato, alla sfera di sovranità statale, la messa a punto (e la riforma) dei sistemi di elezione e col lasciar fuori, dall'altro lato, dalla propria sfera di competenza, il versante della "giustiziabilità" dei "diritti politici" (v. *Aff. Saccomanno e altri c. Italia*, req. n. 11583/08, del 13 marzo 2012).

Più nello specifico, quanto al profilo del sistema di elezione, s'è lamentata l'impossibilità, per gli elettori, in vigenza delle liste bloccate e dei premi di maggioranza, di esprimere liberamente i propri rappresentanti, in violazione dell'art. 3 del Prot. n. 1 della Convenzione. La Corte, in linea con la propria giurisprudenza in materia (v. la in "*Dieci casi sui diritti in Europa*", a cura di M. Cartabia), pur tenendo a ribadire l'importanza ed imprescindibilità «per la costituzione ed il mantenimento delle basi di una vera e propria democrazia regolata dalla preminenza del diritto», ha, tuttavia, chiarito che «i diritti di cui all'articolo 3 del Protocollo n. 1 non sono assoluti» (v. i §§47 e 48); ed, anzi, il modo – "indefinito" – in cui sono scritti lascia spazio a «limitazioni implicite» da parte delle normative nazionali. Più in generale, la Corte ha avvalorato il riconoscimento di un ampio «margine di apprezzamento» degli Stati, in materia (v. i §§50 e 51), anche in considerazione del fatto che le discipline normative e le scelte di politica elettorale (alle medesime sottese) variano in funzione dei fattori storici, politici e culturali propri di ciascuna realtà statale. Sicché «ai fini dell'applicazione dell'articolo 3, qualsiasi legge elettorale deve sempre essere valutata alla luce dell'evoluzione politica del Paese» ed è possibile che talune soluzioni inaccettabili nell'ambito di un determinato contesto risultino, invece, giustificabili altrove; sempre che, s'intende, non si riscontrino abusi o la mancanza di proporzionalità delle misure restrittive adottate, e che venga assicurata la «libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo» (§§51 a 53). Il giudice di Strasburgo ha dunque dimostrato (*rectius*: confermato) di volersi riservare un ruolo "straordinario", lasciandosi aperto lo spiraglio di un qualche proprio sindacato in materia come estrema *ratio*, e ciò, in presenza di rischi tangibili (cioè, quando?) di sconfinamento al di là della soglia minima di democraticità elettorale. Ebbene, una tale "emergenza democratica", all'evidenza, la Corte, non l'ha ravvisata in riferimento alla situazione italiana, concludendo per la irricevibilità dei ricorsi. Il fatto è che, però, ad un tale approdo essa è giunta mettendo in campo talune ulteriori argomentazioni piuttosto problematiche concernenti i singoli istituti oggetto di contestazione, su cui merita, dunque, d'esser portata l'attenzione.

Così, con riguardo alle liste bloccate, desta perplessità che la Corte abbia dimostrato, nell'occasione, di condividere la tesi sostenuta dal Governo italiano secondo cui il legislatore avrebbe «istituito dei meccanismi di questo tipo allo scopo, in particolare, di contrastare l'influenza della criminalità organizzata sul risultato elettorale tenuto conto del contesto specifico italiano [si noti, peraltro, come non sia la prima volta che la criminalità di casa nostra viene invocata come "giustificazione" davanti alle "Corti europee": diventerà

un *refrain?*], prevenire il commercio dei voti e favorire l'emersione di candidati che possiedono competenze specifiche» (§61). È, infatti, possibile ritenere che la presenza di "blindature", segnatamente, di situazioni in cui spetta immediatamente al (numericamente ridotto) livello apicale della politica (*rectius*: ai "capi partito") fissare l'ordine di elezione dei candidati, per di più, in mancanza di precise regole di reclutamento, renda probabile, all'opposto, un peggioramento delle situazioni richiamate, prestando agevolmente il fianco a condizionamenti, in termini di "negoiazione" di candidature inadeguate, data la facilità di garantirne, comunque, l'elezione, col collocarle "utilmente" in lista. Mentre è piuttosto la presenza di sistemi "aperti" e "fluidi", nell'ambito dei quali le scelte vengono prese garantendosi pari, libere (specie sul versante della segretezza del suffragio) e consistenti capacità di incidenza, agli elettori, sugli esiti finali, a rendere maggiormente percorribile un "reclutamento" non coatto, meritocratico, e realmente "rappresentativo". Probabilmente, questa parte della decisione sconta la presunzione della presenza, in Italia, di un formato partitico (il cui ruolo, si noti, è considerato, «costitutivo», dalla Corte, «nella vita dei Paesi democratici») in grado di supplire (anche) ad una tale "blindatura" del sistema di elezione (v. il §63): cosa che, per vero, resta tutta da verificare. Per diverso aspetto, l'analisi in chiave comparata, da cui la Corte ricava che un gran numero di Stati membri «ha adottato un sistema che prevede liste di candidati bloccate» (v. il §62), è, forse, eccessivamente approssimativa, mancando di riconoscere il dovuto rilievo alle singole, varie componenti dei sistemi di elezione, inclusa la stessa strutturazione delle "liste bloccate". Così, volendoci limitare a considerare i sistemi spagnolo e tedesco (i più noti tra quelli richiamati al §26 della decisione), è indubbiamente diverso, a tacer d'altro, l'impatto sul suffragio di liste c.d. "lenzuola" (v. Italia), rispetto a liste "brevi" (v. Spagna); mentre è assai differente un impiego delle liste blindate per l'elezione di tutti i parlamentari (v. Italia), rispetto ad un loro impiego in via, per così dire, residuale e per l'elezione di un solo ramo del Parlamento (v. Germania).

Anche con riguardo al premio di maggioranza, l'analisi comparata effettuata dalla Corte, volta a comprovare la vigenza di "premi di maggioranza" pure in altri Stati membri del Consiglio d'Europa, non convince appieno: ed, infatti, dei tre ordinamenti chiamati in causa (v. il §27), forse uno (quello greco), è comparabile al congegno premiale italiano; mentre gli altri due (quelli sanmarinese e maltese), presentano delle caratteristiche (in ragione delle loro dimensioni territoriali, e, nel caso di Malta, del particolare sistema di "voto trasferibile", adottato) tali da renderli difficilmente confrontabili col nostro. Risulta, poi, un po' "forzata" l'analogia tra premio di maggioranza e soglie di sbarramento, e quanto meno "improprio" l'accostamento dello stesso premio alle formule di ripartizione dei seggi: «in particolare il metodo d'Hondt» (v. il §27). La Corte, infatti, sembra, con ciò, voler gettar luce sull'impatto "tendenzialmente" selettivo che, al pari del meccanismo del premio, anche altre *technicalities*, più comunemente incorporate dai sistemi di elezione, producono, al fine di dimostrare che «tali premi non sembrerebbero di natura tale da pregiudicare l'equilibrio tra i principi della giusta rappresentanza e della stabilità di governo» (v. il §74), senza, tuttavia, anche qui, tenere nel debito conto, ci pare, le specificità dei diversi meccanismi e, particolarmente, il fatto che gli stessi intervengano in fasi affatto differenti del processo di elezione, con un'intensità "maggioritarizzante", pure per questa ragione, diversa. Ancora, la Corte dà, in più punti della decisione, per assodata l'idoneità dei menzionati meccanismi "maggioritarizzanti", compresi gli stessi seggi-premio, a «correggere gli effetti negativi del sistema elettorale vigente in Italia, e in particolare garantire una maggiore stabilità di governo» (v. i §§27, 71, 72), senza prendere, tuttavia, in considerazione la possibilità che, in assenza delle opportune "contromisure", questo tipo di meccanismi lungi dal (pre)costituire un qualche rinforzo, possano, all'opposto, finire per indebolire già "sul nascere" la coesione di (potenziali) maggioranze "di governo" (v., emblematicamente, le vicende parlamentari occorse durante la XV e la XVI Legislatura).

A ben vedere, però, il profilo più critico è dato dalla possibilità, tanto più concreta man mano che si avvicinano le elezioni, che si torni al voto in vigenza di meccanismi elettorali su cui penda la spada di Damocle del dubbio di incostituzionalità, con quanto potrebbe conseguirne in punto di “legittimazione” degli organi in tal modo eletti. Del resto, della difficoltà a svolgere un qualche sindacato sul sistema di elezione costituisce prova proprio il caso in commento, dato che, come s’è in parte anticipato, la mancanza, in Italia, di un giudice “strutturalmente tale” (segnatamente, l’impossibilità di far valere dinnanzi ad un giudice indipendente, e per il tramite di un ricorso effettivo il “diritto costituzionale di esercitare il proprio diritto di voto conformemente alla Costituzione”) ha costituito uno dei principali motivi di ricorso (per violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione). Per vero, le vicende giudiziarie che, per l’appunto, hanno condotto fino a Strasburgo (ovverosia le decisioni di inammissibilità, per difetto di giurisdizione, del T.A.R. del Lazio, del 27 febbraio 2008; e del Consiglio di Stato, dell’11 marzo 2008), rappresentano un tassello di un quadro di ben più ampia portata, al cui delinearsi hanno contribuito (oltre che il Consiglio di Stato, cit.) sia la Corte di Cassazione (v., da ultimo, le otto decisioni delle Sezioni unite dell’8 aprile 2008), sia la Corte costituzionale (v., da ultimo, la sent. n. 259 del 2009), concordi, peraltro, nel ritenere che «Il giudice competente in materia» sia individuabile «nello stesso organo parlamentare». Da ciò deducendone, da un lato, l’estraneità del proprio sindacato in un tale settore, ma anche, dall’altro lato, che dal quadro normativo e giurisprudenziale vigente «non deriva la conclusione [...] che vi sia nell’ordinamento un vuoto di tutela delle situazioni giuridiche soggettive nel procedimento elettorale preparatorio delle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» (così nella sent. n. 259 del 2009, cit.). Ebbene, al di là di ogni possibile considerazione circa la singolarità del “caso italiano” rispetto alle linee direttrici dello sviluppo costituzionale degli ordinamenti dell’area europea (e non solo), ci sembra che le Corti conducano un ragionamento del tutto formale circa la propensione degli organi parlamentari ad agire imparzialmente (cfr., ad es., al proposito, le vicende del procedimento elettorale preparatorio alle elezioni politiche, a partire dalla XIII Legislatura).

Il fatto è che la domanda di garanzia del potere elettorale individuale si è indirizzata a Strasburgo, verosimilmente, in quanto tale giudice aveva già manifestato una particolare attenzione per il piano delle garanzie di carattere “giustiziale”, comprese quelle che assistono le elezioni (arrivando, ad es., a censurare la procedura, tutta «domestica», in quanto interna alla stessa Camera elettiva, che aveva portato all’annullamento di una elezione in Georgia: v. il caso *Georgian Labour Party*, §141; ma, anche successivamente, a ritenere che il sistema «della verifica parlamentare» delle elezioni vigente in Romania, analogo a quello italiano, «do not [...] appear to be such as to provide a sufficient guarantee of impartiality», v. *Grosaru*, §54). Tuttavia, nell’occasione, la Corte non solo ha fatto un passo indietro, ma è parsa addirittura voler chiudere completamente la porta a questo tipo di sindacato, con l’affermare in modo *tranchant* che «i procedimenti riguardanti il contenzioso elettorale esulano dal campo di applicazione dell’articolo 6» e, conseguentemente dell’art. 13 della Convenzione (essendo un tale disposto applicabile solo con riguardo a “motivi di ricorso difendibili” rispetto alla stessa Convenzione), dal momento che «riguardano l’esercizio di diritti a carattere politico e che non sono dunque relativi a “diritti e doveri di carattere civile” o alla “fondatezza di un’accusa penale”» (§§78-83).

Conclusivamente, tutte le strade paiono condurre al legislatore (del resto, a ben vedere, ad un tale esito, fatte le dovute differenze del caso, si sarebbe giunti anche a seguito di un intervento censorio della Corte): ma, ad oggi, “quale legislatore”? A pochi mesi, ormai, dal termine che fisiologicamente segnerà, in Italia, la fine della legislatura, è possibile avvedersi di come (per quanto problematica possa risultare, sul piano politico, una tale soluzione) la riforma dei profili che si sono esaminati andrebbe comunque condotta, sia

pur per diverse ragioni, dal legislatore costituzionale. Quanto al sistema di elezione, infatti, a fronte dell'esiguità di quanto stabilito in Costituzione, è la Commissione di Venezia a "sconsigliare" nell'«anno che precede l'elezione» di procedere a riforme, a meno che, per l'appunto, queste non avvengano «a livello costituzionale o ad un livello superiore a quello della legge ordinaria», dato che altrimenti, «anche in assenza di volontà di manipolazione, questa apparirà in tal caso come legata ad interessi congiunturali di partito» (v. il § II, 2, *b*) e i §§ 65 e 66 del Codice di buona condotta in materia elettorale). Quanto alla giustizia elettorale, le indicazioni offerte dalla medesima Commissione risultano, invece, meno rigorose (lasciando spazio di manovra al legislatore ordinario: v. il § III, 85 del Codice, cit.), ed è, però, il quadro normativo interno ad esigere che si intervenga con norme di rango costituzionale: si badi, ciò, con riguardo alla "fase finale" dell'elezione (a partire, cioè, dalla "votazione" di cui al Titolo IV del Testo unico), per la quale è notoriamente la Carta costituzionale a stabilire che sia "ciascuna Camera" a giudicare "dei titoli di ammissione dei suoi componenti" (ex art. 66), e non alla "fase preparatoria" (di cui al Titolo III del medesimo Testo unico), per la cui riconduzione ad un giudice "strutturalmente tale", ad avviso di chi scrive, potrebbe bastare un'adeguata modifica del 1° comma dell'art. 87, del d.P.R. n. 361 del 1957.