



DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE – IL NODO DELLA LEGGE ELETTORALE*

di Augusto Cerri**

Non mi soffermo sul problema dell'ammissibilità, di cui abbiamo discusso ampiamente nel precedente incontro di studio, se non per dire che la Corte lo affronta con estremo pragmatismo, a metà fra l'*overruling* ed il *distinguishing*, raggiungendo, peraltro, risultati soddisfacenti. Il prezzo di questo pragmatismo, utile a convogliare il massimo possibile dei consensi nella concreta decisione, è il permanere di dubbi sul terreno teorico, suscettibili di riverberarsi sulla soluzione di questioni future. Vuol dire che dovremo continuare a discutere sui temi di fondo sottesi, fino a raggiungere un risultato da tutti consentito.

Ma, veniamo al merito.

La Cassazione aveva prospettato una serie di censure relative alla Legge elettorale n. 270/2005, fra loro coordinate, che investivano: 1) la violazione del principio di rappresentatività, attraverso un elevato premio di maggioranza da attribuire alla lista od alla coalizione di maggioranza relativa, a prescindere da un *quorum* minimo effettivamente conseguito; 2) la irragionevolezza/irrazionalità della normativa sulla elezione del Senato, nella quale il premio di maggioranza, preordinato a garantire la c. d. "governabilità", veniva

* "Le Corti e il voto. La Sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale", Seminario 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", 29 gennaio 2014.

**Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Roma "La Sapienza".

configurato in modo tale (attraverso l'attribuzione differenziata su basi regionali) da poter sortire effetti contrari al suo scopo ed alla sua giustificazione; 3) il possibile aggiramento, attraverso un elevato premio di maggioranza, dello scopo sotteso ai *quorum* di garanzia previsti in Costituzione; 4) la violazione del diritto degli elettori di scelta fra i candidati.

La Corte costituzionale richiama con estrema precisione le censure proposte dall'atto introduttivo, ma poi si sofferma essenzialmente sulla prima, sulla seconda, sulla quarta. La terza (quella relativa all'elusione dello scopo dei *quorum* di garanzia) resta in ombra, assorbita probabilmente dall'accoglimento delle rimanenti. Riaffiora, peraltro, quasi di sfuggita, quando la Corte richiama l'attenzione del legislatore futuro sul rilievo di garanzia proprio del Parlamento, diverso dal ruolo dei consigli regionali, provinciali, comunali.

La decisione della Corte è, nel complesso, immediatamente operativa (avrei qualche dubbio, peraltro, in tema di scelta dei candidati ad opera degli elettori) e ciò evita un vuoto legislativo che la Corte ritiene inaccettabile (quando si tratti di istituto necessario) anche come esito di una sentenza di accoglimento e non solo di una abrogazione per via di *referendum* (sul punto la Cassazione si era mostrata dubbiosa).

Gli effetti immediati di tale decisione, pur sostenibili sul terreno operativo e migliorativi sotto ogni aspetto della situazione esistente, sono probabilmente inferiori a quelli che si potrebbero ottenere con un pieno esercizio della discrezionalità politica. Ciò, appunto, spiega come la classe politica si sia messa subito all'opera per elaborare un progetto di riforma, nei termini che tutti, del resto, conosciamo.

Non penso sia proficuo illustrare i risvolti positivi che possono avere le proposte attualmente sul tappeto; è più utile, invece, rilevarne i punti deboli (o quelli che, a mio sommesso avviso, sono tali).

Preservare il ruolo dei *quorum* di garanzia, conservare un certo pluralismo nella composizione delle assemblee elettive, pur nella garanzia della governabilità, ed anche preservare un qualche indipendenza dell'eletto, compatibile con la disciplina di partito o di coalizione nelle decisioni più propriamente politiche sono temi fra loro collegati, che il disegno di legge attualmente all'esame della camera, finisce con il sottovalutare.

Proviamo ad esaminare questi tre temi, separatamente e nelle reciproche connessioni.

Il premio di maggioranza, pur ottenuto questa volta a condizioni accettabili, sfiora non poche soglie di istituti di garanzia. Può essere accettabile a condizione che sussista un qualche

pluralismo politico, pur all'interno della coalizione vincente e che gli eletti conservino margini di indipendenza di fronte ai vertici della coalizione. Solo a queste condizioni la fedeltà all'indirizzo politico accettato e condiviso può coesistere fruttuosamente con l'attenzione adeguata ai temi istituzionali e di garanzia comune.

La scelta dei candidati ad opera degli elettori giova ad un più intenso esercizio della democrazia, ma anche, in termini oggettivi, a preservare margini di indipendenza dell'eletto, utili nelle scelte più propriamente istituzionali. Il fatto è che trovare formule adeguate a ciò, senza ricadere nei rischi di campagne elettorali scarsamente vigilate sul terreno finanziario, oltre che dell'aggiramento della segretezza del voto, non è facile. Occorrerebbe un approfondimento ed una discussione specifica che, a tutt'oggi, è mancata. La soluzione indicata nel progetto di riforma sembra, invero, largamente insoddisfacente.

Un qualche pluralismo, all'interno delle coalizioni vincenti, corrisponde alla funzione rappresentative delle camere ed, inoltre, giova anche alle loro funzioni di garanzie, in un senso analogo a quello ora accennato. Questo pluralismo è, però, ostacolato da "soglie di sbarramento" singolarmente elevate.

Vorrei ricordare in proposito la Sentenza 8 luglio 2008 della Corte EDU sul caso Yumak e Sadak c. Turchia (ricorso n. 10226/03). La legge turca, approvata nel 2002 nel quadro di circostanze straordinarie (malattia del capo di governo, terremoto, due crisi finanziarie, divisioni all'interno della coalizione di governo, che riuniva tre diversi partiti) prevedeva una soglia di sbarramento del 10% per l'accesso alla camera. Due candidati (Yumak e Sadak, appunto), che avevano ottenuto nella propria circoscrizione un *quorum* di oltre il 45% (in sistema proporzionale), si erano visti precludere l'accesso alla camera dalla detta soglia di sbarramento, applicata sull'intero territorio nazionale. Dopo aver esaurito i rimedi interni, ricorrevano alla Corte dei diritti dell'uomo per violazione del diritto a libere elezioni, ai sensi dell'art. 3, protocollo 1 CEDU. La Corte di Strasburgo, dopo aver effettuato ampia istruttoria sui sistemi elettorali vigenti in Europa, constatava che la soglia di sbarramento del 10% era la più elevata. Concludeva, affermando che una soglia del 10% è, in via generale, eccessiva: costringe i partiti politici a stratagemmi che non giovano alla trasparenza elettorale. Tuttavia, tenuto conto delle particolari circostanze in cui si sono svolte le elezioni turche ed anche dei rimedi che la prassi di quel paese consente (candidatura di indipendenti nelle liste elettorali dei vari partiti, con possibilità per i detti indipendenti, una volta eletti, di costituirsi in gruppo parlamentare

autonomo), decideva nel senso di escludere che tale soglia abbia, nel caso concreto, avuto l'effetto di inficiare irrimediabilmente le elezioni svoltesi.

Una *dissenting opinion*, firmata da quattro giudici, riteneva, invece, violati in concreto i diritti elettorali dei ricorrenti. L'esistenza di prassi tolleranti è circostanza troppo precaria per rimediare alla radicale invalidità di una legge. Soglie di sbarramento così elevate costringono ad artificiose unioni di movimenti politici diversi ("inchiavardati" in un'unica lista o coalizione, come dice Lanchester) che non giovano alla trasparenza della vicenda elettorale.

È proprio quello cui abbiamo assistito in Italia in questi anni. Nonostante le riforme elettorali, la stabilità non è di molto migliorata; mentre la trasparenza ha lasciato non poco a desiderare.

Non è la soglia del 12% più elevata ancora della soglia del 10% considerata, in via generale, inaccettabile dalla Corte di Strasburgo? Esistono in Italia le circostanze straordinarie che hanno indotto detta Corte ad una valutazione mite della concreta vicenda turca? Esistono corrispondenti correttivi nella prassi?