

La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali

Autore: Francesco Saverio Marini

30 gennaio 2014

Il tema del premio di maggioranza è certamente l'aspetto centrale della sentenza della Corte costituzionale, soprattutto in relazione agli effetti che esso ha prodotto e può produrre sul sistema politico e istituzionale italiano.

Provando a ripercorrere il ragionamento della Corte, le premesse teoriche sul controllo di costituzionalità della legge elettorale sono nella sentenza molto chiare. Provando schematicamente a riassumerle:

- 1) La Corte anzitutto evidenzia che l'Assemblea costituente non ha costituzionalizzato la scelta proporzionalistica, ma si è limitata con un ordine del giorno ad esprimere una mera preferenza per tale sistema elettorale, rimettendo la decisione al Parlamento;
- 2) Secondo punto: nella legge elettorale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, cioè non solo non vi è un sistema imposto costituzionalmente, ma in questa materia vi è un'ampia discrezionalità legislativa;
- 3) Terzo passaggio: il principio costituzionale di eguaglianza del voto vale solo "in entrata" e non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, atteso che i sistemi elettorali introducono di regola elementi di distorsione fra i voti espressi e l'attribuzione dei seggi.
- 4) Pur alla luce di queste premesse, e dunque pur non essendoci un sistema elettorale costituzionalmente imposto, pur essendo ampia la discrezionalità in questa materia del legislatore e pur valendo solo in entrata il principio di eguaglianza del voto, il sistema elettorale, tuttavia, non è sottratto al controllo della Corte, essendo censurabile qualora risulti manifestamente irragionevole. Quindi il parametro che la Corte può utilizzare e utilizza in questa occasione è, in estrema sintesi, quello della ragionevolezza. Parametro che – è bene subito sottolinearlo – è molto elastico e lascia ampia margine di valutazione al giudice costituzionale.

Nel caso di specie – come è noto – la Corte ha ravvisato il superamento di questo limite nella mancanza, tra l'altro, di una soglia minima di voti o di seggi per l'attribuzione del premio di maggioranza. E la Corte motiva l'irragionevolezza, o meglio la manifesta irragionevolezza, attraverso sostanzialmente tre argomenti, che pure sviluppa sovrapponendoli:

Il primo risiede nella propria giurisprudenza e, in particolare, nell'esistenza in essa di diversi moniti espressi in sede di giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo sulla legge elettorale. Moniti rimasti inascoltati dal legislatore. La Corte sembrerebbe, cioè, dire al legislatore: che ritenevo irragionevole il premio di maggioranza senza soglia lo avevo già chiarito e sei rimasto inerte.

Il secondo riguarda il mancato superamento del test di proporzionalità. In altri termini la norma violerebbe il principio di ragionevolezza in quanto, tra più misure appropriate, essa non prescrive quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisce oneri sproporzionati rispetto al perseguimento dei suoi obiettivi. Per la Corte, cioè, l'obiettivo di assicurare la

governabilità è di per sé legittimo e può essere perseguito dal legislatore, ma vi sono altre misure, rispetto a quelle fatte proprie dalla legge impugnata, più appropriate per realizzarlo e meno restrittive della rappresentatività parlamentare.

Il terzo riguarda la coerenza interna della legge elettorale: una volta che si è scelto il sistema proporzionale – per la Corte – non si possono introdurre correttivi così invasivi da alterarne la fisiologica aspettativa di funzionamento. Il legislatore è, cioè, libero di adottare qualsiasi sistema elettorale, ma qualora adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, “genera nell’elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto”. In altri termini, la ragionevolezza dei correttivi utilizzati “assume sfumature diverse in relazione al sistema elettorale prescelto”.

E passo rapidamente dalla parte descrittiva alla parte critica, muovendo da un interrogativo: dimostrano questi tre argomenti l’irragionevolezza della norma? Qualche dubbio penso sia legittimo.

Il primo, infatti, sembra autoreferenziale e non è un vero e proprio argomento: il fatto che la Corte avesse manifestato nella propria giurisprudenza alcune perplessità sul meccanismo premiale e avesse invitato il legislatore a riflettere sull’opportunità di una modifica, certamente non rappresenta un argomento idoneo a dimostrare l’irragionevolezza del premio di maggioranza senza soglia. Per usare una metafora: se mia figlia mi chiedesse perché si è bruciata con l’acqua bollente, non riterrei una motivazione molto esauriente rispondendole che l’avevo avvertita.

Anche il secondo argomento spiega poco. Come è noto, nella giurisprudenza costituzionale, diversamente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di I grado, è rarissima l’utilizzazione del test di proporzionalità. Sotto questo profilo la sentenza è certamente innovativa e stimolante. Il problema, tuttavia, è l’utilizzazione di questo test. Nella sentenza n. 1 del 2014 si rileva, infatti, che il test di proporzionalità non può considerarsi superato in quanto vi sarebbero altre misure appropriate per realizzare lo stesso obiettivo, cioè la governabilità, meno restrittive della rappresentatività parlamentare. La Corte, però, non descrive quali potrebbero essere queste misure. Anzi, si potrebbe rilevare che il sistema elettorale che esce dalla sentenza non supera anch’esso il test di proporzionalità, in quanto l’obiettivo della governabilità non lo realizza affatto. Per essere ancora più chiari, se il test di proporzionalità consiste nell’individuare – come afferma la Corte – la misura più appropriata per realizzare l’obiettivo della governabilità, l’annullamento non emenda affatto il vizio, in quanto la misura non sacrifica l’interesse contrastante, che è quello della rappresentatività, ma non realizza affatto l’obiettivo principale. Non a caso tutte le forze politiche si sono subito messe all’opera per riformare la legge elettorale ed introdurre dei meccanismi per evitino un’eccessiva frammentazione dei partiti e un consolidamento delle maggioranze parlamentari.

Infine, il terzo argomento, che potrebbe definirsi quello della coerenza intrinseca del sistema elettorale proporzionale, appare anch’esso non risolutivo. L’aspettativa dell’elettore non deriva, infatti, dalla mera qualificazione della legge elettorale in termini di sistema proporzionale o uninomale, ma dal complessivo meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. E non vi è dubbio che il nostro non fosse un sistema puro, ma corretto e che il premio di maggioranza rappresenti un correttivo tipico e ricorrente dei sistemi proporzionali. Insomma, il premio senza soglia non sembrava poter creare un effetto confusorio o fuorviante rispetto al funzionamento del sistema elettorale proporzionale.

Per essere intellettualmente onesto, non posso nascondere che una parte delle mie critiche nascano da un mio preconcetto: ho sempre manifestato, infatti, un certo scetticismo rispetto

all'utilizzazione da parte della Corte costituzionale di una categoria così vaga ed eterea come quella dell'irragionevolezza, forse perché ho sempre avuto fiducia nel fatto che il legislatore tenda a ragionare quando esercita le sue funzioni. Sebbene mi riservi qualche perplessità sull'esistenza di un vero vizio di legittimità costituzionale del cd. porcellum, non si può non ritenere che la Corte abbia svolto una funzione di necessaria supplenza degli organi parlamentari. Va cioè ad essa riconosciuto il merito politico-istituzionale di aver eliminato una norma che riscuoteva l'unanimità dei dissensi sia nel corpo elettorale, che nel mondo politico, e di aver probabilmente innescato un virtuoso processo di riforma delle nostre istituzioni.

Sulla base di quanto ho fin qui affermato, mi rimane difficile fare previsioni sulla costituzionalità delle future leggi elettorali. Penso, ad esempio, sia molto difficile, se non impossibile – salvo a non avere la palla di vetro – stabilire se un premio di maggioranza del 20% introdotto in un sistema proporzionale sia per la Corte ragionevole e se supererà il test di proporzionalità. Sono interrogativi ai quali nessuno – penso – possa fornire una risposta sufficientemente convinta e argomentata sulla base delle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale.

Un aspetto penso sia molto significativo: l'incidenza della sentenza sulla futura legge elettorale dipenderà molto dal sistema elettorale prescelto. Nel senso che il legislatore troverà limiti più consistenti se, come sembra all'esito dell'accordo tra Renzi e Berlusconi, il Parlamento si orienterà verso un sistema a matrice proporzionale. Nella sentenza, infatti, si alternano rilievi che sembrano far riferimento ai sistemi elettorali in generale, a rilievi che, invece, sottolineano la libertà di scelta del legislatore e circoscrivono gli effetti della sentenza al sistema proporzionale. Da un lato, infatti, si legge che vi è “un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa”, che le norme impugnate producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica e che determinano una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea; dall'altro, nella stessa sentenza si sottolinea che “il legislatore non è vincolato alla scelta di un determinato sistema”, che solo qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale nasce nell'elettore una legittima aspettativa e che si è rovesciata la ratio della formula elettorale prescelta. Ebbene queste ultime considerazioni sembrano escludere che la sentenza possa in qualche modo orientare o limitare il futuro legislatore rispetto a sistemi uninominali. La scelta, quindi, di introdurre correttivi ad un sistema proporzionale espone maggiormente il legislatore al precedente giurisprudenziale.

Un'ultima considerazione e concludo: la sentenza rappresenta un importante precedente anche, e mi verrebbe da dire soprattutto, sotto il profilo dell'ammissibilità e sarà molto probabile che se il Parlamento sarà in grado di approvare una diversa legge elettorale, essa verrà presto sottoposta al sindacato della Corte attraverso una nuova azione di accertamento del diritto elettorale da parte di qualsiasi cittadino. Credo sia lecito sollevare qualche perplessità su quanto questo continuo vaglio della Corte possa, in prospettiva, essere salutare per il funzionamento e la legittimazione delle istituzioni democratiche. E allora, in una prospettiva de jure condendo sarebbe il caso di valutare, se veramente si riuscirà ad approvare una modifica costituzionale, l'opportunità di introdurre, solo sulle leggi elettorali, un controllo preventivo della Corte costituzionale.