

Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014

Autore: Anna Poggi

16 gennaio 2014

1. Una sentenza di politica “costituzionale”

In brevissima sintesi con la sentenza n. 1 del 2014 la Corte ha dichiarato l’illegittimità del premio di maggioranza e del meccanismo del voto bloccato di lista previsti dalla legge 270 del 2005, come aveva già anticipato in sentenze precedenti e segnalato al Parlamento.

Il modo con cui vi è pervenuta e i ragionamenti svolti, soprattutto per la parte relativa alla premialità prevista dalla legge meritano riflessioni approfondite. Tra queste una in particolare si intende sviluppare in questo breve commento e cioè che la sentenza si ascrive a quelle ad alto tasso di politicità “costituzionale”, cui la Corte italiana ha fatto ricorso non spesso, ma sicuramente in maniera non isolata.

Per citarne solo alcune basti pensare alla vera e propria riscrittura dell’art. 75 a partire dalla sentenza n. 16 del 1978; oppure alla prospettazione dei limiti alla revisione costituzionale evocati nella n. 1146 del 1988 in cui in un obiter assai ambiguo affermò che la Costituzione contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali. Ed ancora per arrivare ai tempi più recenti alla riscrittura di interi pezzi degli articoli 117 (con riguardo alla ripartizione delle materie tra Stato e regioni) e 118 (rispetto all’interpretazione del principio di sussidiarietà con la ormai notissima n. 3 del 2003) nel testo post 2001, per non parlare delle sentenze che hanno definito non giuridiche le norme statutarie in materia di diritti (.....).

Nell’editoriale del fascicolo monografico n. 2/3 del 2010 della Rivista *Percorsi Costituzionali* De Vergottini e Frosini giustamente sottolineano che evidenziare tale ruolo della Corte non equivale a voler calcare “a tutti i costi natura e attività politica della Corte, ma piuttosto di contestualizzare la funzione della giustizia costituzionale nell’ambito della forma di governo”. Nello stesso fascicolo Enzo Cheli attribuisce “all’alto grado di disomogeneità e di frammentazione che, fin dall’immediato dopoguerra ha caratterizzato la vita del sistema politico italiano”, lo sviluppo del ruolo attivo o di supplenza della Corte nei confronti degli organi e delle funzioni proprie del potere politico.

Col qualificare in senso lato “politiche” talune sentenze, dunque, non si intende né depotenziarne la portata, né accusare la Corte di invasione di competenza, né tantomeno teorizzare un indirizzo politico proprio della Corte. Semplicemente constatare ancora una volta che la debolezza del sistema politico (il Parlamento e i partiti politici in primo luogo) induce o conduce l’organo di garanzia costituzionale su terreni di sempre più marcato controllo della ragionevolezza (e nel caso della sentenza in oggetto della proporzionalità) delle scelte politiche.

Morrone e Guzzetta nei loro commenti a caldo hanno giustamente evidenziato come gli effetti della sentenza si scaricano sulla legge sottoposta a giudizio e come il Parlamento sia libero di introdurre qualunque tipo di legge elettorale (tranne il ripristino di quella attuale).

Oltre ad aderire completamente a tale lettura, vorrei di seguito evidenziare taluni aspetti che mi pare segnino un passo ulteriore in prospettiva futura, delineando alcuni caratteri possibili degli eventuali e possibili giudizi di costituzionalità sulle leggi elettorali, anche regionali, evidentemente, anche se la Corte in un passaggio sembra distinguere (senza convincere, tuttavia) il livello della legislazione nazionale elettorale da quella regionale, in quanto a necessaria tutela dei valori dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso.

2. Una sentenza "voluta"

Anzitutto la Corte ha "voluto" decidere: non ha esitato a seppellire 50 anni di consolidata giurisprudenza sulla rilevanza della questione per poter entrare nel merito.

L'aspetto procedurale non può essere derubricato ad aspetto per amanti dei tecnicismi del giudizio di costituzionalità. La Corte ritenendo ammissibile la questione e, valutandone positivamente la rilevanza, ha sostanzialmente aperto la porta ad un accesso al giudizio incidentale che supera le caratteristiche attuali di "incidente" di costituzionalità all'interno di un processo.

Gli avvenimenti sono noti ed in estrema sintesi possono così ricostruirsi.

Nel novembre 2009 l'avv. Aldo Bozzi (più altri aggiuntisi successivamente) convennero in giudizio presso il tribunale di Milano la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'interno sostenendo che la legge 270/2005, con cui si era votato nel 2006 e nel 2008, li aveva costretti ad esercitare il proprio diritto al voto in senso contrario ai principi costituzionali. Le richieste dei ricorrenti sono state dichiarate infondate prima dal Tribunale e poi dalla Corte d'appello. La Corte di cassazione, invece, nel maggio 2013 contraddicendo i giudici di merito ha ritenuto non pretestuosa l'azione, considerandola, invece, costitutiva o accertativa di un diritto, asserendo che i giudici non possono disinteressarsi della violazione dei diritti fondamentali. Affermazione su cui tutti conveniamo che, tuttavia, allo stesso modo tutti comprendiamo non essere convincente e "fondata" con riguardo alla motivazione della rilevanza della questione.

Insomma le procedure non sono neutre o solo tecniche: il bilanciamento di valori in gioco (che evidentemente in casi così delicati precede ogni valutazione tecnica) può condurre ad un loro superamento interpretativo.

In altri termini in questa vicenda è come se la Corte prima abbia deciso di intervenire, e poi abbia trovato il modo, non semplice, per farlo.

A questo punto difficile tornare indietro. Se domani o dopodomani un qualunque ricorrente percorresse la stessa strada e convenisse in giudizio dinanzi ad un giudice ordinario la Presidenza del Consiglio o il Presidente di una giunta regionale per far "accertare" la conformazione del suo diritto costituzionale al voto, secondo le caratteristiche, tanto per citare uno dei parametri richiamati, dell'art. 48 rispetto alla normativa elettorale in vigore, avrà un precedente di non poco dalla sua parte, che la Corte difficilmente potrà o vorrà ignorare. Proseguire su questa strada, tuttavia, potrebbe prima o poi portare a discutere seriamente della creatività della giurisprudenza costituzionale.

3. Diminuiscono le zone "franche" dal giudizio di costituzionalità?

Del resto le motivazioni del superamento degli ostacoli tecnici emergono in contropiede nella motivazione: per la Corte la legge elettorale non può costituire una zona franca del giudizio di costituzionalità.

Di più: "l'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende quindi imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte – che «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 387 del 1996) – anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, «che più difficilmente verrebbero in altra

via ad essa sottoposte». Se così non fosse “si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un vulnus intollerabile per l’ordinamento costituzionale complessivamente considerato”.

Il che conferma in qualche misura quanto sopra sottolineato: il giudizio di costituzionalità è stato voluto non “incidentalmente”, ma con l’obiettivo di affermare la prevalenza del principio di costituzionalità anche sulla legislazione elettorale.

Dunque, la sentenza incide sulla sola legge 270 ma il principio affermato oltrepassa la legge in questione, e segna un arretramento delle zone franche dal giudizio di costituzionalità, per ora sul terreno delle leggi elettorali e, per quanto affermato, non solo di quelle nazionali ma anche di quelle regionali, posto che anch’esse contribuiscono ad affermare il principio costituzionale di rappresentatività democratica.

L’affermazione potrebbe risultare (politicamente) impegnativa anche su altri terreni: la legislazione elettorale non è l’unica difficilmente sottoponibile al giudizio di costituzionalità. Che dire dell’autodichia degli organi costituzionali? Il principio di costituzionalità tollera tali eccezioni?

4. I “test” di ragionevolezza e proporzionalità sulle leggi elettorali

Una delle parti più significative della sentenza è quella in cui la Corte afferma limpidamente che la normativa elettorale sottoposta a giudizio nella parte della premialità, non ha superato i test di ragionevolezza e di proporzionalità.

Soprattutto l’utilizzo di tale ultimo test suscita interesse, laddove esso ha consentito di affermare l’incostituzionalità della legge non solo per puntuali contrasti con norme costituzionali, ma soprattutto perché la norma oggetto di giudizio è stata vagliata, come ha sottolineato la Corte in quanto “sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”.

Il giudizio di proporzionalità di conseguenza è stato “strutturato” su tali parametri ed ha condotto la Corte ad escludere l’esistenza di una proporzione ragionevole tra obiettivi della legge e mezzi impiegati per il raggiungimento degli stessi.

La legge 270, infatti, avrebbe dovuto tenere in equilibrio ragionevole le esigenze della proporzionalità con l’obiettivo della stabilità del governo del Paese e dell’efficienza dei processi decisionali nell’ambito parlamentare perseguito attraverso la premialità. Nel senso che il raggiungimento di tale ultimo obiettivo avrebbe dovuto imporre il minor sacrificio possibile alla funzione rappresentativa dell’assemblea ed all’eguale diritto al voto. Invece “il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l’assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all’assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un’alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto”.

Insomma, sicuramente un richiamo forte al legislatore nazionale sulla necessità di elaborare discipline elettorali dotate non solo di una coerenza interna ma anche della capacità di bilanciare in maniera ragionevole tutti i valori costituzionali in gioco. Inoltre lo spazio conferito ai test di ragionevolezza e soprattutto di proporzionalità indicano la strada su cui si assesterà la Corte nel vagliare la costituzionalità delle legislazioni elettorali: l’abbandono

del puro sillogismo giuridico del confronto tra due norme in ragione dell'esigenza di valutare le scelte politiche alla luce dei valori costituzionali nel loro complesso.

Ma qui è, in fondo, il problema, almeno con riguardo alla legge elettorale. Perché è chiaro dal ragionamento della Corte che la stabilità della maggioranza parlamentare e del governo sono frutto di legittime scelte politiche (non valori costituzionali) e che alla Corte spetta valutare se il raggiungimento di tali fini politici sia coerente con i principi di proporzionalità e ragionevolezza rapportati agli artt. 1 secondo comma (sovranità popolare), 3 (uguaglianza) 48 (voto libero, personale, eguale e segreto) e 67 (rappresentanza).

La legge elettorale futura, dunque, se si porrà nuovamente, come auspicabile, l'obiettivo della stabilità della maggioranza parlamentare e di governo (che, sottolineo, la Corte non considera valori costituzionali, ma legittime scelte politiche) dovrà misurarsi con il ragionamento della Corte che sottolinea come le norme costituzionali che possono entrare in gioco quanto a parametri di costituzionalità conferiscono un peso molto rilevante alla difesa del valore della funzione rappresentativa della democrazia.

La palla ora passa al Parlamento e non sarà un compito facile. Perché se è vero, come molti hanno giustamente sottolineato, che le scelte politiche ad esso competono e non alla Corte, le stesse scelte, ha sottolineato la Consulta saranno passibili, anche per il futuro, non solo di un mero vaglio di costituzionalità (il puro sillogismo giuridico), ma verranno sottoposte al test di proporzionalità e ragionevolezza.