

Partiti politici e Legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?

di Massimiliano Mezzanotte

SOMMARIO: 1. Nel segno della continuità; 2. Profili oggettivo e soggettivo si attraggono; 3. La legittimazione al conflitto secondo “la veste” assunta dal partito; 4. L’unica strada (attualmente) percorribile: il ricorso alla Corte europea dei diritti umani.

1. *Nel segno della continuità.*

La questione decisa con l’ordinanza n. 120/2009 rappresenta l’applicazione dei principi che la Corte costituzionale aveva già elaborato in precedenti statuizioni. Il conflitto era sorto a seguito dell’approvazione da parte del Senato di un progetto di legge in materia di elezioni al Parlamento europeo; il partito politico “Lista consumatori C.O.D.A.CON.S.” lamentava che l’approvazione definitiva della proposta di legge, introducendo lo sbarramento al quattro per cento, avrebbe comportato una rilevante e discriminatoria innovazione rispetto alla previgente disciplina.

La Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto, propone interessanti spunti di riflessione, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo.

Sotto il primo aspetto, viene richiamata l’ordinanza n. 79 del 2006 (in *Giur. cost.*, 2006, 666 e segg.), nella quale la Consulta aveva già stabilito a chiare lettere che il partito politico non è legittimato ad essere parte di un conflitto. All’epoca dei fatti, l’ “Associazione politica La Rosa nel pugno” lamentava che le modifiche introdotte dalla legge n. 270/2005 avevano reso più gravosi gli adempimenti relativi alla presentazione delle candidature. La Corte costituzionale aveva però sbarrato le porte al conflitto, sostenendo che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee non consentono di desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali»; in sostanza, i partiti politici andavano intesi solo «come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalla legge ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell’art. 134 Cost.».

Quella decisione, nel richiamare la sentenza 69 del 1978, evidenziava il «profilo ordinamentale della funzione della risoluzione del conflitto», che serviva a «ripristinare il rispetto delle precondizioni di pluralismo del quadro costituzionale entro cui si svolge il processo politico» (P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 669). Nello stesso tempo, però, il caso specifico evidenziava come, al fine di vagliare l’ammissibilità del conflitto, non poteva essere trascurata l’eguaglianza di *chances* tra le varie forze politiche (che le modifiche normative approvate avevano, secondo i ricorrenti, compromesso) e il funzionamento del sistema politico, volto a garantire il concorso di tutti i partiti, in posizione paritaria, nella formazione della politica nazionale, secondo quanto stabilito proprio dall’art. 49 Cost.

2. *Profili oggettivo e soggettivo si attraggono.*

Il primo dato che emerge è che la Corte ha valutato contemporaneamente ed in modo stringente sia il profilo soggettivo che quello oggettivo. Tale dato è presente in entrambe le ordinanze sopra richiamate. Nella prima, infatti, il Giudice costituzionale ha evidenziato che il riconoscimento ai partiti politici di poteri costituzionali «finirebbe con l'introdurre un nuovo tipo di giudizio costituzionale, avente ad oggetto la procedura di elezione delle Assemblee, e persino il procedimento di approvazione delle leggi» (C. cost. 24 febbraio 2006, n. 79, cit., 667). Nella ordinanza del 2009, invece, la Consulta rileva come «anche il requisito oggettivo non sussiste, giacché gli atti impugnati, essendo preordinati esclusivamente ad avviare il procedimento legislativo, sono palesemente inidonei a produrre l'effetto lesivo lamentato dal ricorrente».

Ma se il ragionamento seguito in quest'ultima decisione è sicuramente condivisibile (dal momento che l'atto lesivo esisteva solo in potenza, non essendo stata ancora approvata la legge), maggiori dubbi sorgono analizzando la prima statuizione. Colpisce come la Corte abbia negato la possibilità che l'atto legislativo potesse essere sottoposto a controllo; in altre statuizioni, come ad esempio nella ordinanza n. 116 del 2005, la Corte ha ritenuto ammissibile il ricorso, rinviando l'analisi del profilo oggettivo «solo in seguito alla piena esplicitazione del contraddittorio» e riservandosi di risolvere il problema dell'«idoneità di atti aventi natura legislativa a determinare conflitto» nella fase di merito. A tale ordinanza è seguita la sentenza n. 284/2005, con cui la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso, dal momento che era possibile sindacare l'atto impugnato per mezzo del giudizio incidentale di legittimità; non sfugge però che la soluzione adottata poteva apparire evidente già nella fase preliminare di deliberazione.

L'esempio richiamato dimostra, ancora una volta, come la Corte, nelle ordinanze riguardanti l'ammissibilità dei conflitti, segua un indirizzo quanto mai imprevedibile, limitandosi in alcune ad un sommaria disamina dei profili soggettivi ed oggettivi ed in altre scendendo invece in valutazioni che andrebbero fatte nella fase di merito (su tale problematica, MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 242). E' però innegabile che un controllo più invasivo, come manifestato nel caso in esame, dimostra una certa chiusura della Corte verso un particolare tipo di conflitto o nei confronti di particolari soggetti.

Appare inoltre evidente, come peraltro già sottolineato dalla dottrina, che tale presa di posizione evidenzia almeno due aspetti. Da un lato, ne deriva «una carenza ordinamentale» (MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *ult. op. cit.*, 224), che mette in luce l'esistenza di zone franche della giustizia costituzionale; infatti, la legislazione elettorale, stante la sostanziale impossibilità di venire sottoposta allo scrutinio di legittimità (sul punto, v. CURRERI, *Non varcate quella soglia*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it) verrebbe a cadere in un "cono d'ombra", sottratto ad ogni forma di controllo di costituzionalità e, a quanto pare, anche a quello strumento residuale rappresentato dal conflitto dei poteri.

Nello stesso tempo, però, le decisioni in esame pongono più di qualche spunto di riflessione se poste in relazione ad una altra ordinanza, la n. 117 del 2006 (in *Giur. cost.*, 2006, 1128 e segg.); in essa la Corte ha dichiarato irricevibile un ricorso per conflitto di attribuzioni presentato dalla Lista consumatori C.O.D.A.-CONS. Democrazia Cristiana, volto ad affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo relativamente alla fase della presentazione delle liste delle elezioni politiche ed a negare quella della Camera dei deputati, che riguarderebbe invece solo la verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti. In tale decisione, la Corte, che ha suggerito la via del conflitto di giurisdizione,

ha dimostrato la sua reticenza «verso la creazione in via pretoria di quello che verrebbe percepito come un ulteriore (ma probabilmente necessario, dal punto di vista della coerenza del sistema) canale di accesso alla giustizia costituzionale, e quindi come un ricorso diretto (si potrebbe dire con oggetto e soggetti specializzati) fuori dall'alveo dell'art. 134 Cost.». Insomma, si riconosce sussistere una carenza di tutela, ma la lacuna viene mantenuta, sbarrando la porta del conflitto ai partiti politici.

3. La legittimazione al conflitto secondo la "veste" assunta dal partito.

Ma se quella da ultimo prospettata è forse il vero *leit motiv* del ragionamento della Corte, non pare si possa del tutto escludere la legittimazione al conflitto da parte dei partiti politici. Questo è il caso in cui tali associazioni assumano la veste di promotori di un *referendum* abrogativo. Secondo la Corte, infatti, ai partiti è data la possibilità di presentare memorie (ai sensi dell'art. 33, comma 3, della legge 352/70), anche *ad opponendum*, volte cioè a contrastare l'ammissibilità della richiesta referendaria, come avvenuto di recente nelle decisioni 15, 16 e 17 del 2008 (in *Giur. cost.*, 2008, 164 e segg.). A maggior ragione, anche basandosi su quanto osservato nella decisione n. 69/78, ai partiti non può che essere riconosciuta la legittimazione a sollevare un conflitto in materia referendaria.

Tuttavia, problemi maggiori sorgono per quella che è la funzione ordinaria dei partiti, ovvero quella di essere strumenti di catalizzazione della volontà popolare. In tale veste, l'art. 49 Cost. espressamente attribuisce all'associazione politica un ruolo decisivo per la rappresentanza dei cittadini. Ma tale compito cambia a seconda che sia o meno in corso la campagna elettorale. Se i partiti "a regime ordinario" sono delle semplici associazioni rappresentative di interessi, nel periodo elettorale esse svolgono un evidente *munus* pubblico. Con l'inizio della campagna elettorale, quindi, i partiti assumono una veste differente e sotto certi aspetti necessaria per la rinnovazione delle cariche politiche. La dimostrazione di questo differente ruolo emerge anche dalla normativa che disciplina, ad esempio, l'utilizzo dei mezzi di informazione durante il periodo elettorale (la legge n. 28 del 2000); infatti, la *par condicio* viene garantita in modo più stringente nel periodo in cui tutte le forze politiche concorrono per procurarsi il consenso. Tale argomentazione però serve solo a ribadire come la materia elettorale possa essere innegabilmente oggetto di conflitto di attribuzione, ma non permette di desumere ancora un ruolo costituzionale da attribuire ai partiti, che devono essere considerati, secondo la Corte, come «organizzazioni proprie della società civile» (C. cost. n. 79 del 2006, cit., 667). Tuttavia un tale assunto non convince a pieno; non sembra cioè che tra i partiti politici e l'organizzazione statale sussista un solco; anzi, come ha dimostrato Leopoldo Elia, le forme di governo sono plasmate dal sistema dei partiti (*Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 634 e segg.), che ne condizionano l'esistenza. Il collegamento con lo Stato-istituzione emerge proprio dalla formulazione dell'art. 49 Cost., laddove il principio del concorso ha necessariamente una portata che condiziona la stessa normativa statale. Gli stessi sistemi elettorali, infatti, non sono insensibili a tale prospettiva (a riguardo, RIZZONI, *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 989 e segg.); infatti, la scelta di un criterio elettorale che va a mortificare il principio del concorso si tradurrebbe in un'aperta violazione degli artt. 3 e 49 Cost.

Ma oltre a questo carattere, che assume un ruolo fondamentale per salvaguardare il tono costituzionale, vanno evidenziati altri due profili, uno riguardante le caratteristiche del conflitto, l'altro, invece, la struttura del sistema. Sotto il primo aspetto, il conflitto si caratterizza per essere un «tentativo di rendere giustiziabile le controversie insorte a proposito del funzionamento del circuito politico» (BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, 115). Il secondo punto, invece, attiene al fatto che il principio del pluralismo espresso nella nostra Costituzione permette di considerare possibili parti del conflitto tutti i soggetti che possono essere coinvolti nel circuito decisionale; di conseguenza, il ruolo dei partiti appare sicuramente sotto una diversa prospettiva. Con l'inizio della campagna elettorale, essi hanno necessariamente un ruolo di primo piano, sottolineato proprio dalla Costituzione. Una normativa elettorale eccessivamente restrittiva o, eventualmente, mutata nel corso della campagna elettorale, costituirebbe un serio intralcio all'esercizio di quelle funzioni costituzionalmente attribuite.

A ciò è da aggiungere che ammettere un tale conflitto consentirebbe di valorizzare proprio quel carattere di residualità tipico di questo istituto; se, come invece sopra evidenziato, la legge elettorale potesse risultare una "zona franca" dal controllo di costituzionalità, allora il riconoscimento della legittimazione al conflitto potrebbe trasformarsi effettivamente nella quadratura del cerchio, ovvero nella possibilità che non si formino nell'ordinamento delle zone completamente escluse da ogni forma di controllo.

Insomma, la legittimazione al conflitto dei partiti, pur esistendo argomentazioni che potrebbero portare ad una diversa conclusione, appare oggi comunque necessaria al fine di valorizzare proprio quei requisiti della residualità e dell'emergenza nel provvedere che la Corte ha evidenziato con particolare rilievo proprio nei conflitti sugli atti legislativi (su tali aspetti, VERONESI, *I poteri davanti alla Corte – "Cattivo uso" del potere e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1999, 152 e segg.) e che assume notevole importanza proprio per i contrasti aventi ad oggetto la legge elettorale.

4. *L'unica strada (attualmente) percorribile: il ricorso alla Corte europea dei diritti umani.*

L'atteggiamento della Corte è però, allo stato, di totale chiusura. Le decisioni esaminate dimostrano, ancora una volta, come essa concepisca la nozione di potere dello Stato esclusivamente riferendosi allo Stato persona e non allo Stato comunità; tale scelta mira ad evitare che il conflitto si trasformi «da mezzo di garanzia per il rispetto delle reciproche sfere di competenza tra gli organi dello Stato, in un mezzo di verifica giurisdizionale della consonanza tra orientamenti sociali e decisioni politiche» (MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI, *op. cit.*, 222).

Ma tale atteggiamento non considera l'evoluzione del sistema, in cui anche i poteri esterni allo Stato apparato svolgono un ruolo antagonista e, in alcuni casi, di contropotere; un tale mutamento delle forze costituzionali in campo non è mai stato adeguatamente valutato dalla Corte che, tranne nel caso dei comitati promotori di referendum, ha sempre mantenuto una certa chiusura verso soggetti "estranei" agli ormai "classici poteri" legittimati a sollevare un conflitto.

Ma allora quali strumenti restano a disposizione di un partito politico per avere tutela nei confronti di una legge limitativa dei diritti di partecipazione politica? Come è stato segnalato (ONIDA, *Camere sciolte? Resta il rischio ricorso su Il Sole 24 Ore*, 5 febbraio 2008) in soccorso potrebbero venire proprio le norme e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'art. 34 della CEDU

consente il ricorso, oltre che ad ogni persona fisica, anche ad ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati vittima di una violazione dei diritti contenuti nella carta. Tra questi vi è quello stabilito dall'art. 3 del I Protocollo addizionale, che riconosce espressamente il diritto a libere elezioni. Un caso applicativo di queste disposizioni è stato quello deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, l'8 luglio 2008 (*Yumak e Sadak c. Turchia*), in cui i ricorrenti lamentavano l'esistenza di uno sbarramento eccessivamente alto (10 %) che comportava una violazione della libertà delle persone nella scelta delle assemblee legislative. Dalla decisione richiamata emergono una serie di punti di primaria importanza. In particolare, la Corte sottolinea la rilevanza dei partiti politici quali forme di associazione essenziali al buon funzionamento della democrazia e necessarie per la libera espressione delle opinioni del popolo. Si evidenzia però come spetti alla Corte accertarsi che le condizioni previste per il diritto di voto o per presentarsi come candidato non pregiudichino i diritti sanciti dalla Convenzione.

Fissati questi paletti, i giudici analizzano la liceità delle soglie di sbarramento. In primo luogo, osservano come ogni sistema elettorale deve essere valutato in relazione all'evoluzione del sistema politico del singolo paese di riferimento. Inoltre, richiamando la giurisprudenza, sottolineano come l'esistenza di soglie di sbarramento sia funzionale alla formazione di correnti di pensiero sufficientemente rappresentative. A questo punto, dopo aver individuato i principi da applicare, chiariscono il compito della Corte nella materia elettorale. Essa deve verificare se la normativa elettorale da un lato impedisca a determinate persone o gruppi di partecipare alle elezioni; nello stesso tempo, deve valutare se le disparità di un sistema elettorale siano arbitrarie o abusive oppure se tale normativa vada a privilegiare un determinato candidato o gruppo politico. Ma, nonostante tali premesse, si riconosce la legittimità delle soglie di sbarramento; in particolare, il sistema elettorale deve essere considerato alla luce dell'evoluzione politica del Paese di riferimento, della normativa esistente e della giurisprudenza costituzionale.

Il dato più interessante è però un altro; si ribadisce che è fondamentale garantire il maggior numero di interessi della società civile, di cui i partiti sono in sostanza delle casse di risonanza. Ecco perché, alla luce di quanto visto, appare preferibile non creare un sistema elettorale che comunque provochi una strozzatura, ovvero un restringimento delle istanze popolari, o che impedisca ad un numero cospicuo di cittadini di essere rappresentato. In difetto, oltre alla normativa costituzionale sopra richiamata, verrebbero violati i principi di affidamento e correttezza, nonché la credibilità di chi risulterà eletto con norme nei confronti delle quali l'ordinamento non ammette alcuna forma di tutela.