

**CONSULTA ONLINE****Antonio Ruggeri****La riscrittura, in un paio di punti di cruciale rilievo, della disciplina elettorale da parte dei giudici costituzionali e il suo probabile “seguito”**  
**(a margine del comunicato emesso dalla Consulta a riguardo della dichiarazione d’incostituzionalità della legge n. 270 del 2005)**

La succinta riflessione che segue costituisce una confessione ad alta voce e segue ad un autentico tormento interiore che sento di dover portare fuori di me e – forse – condividere anche con altri.

Non conosco ancora, così come nessuno conosce, le ragioni che saranno addotte a sostegno della decisione caducatoria del “*porcellum*” e, dunque, non escludo di dover rivedere *ab ovo*, dopo l’uscita della sentenza, il convincimento fattomi a seguito della lettura del [comunicato della Consulta del 4 dicembre scorso](#).

Da dove ha origine e trae alimento il conflitto di coscienza che ho subito avvertito dentro di me?

Come cittadino, ho gioito per la decisione presa e provato immensa ammirazione per il coraggio dimostrato dai giudici, nonché sincera gratitudine per l’enorme responsabilità che si sono assunti davanti a tutti: pubblica opinione, forze politiche ed operatori istituzionali, uomini di cultura. Una gioia, tuttavia, condita di amarezza per le condizioni di degrado politico e morale in cui versa il nostro Paese, a fronte di un’acclarata, atavica e tuttavia drammaticamente attuale incapacità delle forze politiche e delle istituzioni in cui esse s’incarnano ad esercitare i compiti ai quali sono chiamate, il servizio che dovrebbero rendere alla collettività, alla Costituzione, alla Repubblica.

Mai più che nella odierna vicenda, la Corte potrebbe a buon diritto ripetere quanto ha già detto in altra occasione, di essersi cioè trovata costretta ad esercitare una “supplenza non richiesta e non gradita”. E, però, pur sempre di “supplenza” si tratta... Perché se v’è disciplina positiva che per antonomasia richiede di essere messa a punto dagli organi della rappresentanza politica, questa è proprio quella elettorale, quale asse portante della forma di governo e, ancora più a fondo, della stessa forma di Stato.

Qui, entra in gioco l’altra mia veste o – vorrei dire, senza alcuna retorica – l’altra mia “anima”, di modesto studioso di diritto costituzionale: una veste o un’“anima” che – come dicevo – mi hanno molto fatto esitare prima di decidermi a rendere pubblici questi miei pensieri. Ho tuttavia ritenuto giusto tenere ferma la mia convinta adesione al magistero impartitomi sin dagli esordi del mio ormai ultraquarantennale impegno di ricerca, nel senso di trascrivere fedelmente sulla carta, *sempre*

*e soltanto*, gli esiti teorico-ricostruttivi raggiunti al termine degli itinerari di studio, quali che essi fossero e persino nel caso che non dovessero rispondere alle mie personali aspettative di cittadino.

Uno sdoppiamento della personalità? Non saprei; e, comunque, non saprei dire chi, nella circostanza, è il dottor *Jekyll* e chi il sig. *Hyde*...

In disparte il non lieve ostacolo costituito dall'assai problematica rilevanza della questione sottoposta alla Corte (e sarà interessante vedere con quali argomenti lo si è superato, recuperando al giudizio di costituzionalità un'area materiale dapprima da esso ritenuta esente), due sono i problemi di cruciale rilievo che, più di ogni altro, meritano di essere presi in considerazione, l'uno relativo al riscontro delle "rime obbligate" di crisafulliana memoria (specificamente – come si vedrà a momenti – sul punto del voto di preferenza), che – come si sa – devono pur sempre stare a base delle addizioni normative *ope juris prudentiae*, e l'altro relativo al "seguito", possibile ovvero doveroso, discendente dalla pronunzia della Corte e conseguente – come subito si dirà – alla sua "autoapplicatività". Due questioni, queste, peraltro, tra di loro strettamente ed indissolubilmente intrecciate, si da fare tutt'uno e rendersi, nei fatti, indistinguibili.

La prima.

Dalla lettura del comunicato emesso dalla Corte ho ricavato il convincimento che si sia fatto luogo ad una caducatoria "secca", nella parte in cui la legge prevedeva il premio di maggioranza, e ad un'additiva di regola, nella parte in cui la legge non dava modo agli elettori di esprimere le proprie preferenze (quanto meno, appunto, *una*...) a riguardo di coloro che saranno chiamati a rappresentarli (dà una diversa lettura del comunicato su quest'ultimo punto A. D'Aloia, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 6 dicembre 2013).

Se, di contro, si fosse fatto luogo ad un'additiva di principio anche sul primo punto, dichiarandosi l'incostituzionalità della legge nella parte in cui non fissa una soglia *ragionevole* (ma, appunto, indeterminata), raggiunta la quale soltanto potrebbe scattare il premio di maggioranza a beneficio di una lista o coalizione di liste, la norma aggiunta sarebbe stata priva dell'attitudine ad essere portata ad immediata applicazione, in assenza dell'intervento del legislatore chiamato a porre le regole necessarie all'implementazione del principio. Un'ipotesi palesemente inaccettabile e gravida di conseguenze gravissime, per il caso che ci si trovasse costretti ad andare a nuove elezioni senza che tuttavia le Camere abbiano nel frattempo posto le regole suddette. Ed allora si sarebbe venuta a determinare una "situazione normativa" – come a me piace chiamarla – caratterizzata da un vuoto (di regole costituzionalmente necessarie) intollerabile e, *per ciò stesso*, incostituzionale: il rimedio alla incostituzionalità della legge sarebbe, dunque, stato dato da una incostituzionalità, forse, ancora maggiore, per mano del giudice delle leggi, dal momento che non si sarebbe potuto

più andare al voto con la legge la cui invalidità fosse ormai stata acclarata e non rimpiazzata da altra (e costituzionalmente conforme) legge.

Ora, la giurisprudenza in materia referendaria c'insegna che le domande di abrogazione popolare sono inammissibili laddove sono causa di vuoti incostituzionali, la normativa di risulta non essendo suscettibile d'immediata applicazione. È chiaro che l'effetto abrogativo nulla ha a che fare con l'effetto ablativo proprio delle decisioni della Corte. Nella specie, tuttavia, il risultato praticamente non sarebbe mutato.

D'altronde, se la Corte avesse ritenuto di non potersi spingere oltre la mera posizione del principio, nella sua astratta e tuttavia non immediatamente operativa formulazione, con ogni probabilità avrebbe fatto luogo ad una pronuncia di rigetto (magari, una d'inammissibilità con monito), così come ha, ancora da ultimo, fatto con [la sentenza di pochi giorni addietro, la n. 279](#), sul sovraffollamento delle carceri; ed esattamente così come in quest'ultima, avrebbe potuto chiudere il suo articolato ragionamento indirizzando un vigoroso monito al legislatore perché provvedesse a rimediare senza ulteriori indugi ad una "situazione normativa" di sostanziale, grave incostituzionalità. Altro discorso, che si è già in altre sedi fatto (ancora da ultimo, in una mia nota alla decisione ora richiamata, che può, volendo, vedersi in questa [Rivista](#)), è come possa un domani convertirsi un precedente verdetto di rigetto (addirittura, d'inammissibilità...) in uno di accoglimento per il mero fatto della perdurante inerzia del legislatore e restando dunque invariata la "situazione normativa" di partenza. La qual cosa dà ulteriore, particolarmente istruttiva, conferma del carattere reciprocamente fungibile delle tecniche decisorie, persino laddove appaiano essere alternative e, ciò nondimeno, idonee a convergere verso il medesimo esito.

Se quanto si è detto sin qui dovesse trovare riscontro nell'attesa motivazione della pronuncia sul "*porcellum*", se ne ha che la Corte, non nutrendo (come molti...) fiducia circa la buona volontà e il senso di responsabilità (o, diciamo pure, di fedeltà alla Repubblica) delle forze politiche, ha fatto in modo di rendere, *in un modo o nell'altro, self-executing* la propria sentenza "normativa", in buona sostanza facendo tornare al proporzionale puro.

Non poco delicata è poi la questione riguardante i voti di preferenza, che ha il suo *punctum crucis* nella individuazione della norma o delle norme indebitamente mancanti. Quali, dunque, le "rime obbligate" inventate dal "poeta" costituzionale?

Di sicuro – lo fa capire con esemplare chiarezza il comunicato – almeno una preferenza dovrà pur sempre essere riconosciuta dalla futura disciplina legislativa, ferma restando l'opportunità concessa al legislatore di dare una diversa regolazione della materia.

Il ragionamento – ammesso che si sia svolto così – ha, indubbiamente, una sua logica; ma è certo esser questa l'*unica* addizione possibile discendente dalla Carta?

Qui, nuovamente, la soluzione astrattamente migliore sarebbe forse stata quella di aggiungere un principio, non già una regola, dichiarandosi l'incostituzionalità della legge nella parte in cui non ritaglia un margine ragionevole di libera scelta agli elettori, in fatto di preferenze, congruo in ragione del contesto politico in cui la disciplina legislativa, complessivamente considerata, è destinata a calarsi e ad operare. E però, una volta di più, il verdetto non si sarebbe presentato come "autoapplicativo"...

*Salus rei publicae suprema lex esto*, ci ha rammentato un fine annotatore del comunicato della Corte (A. Morrone, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 6 dicembre 2013). L'evocazione dello spettro di una Corte-potere costituente ovvero di una Corte schmittianamente "reggitore" degli stati di crisi sarà, forse, pure impropria; e, però, mi pare indubitabile che i giudici abbiano sentito sopra di sé la pressione dei tempi, di una pubblica opinione ormai stanca di promesse ripetute a mo' di litanie e tuttavia sistematicamente, spudoratamente non mantenute, e perciò abbiano convenuto non potersi attendere ormai più oltre, essere cioè finalmente giunto il tempo della decisione, pur se col costo di una sovraesposizione politica quale mai s'era avuta prima.

Al di là dell'uso sapiente e raffinato delle tecniche decisorie poste a supporto della decisione, resta dunque quest'ultima nella sua oggettiva crudezza e pregnanza. E, invero, si è oggi, con ogni probabilità, raggiunta la punta più elevata del potere espansivo, "suppletivo", del giudice costituzionale; e non è senza significato che esso si situi in cima ad un lungo e sofferto percorso nel quale il giudice delle leggi ha visto al proprio fianco l'altro massimo garante della Costituzione, il Capo dello Stato, che, al pari (e, forse, più ancora) della stessa Corte, s'è trovato costretto da una crisi gravissima (istituzionale, politica, economica e, soprattutto, morale) ad addossarsi l'onere, assai gravoso, di assumere decisioni che, pure per una larga e fin troppo benevola ricognizione dei confini costituzionali, non gli competerebbero. Un Presidente, insomma, che non si è limitato a sollecitare – come pure, secondo la migliore dottrina, può (e deve) fare – altri (e, segnatamente, gli organi della direzione politica) a decidere, ma che ha appunto deciso egli stesso in loro vece. E così, in buona sostanza, ha fatto pure la Corte.

Ai posteri – come suol dirsi – l'ardua sentenza. Solo lo storico del futuro, più che (o in vece del) giurista di oggi potrà dire se tutto quanto è stato fatto (e seguita ad esser fatto) è stato, ed è, un bene o no, per la salvezza appunto delle istituzioni repubblicane minacciate nella loro sopravvivenza da un cancro devastante, nonché per il mantenimento del vigore della stessa Carta costituzionale quotidianamente lacerata da comportamenti irresponsabili degli operatori politico-istituzionali. Un bene, tuttavia, la cui custodia ha, con ogni probabilità, richiesto il superamento degli argini costituzionali da parte dei suoi stessi massimi garanti.

La giurisprudenza ci offre – come si sa – numerose testimonianze, nei campi più vari di esperienza, a riguardo del possibile (e, anzi, necessario) sacrificio di singole norme costituzionali e dei valori di cui esse sono portatrici, laddove imposto dal bisogno di mantenere intatto il rispetto di altre norme (e valori) cui va prestata, in ragione del caso, prioritaria considerazione. Qui, però, è la Costituzione, in una delle sue strutture portanti, avuto riguardo alla definizione nelle sedi della rappresentanza politica di alcuni dei tratti maggiormente marcati ed espressivi della forma di governo (e della forma di Stato), ad essere messa da canto, allo scopo tuttavia di assicurarne la salvezza, l'integra trasmissione nel tempo e, con essa, dell'ordinamento sulla Costituzione stessa fondato.

Una rappresentazione, quella appena succintamente data, esasperata, drammatizzata, forzosa della realtà? Mi si creda: voglio augurarmi di tutto cuore che sia davvero così, che nemmeno una delle parole che ho fin qui scritto risulti avvalorata dai fatti. Perché sarebbe la prova che non siamo davvero giunti a un punto di “non ritorno”, che la rappresentanza politica ha ancora una speranza di farsi, sia pure in modi nuovi, valere e che la crisi, innegabile e tuttora incombente, non ha richiesto alcuno “sbrego” costituzionale né ne richiederà in futuro.

Solo dopo l'uscita della motivazione della sentenza, potremo sforzarci di tirare le somme.

Chiudo con alcune notazioni, esse pure estremamente contenute (anzi, ancora di più di quelle fin qui svolte), con riferimento ad uno dei possibili “seguiti” della decisione, quello che la gravità della congiuntura in atto porta a considerare il più probabile (e, forse, anzi, l'unico praticabile).

Dico subito di non nutrire molta fiducia circa un eventuale “colpo di reni” delle forze politiche presenti in Parlamento, circa cioè un risveglio di una dignità che temo essere ormai definitivamente smarrita.

I parlamentari – ha tenuto a precisare il Presidente della Repubblica – non sono “illegittimi”.

Non occorre attingere alle nostre nozioni elementari di diritto costituzionale per rammentare che il verdetto della Corte produrrà effetti solo a partire dalle prossime elezioni e che i parlamentari in carica possono dunque seguire a svolgere il mandato ricevuto. Ho, tuttavia, qualche dubbio che la sentenza non spieghi effetti anche sulle convalide delle elezioni ancora da fare, trattandosi indubbiamente di rapporti pendenti al momento della pubblicazione della sentenza stessa; e questo porrebbe un problema enorme d'integrazione dei collegi parlamentari (a meno che la decisione non precisi, con ulteriore e rilevante intervento normativo, che le convalide stesse sono da considerare al di fuori della traiettoria del giudicato...). E dubito ancora che un Parlamento così composto possa porre mano a quella riforma organica della Costituzione che è stata con insistito vigore sollecitata dal Capo dello Stato e sulla cui impellente necessità tutte (o quasi tutte...) le forze politiche a parole

convengono, senza che però diano una convincente dimostrazione di buona volontà orientata alla sua realizzazione.

Allo stesso tempo, però, non occorre neppure attingere alle nozioni suddette per avere conferma della sostanziale delegittimazione delle Camere e dei loro componenti. L'effetto "domino", ove dovesse verificarsi, sarebbe devastante e, praticamente, non lascerebbe immune nessuno degli organi di vertice dello Stato: con le Camere, infatti, dovrebbero cadere, in cordata alpinistica, il Governo, il Presidente della Repubblica (eletto e rieletto da parlamentari a loro volta eletti in applicazione di legge incostituzionale, addirittura lesiva del valore democratico...) e persino la... *Corte costituzionale*, i cui membri sarebbero parimenti privi di sostanziale legittimazione (quella stessa Corte – si faccia caso – che ha dichiarato l'illegittimità del "*porcellum*"...).

Forse, se non fossimo nello stato in cui siamo, con una crisi soffocante, il terremoto si sarebbe ugualmente avuto ma senza radere al suolo le fondamenta delle istituzioni repubblicane. In presenza di una nuova legge elettorale, frutto di un *mix* originale di disciplina normativa varata dai rappresentanti del popolo e di un'altra iscritta nel corpo della prima dal giudice delle leggi, il Capo dello Stato avrebbe, con ogni verosimiglianza, sciolto anzitempo le Camere (le più dirette espressioni della legge incostituzionale), indirizzando alle nuove Camere il fermo invito a varare senza ulteriori indugi una diversa e più adeguata legge elettorale, la cui approvazione la stessa Corte non solo non ha escluso ma ha, anzi, ulteriormente, vigorosamente sollecitato; e, una volta insediatesi le Camere stesse, si sarebbe quindi dimesso, lasciando il posto al supplente in attesa della elezione del suo successore.

È chiaro che la crisi porta naturalmente a scartare l'ipotesi di dar forma a questo scenario. Sarà perciò l'ulteriore corso delle vicende politiche e, soprattutto, economiche in atto, prima di ogni altra vicenda di diversa natura, a determinare i prossimi sviluppi di ordine politico-istituzionale.

Una volta di più – come si vede – *il fine giustifica il mezzo*. Non potendosi tollerare un vuoto di governo nella presente congiuntura, gli organi che stanno al vertice dello Stato non solo *possono* ma, di più, *devono* restare al loro posto e fare tutta quanta la loro parte per assicurare la continuità della vita delle istituzioni, malgrado il diverso indirizzo al riguardo consigliato da una rigorosa (ma, nella presente congiuntura, troppo rigida e perciò irragionevole) lettura del dettato della Carta costituzionale, specificamente nella parte in cui richiede l'attivazione di meccanismi di responsabilità politica al servizio del valore democratico, nel suo fare "sistema" coi restanti valori che stanno a fondamento della Repubblica.