



## LA SENTENZA E GLI EFFETTI INDIRETTI SULLA LEGISLAZIONE FUTURA\*

di Gaetano Azzariti\*\*

**L**o scarsissimo tempo impone una drastica selezione degli argomenti. Avremo modo di parlare di questa decisione della Corte per valutare i profili di ammissibilità, le ragioni che hanno portato alla dichiarazione d'incostituzionalità del premio, i delicati e controversi passaggi della sentenza che ha indotto a formulare un'additiva sulle preferenze. Dovremo anche riflettere sugli effetti diretti prodotti dalla dichiarazione d'incostituzionalità della legge elettorale sull'attuale parlamento e la sua legittimazione. Tutti questi sono argomenti relevantissimi che meritano approfondimenti specifici. Il poco tempo m'impone, però, di soffermarmi solo su un punto, quello degli effetti indiretti sulla legislazione futura. Un profilo che può essere utile anche per cercare di capire il senso costituzionale profondo di questa sentenza, che non mi sembra venga colto nel dibattito pubblico, registrandosi, invece, la tendenza a ridurre la portata della decisione della Consulta.

Un'interpretazione riduttiva che non credo possa essere condivisa nell'ambito di un dibattito scientifico. Infatti, anche qualora non dovessimo condividere questa sentenza, né in punto di ammissibilità, né in punto di merito (personalmente ho espresso la mia opinione al seminario che ha preceduto la decisione della Corte: favorevole sia all'ammissibilità, sia

---

\* "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 Diritto costituzionale – Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

all'incostituzionalità tanto dei premi di maggioranza quanto delle liste bloccate, in base ad argomentazioni “concorrenti” rispetto a quelle in seguito adottate dalla Corte, alle quali non posso far altro che rinviare), in ogni caso non credo si possa negare che sia questa una sentenza – sì, per una volta possiamo usarla questa qualificazione – *storica*. Una sentenza assolutamente innovativa, dalla quale sarà difficile “liberarsi”.

Molti commentatori – nel tentativo di limitare la portata della decisione - si sono soffermati sul passaggio meno impegnativo dell'intera argomentazione della Corte. Il rilievo secondo il quale “*non c'è (...) un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale*” non dice nulla più di quel che da sempre è noto e che la Corte ha reiteratamente affermato.

Certamente falsa è poi la deduzione “politica” che alcuni hanno voluto trarre da questa considerazione. Non può, infatti, ritenersi che con ciò la Corte avrebbe legittimato ogni possibile futuro modello di legge elettorale, né può dirsi che qualsiasi premio purché provvisto di una qualunque soglia – anche minimale - sia costituzionalmente accettabile.

Una simile conclusione – a tacer d'altro – omette infatti di valutare quel che è la parte più significativa della sentenza, la quale, immediatamente dopo aver richiamato quel che è notorio (l'inesistenza di un modello elettorale in costituzione), aggiunge: “*il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità, quando risulti manifestamente irragionevole*” (e – aggiungerà in seguito – qualora non superi “lo scrutinio di proporzionalità”).

La Corte ha pertanto posto un vincolo di ragionevolezza e di proporzionalità: è questo il vero problema (politico, ma soprattutto d'ordine costituzionale) per il legislatore futuro. Prima di verificare in concreto cosa possa comportare questo vincolo di ragionevolezza e proporzionalità con riferimento alla prossima legge elettorale, lasciatemi aggiungere quel che a me sembra l'aspetto culturalmente più rilevante della sentenza: la riscoperta del valore costituzionale della rappresentanza politica. Dopo tanto tempo di disattenzione questa sentenza finalmente richiama il legislatore alle ragioni della rappresentanza, le quali non possono essere ritenute recessive rispetto a quelle della stabilità dei governi.

Il bilanciamento tra le esigenze di rappresentatività e quelle della stabilità deve essere operato dal legislatore, ma esso, per non essere irragionevole - e dunque in contrasto con la costituzione – non può determinare un'eccessiva “compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea”. La Corte si spinge così a valutare la doppia funzione che hanno tutte le leggi

elettorali: garantire la rappresentanza da un lato, favorire la governabilità dall'altro. Secondo Palazzo della Consulta sono entrambe finalità legittime, ma non per questo vanno poste sullo stesso piano.

La stabilità del governo del Paese – favorita dai meccanismi premiali - rappresenta, infatti, “un obiettivo di rilievo costituzionale”, che può dunque essere legittimamente perseguito, sebbene esso incontri un limite definito dagli “altri interessi e valori costituzionalmente protetti” che devono subire il “minor sacrificio possibile” se non vogliono porsi in contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48 secondo comma, e 67, determinando “un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica”.

La Corte distingue dunque le finalità della stabilità e della rappresentanza. La prima è espressione di un obiettivo legittimo, mentre sulla seconda “si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente”. È la rappresentanza pertanto che deve prevalere sulla stabilità, rappresentandone il limite.

Rispetto alla vulgata corrente che esalta la democrazia decidente, queste affermazioni della Corte dovrebbero farci riflettere. Non è mia intenzione, in questa sede, valutare la proposta di riforma del sistema elettorale che è stata depositata alla Camera (il cosiddetto *Italicum*), né ho il tempo di prendere in considerazione il dibattito politico che è seguito alla decisione della Consulta, mi limito ad osservare che, ancora una volta, è l’esigenza di governabilità il principale – se non esclusivo – parametro di giudizio, mentre della necessità di non alterare eccessivamente la rappresentanza quasi nessuno sembra preoccuparsi. Ciò che sembra non avere cittadinanza nel dibattito sulla legge elettorale è proprio la ragione di fondo che ha portato la Corte a dichiarare incostituzionale il premio “abnorme” ed “eccessivamente distorsivo”.

Vorrei fare un’ultima considerazione sul tema della governabilità: io credo dovremmo uscire da un preconcetto, quello in base al quale la governabilità può essere garantita per via normativa. Basta guardare la nostra recente storia: alcuni Governi hanno goduto delle maggiori garanzie di stabilità istituzionale. Si pensi all’ultimo Governo Berlusconi la cui maggioranza numerica in Parlamento era solidissima. Cos’ha determinato l’ingovernabilità? Il conflitto politico, la spaccatura che si è venuta a determinare all’interno delle forze di maggioranza tra i due leader più importanti (Berlusconi e Fini). È la crisi della politica che determina l’instabilità dei governi; una crisi che nessuna tecnica distorsiva dei risultati elettorali può pretendere di

risolvere.

Questa Sentenza della Consulta potrebbe servire a capire che oggi siamo ad un bivio, che non è quello di garantire ancora per legge un'impossibile stabilità istituzionale, bensì si tratta di far riprendere la sua autorevolezza alla politica. In caso contrario non si avrà nessun governo stabile, neppure imponendo per legge un altro e ancor più drastico bipolarismo coatto. Ho terminato il tempo, ma prima di chiudere fatemi aggiungere una rapida osservazione sull'altra questione, quella delle liste bloccate. È vero che la Corte costituzionale non ha imposto un sistema con la preferenza unica (così come risulta ora dopo l'addizione della Consulta), altri sistemi sono egualmente legittimi, compresi quelli con liste bloccate brevi. Ma – a me sembra – non sia questo il punto decisivo. Quel che rileva è - secondo la Corte – il seguente principio: *“non è possibile determinare per intero la composizione della Camera e del Senato perché ciò esclude ogni facoltà all'elettore di incidere sulle elezioni”*. Se questo è il criterio di valutazione e il limite che si impone al legislatore, il vero difetto della legge attualmente in discussione è collegato al doppio criterio della lista bloccata (corta) e del riparto proporzionale dei seggi a livello nazionale. Dato il riparto nazionale (o comunque non circoscrizionale) c'è il rischio concreto che il voto dell'elettore sia utilizzato per l'elezione di un parlamentare in altra circoscrizione. Da qui la non conoscibilità del candidato votato e il permanere di un sistema in cui la composizione delle Camere continua ad essere determinata dalle modalità di composizione delle liste e la loro distribuzione nel territorio, senza che l'elettore possa influire sulle scelte dei partiti.

In conclusione, io vedo una netta tendenza alla conservazione. Se si riesce a guardare oltre il linguaggio solo apparentemente innovativo, si scorge una forte volontà di permanere entro le logiche che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio. Non riuscendo a uscire dall'idea di una democrazia forzosamente bipolare, disposta a sacrificare la ricchezza del pluralismo a favore di una mitica ed irraggiungibile - per via legislativa - governabilità.

Non credo sia questa la via per uscire dalla palude. Non è questa la strada che la Corte ci indica, richiamandoci alle virtualità della rappresentanza democratica. Dovremmo cercare di avere un po' più di fantasia e non fermarci a riproporre, ancora una volta, un sistema elettorale pervicacemente ostile alle ragioni del pluralismo.