



**Massimo Siclari\***

## **Considerazioni sulla possibilità di una modifica delle regole elettorali\*\***

1. Dalle relazioni svolte da chi ha parlato prima di me emerge un quadro piuttosto articolato di quelli che sono i dubbi che suscita l'attuale legislazione elettorale, sotto il profilo di legittimità costituzionale. Ma, pur condividendo alcune delle perplessità manifestate, rimango della convinzione che un intervento della Corte costituzionale debba comunque sempre rappresentare un'ultima *ratio*, specialmente in tema di elezioni politiche<sup>1</sup>. Con questo non si vuole negare il rilievo e l'opportunità di precedenti interventi della Corte in materia, giustificati anche dall'«esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato», come evidenziato nella sent. n. 1 del 2014, ove si sottolineava, altresì, che se non si effettuasse tale sindacato «si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato»<sup>2</sup> (un ordine di idee che, sia detto *per incidens*, ricorda da vicino quanto affermato quando si dichiarò l'ammissibilità del sindacato sulle leggi costituzionali<sup>3</sup>). Tuttavia, è indubbio che qualsiasi intervento della Corte non possa colpire che alcuni aspetti della legge (dovendo in

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi Roma Tre.

\*\* Lo scritto sviluppa, con integrazioni, il contributo al Convegno *on line* promosso dal Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea (Sapienza Università di Roma) in collaborazione con la Fondazione "Paolo Galizia – Storia e Libertà" e la rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* sul tema: *Il sistema elettorale in senso stretto: quali prospettive in Italia*.

<sup>1</sup> Al riguardo, sia consentito rinviare a M. Siclari, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Liber Amicorum in onore di Augusto Cerri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 942 s. (anticipato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016, fasc. 2).

<sup>2</sup> Corte costituzionale, 13 gennaio 2014, n. 1, § 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>3</sup> V. infatti Corte costituzionale, 29 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 del *Considerato in diritto*: «Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si porrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore».

ogni caso lasciare in piedi un impianto normativo sufficiente ad assicurare il rinnovo delle Camere<sup>4</sup>) e non sia abilitato a riscriverla.

Comunque, se la giurisdizione costituzionale dovesse ancora una volta occuparsi delle regole elettorali sarebbe grave, perché ci troveremmo di fronte ad un'ulteriore testimonianza della perdita di ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale, da un lato, e, dall'altro, della scarsa consapevolezza del proprio ruolo da parte dei parlamentari<sup>5</sup>. Una legge costituzionale, come quella che ha previsto la riduzione del numero dei parlamentari (approvata anche dall'elettorato nello scorso settembre), ne è stata una chiara dimostrazione, così come lo sarebbe l'eventuale approvazione del disegno di legge costituzionale che prevede l'abbassamento dell'età necessaria per far parte dell'elettorato attivo del Senato della Repubblica, la cui seconda lettura, più volte calendarizzata, è stata altrettante volte rinviata<sup>6</sup>. Tale approvazione farebbe venir meno uno degli ultimi residui della differenziazione tra le due camere e, correlativamente, una delle ultime ragioni del mantenimento di un sistema bicamerale.

La ridotta rappresentatività del futuro Parlamento a legislazione elettorale invariata è stata lamentata da molti studiosi che si sono pronunciati a favore dell'introduzione di un sistema proporzionale per riparare a tale ridimensionamento. Tale esigenza pareva avvertita in sede parlamentare, ove, almeno due volte, la fiducia al governo è stata votata anche sulla base dell'impegno a «promuovere e contribuire a pervenire a una riforma elettorale [...] di impianto proporzionale»<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Sul punto, cfr., ancora, Corte costituzionale, 13 gennaio 2014, n. 1, § 6 del *Considerato in diritto*: «La normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione è “complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo”, così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 13 del 2012). Le leggi elettorali sono, infatti, “costituzionalmente necessarie”, in quanto “indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali” (sentenza n. 13 del 2012; analogamente, sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987), dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di “paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.” (sentenza n. 13 del 2012)». Tali statuizioni sono state di recente ribadite da Corte costituzionale, 31 gennaio 2020, n. 10, con la quale è stata dichiarata l'inammissibilità della richiesta di referendum di alcune norme elettorali vigenti.

<sup>5</sup> Al riguardo, cfr., da ultimo, V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, ne *Il Parlamento nell'emergenza pandemica* a cura di V. Lippolis e N. Lupo. *Il Filangieri*, Quaderno 2020, Napoli Jovene 2020, pp. 3 ss. (e spec. p. 12, ove si osserva che un rendimento soddisfacente della funzione di controllo e indirizzo delle Camere «dipende dalla presenza in Parlamento di una maggioranza che non sia sempre disposta ad appiattirsi sulle posizioni del Governo e di un'opposizione non solo declamatoria e pregiudiziale»), P. Aquilanti, *Nella decadenza del Parlamento la crisi della democrazia*, ne *L'Espresso*, 23 maggio 2021, p. 63. Più in generale, cfr. le stimolanti osservazioni del recente volume di G. Azzariti, *Diritto e barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, Laterza, 2021, 71 ss.

<sup>6</sup> L'ipotesi è di abbassare a diciotto anni, l'età per eleggere i senatori: AC XVIII Legislatura — Disegni di legge e relazioni — Documenti, n. 1511-1647-1826-1873-B, Proposta di legge costituzionale approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei Deputati il 31 luglio 2019 (v. stampato Senato n. 1440) approvata, senza modificazioni, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 9 settembre 2020 – *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica* (<https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1511.18PDL0114280.pdf>).

<sup>7</sup> Come può leggersi testualmente nelle Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte sulla situazione politica in atto AS XVIII Legislatura – Assemblea –293ª Seduta pubblica –19 Gennaio 2021, Resoconto stenografico, p. 15 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1202084.pdf>). Cfr. il Discorso d'insediamento del II Governo Conte alla Camera dei deputati, AC, XVIII Legislatura — Discussioni — Seduta di lunedì 9 settembre 2019 — n. 222, Resoconto stenografico, p. 17 (<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea/html/sed0222/stenografico.pdf>).

Ma ormai, come è stato ricordato, appare del tutto abbandonata l'idea di una nuova legislazione elettorale. Sembra prevalere l'idea che per le prossime elezioni sarà sufficiente utilizzare la disciplina vigente, con tutti i difetti che sono stati ricordati. Ma riemerge, ogni tanto, l'ipotesi di reintrodurre un sistema maggioritario. Ciò la dice lunga sulla cultura istituzionale diffusa, incapace com'è di tener conto dell'esperienza offertaci dal ricorso a sistemi tendenzialmente maggioritari in passato, che, se hanno moderatamente contribuito alla continuità di governo (anche se essa è dipesa prevalentemente dalla coesione delle maggioranze parlamentari), non sono certo stati utili a superare la frammentazione del quadro politico (pur essendo pressoché del tutto scomparsi i soggetti politici esistenti prima del 1994). Insomma, il bipolarismo coatto introdotto dopo i referendum del 1993 ha mostrato tutti i suoi limiti e non se ne può avere alcuna nostalgia.

2. In conclusione, a meno di un imprevedibile quanto repentino cambiamento del costume politico consolidatosi negli ultimi decenni, non appare ipotizzabile che si pervenga ad una legge elettorale che consenta di ridurre gli effetti negativi conseguenti all'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 1 del 2020.

Come è emerso da quanto ho esposto in precedenza, sarei favorevole ad una legge elettorale proporzionale o anche una legge uninominale. In entrambi i casi si rinsalderebbe il rapporto con l'elettorato seriamente compromesso da un'attività politica che si svolge quasi esclusivamente attraverso i canali radiotelevisivi o i *social network*, senza che vi sia un reale dialogo tra rappresentanti e rappresentati e tra i rappresentanti stessi. Sappiamo tutti che parlando genericamente di proporzionale o di uninominale utilizziamo delle etichette che potrebbero condurre a diverse soluzioni. Al riguardo mi sembra interessante la proposta – avanzata in questa sede da Gaetano Azzariti – di riconsiderare il sistema che ha regolato le elezioni per il Senato prima del *referendum* del 1993.

Infine, qualunque sia la scelta che si farà al riguardo, se rimanessero in vita gli annosi timori circa la governabilità, intesa come stabilità nel tempo dei governi (pur se non vi è alcun dubbio che non in base alla durata si debba valutare la qualità di un esecutivo<sup>8</sup>), sarebbe auspicabile l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, peraltro oggetto di un'articolata proposta di revisione presentato al Senato<sup>9</sup> e che dovrebbe essere prima o poi presa in esame dalla Commissione affari costituzionali alla quale è stata assegnata.

<sup>8</sup> V. quanto affermato dal Presidente Draghi nelle Comunicazioni svolte al Senato in occasione del voto di fiducia: «La durata dei governi in Italia è stata mediamente breve, ma ciò non ha impedito, in momenti anche più drammatici, di compiere scelte decisive per il nostro futuro. Contano la qualità delle decisioni e il coraggio delle visioni, non i giorni di tempo: il tempo del potere può essere sprecato anche nella sola preoccupazione di conservarlo», AS – XVIII Legislatura – Assemblea – 298<sup>a</sup> Seduta pubblica – 17 febbraio 2021, Resoconto stenografico, p. 13 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01208137.pdf>).

<sup>9</sup> AS – XVIII Legislatura – Disegno di legge costituzionale n. 2114 – *Modifiche alla Costituzione per l'introduzione del Cancellierato mediante fiducia a Camere riunite, sfiducia costruttiva e revisione della disciplina di nomina e revoca dei Ministri*, comunicato alla Presidenza il 3 marzo 2021.