

Nicola Lupo (professore ordinario di Diritto Pubblico e direttore del CESP-Centro di studi sul Parlamento nella LUISS Guido Carli di Roma)

Audizione informale sui disegni di legge costituzionale S.1440 e abbinati (Modifica all'art. 58 Cost., in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica)

Commissione Affari Costituzionali del Senato, Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi – 14 novembre 2019

SOMMARIO: 1. La parificazione dell'elettorato tra Camera e Senato: un emendamento costituzionale da tempo necessario. – 2. Un emendamento ora indifferibile, alla luce della conferma del bicameralismo paritario. – 3. Il metodo delle riforme costituzionali "single-issue": origini, vantaggi e svantaggi. – 4. Quali aggiunte? In caso, solo la parificazione (anche) dell'elettorato passivo.

1. La parificazione dell'elettorato tra Camera e Senato: un emendamento costituzionale da tempo necessario

Ringrazio sinceramente per l'invito all'audizione e per quello a trasmettere una memoria scritta. Il ringraziamento è particolarmente sentito perché a mio avviso il disegno di legge approvato, in prima lettura (A.S. 1440), dalla Camera il 31 luglio 2019 contiene un emendamento costituzionale apparentemente piccolo, ma niente affatto marginale – l'esperienza ci ha insegnato come nulla che intacchi la Costituzione o i processi elettorali possa essere trascurato – e, soprattutto, assolutamente necessario.

Con tale emendamento, infatti, abbassandosi a 18 anni anche per il Senato la soglia per accedere all'elettorato attivo, si intende finalmente porre rimedio a una differenza tra gli elettorati dei due rami del Parlamento che appare, oggi, priva di giustificazioni e senza eguali nelle democrazie contemporanee. Tale differenza, come è noto, era pari a 4 anni quando la Costituzione entrò in vigore e la sua entità si è quasi raddoppiata, passando a 7 anni, a seguito dell'abbassamento a 18 anni della maggiore età, che ha avuto luogo, nel 1975, con legge ordinaria (legge n. 39 del 1975).

2. Un emendamento ora indifferibile, alla luce della conferma del bicameralismo paritario

L'emendamento costituzionale, del quale già da tempo si è affermata la necessità¹, è divenuto indifferibile dopo la conferma del bicameralismo paritario che ha fatto seguito al fallimento della riforma Renzi-Boschi. L'esito del referendum del 4 dicembre 2016 e, con esso, l'abbandono di ogni ipotesi di elezione indiretta del Senato, oltre che, più in generale, delle variegate proposte volte ad introdurre una differenziazione strutturale e/o funzionale

¹ Cfr., volendo, tra gli altri, N. Lupo, *Accanto al referendum. La sottovalutazione della disciplina elettorale "di contorno" e alcuni suoi necessari "aggiustamenti"*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 513 s., spec. p. 528 s.; e C. Fusaro, *L'inconciliabilità della legge Calderoli col bicameralismo indifferenziato. Quando la governabilità rischia di fondarsi sulla negazione del suffragio universale*, in *Forumcostituzionale.it*, 10 gennaio 2012, p. 3 s.

tra le due Camere fanno sì che, al momento attuale, i cittadini tra i 18 e i 24 anni pesino, quanto al loro diritto di voto, la metà degli altri.

Gli inconvenienti che così si originano, in un sistema bicamerale perfettamente paritario quanto alle funzioni di Camera e Senato, sono piuttosto evidenti.

In primo luogo, si dà luogo a una deroga al principio di eguaglianza del voto “in entrata” (nella forma cioè di “una testa, un voto”): una deroga prevista sì da una norma costituzionale, e quindi non in sé illegittima, ma non per questo meno insopportabile, in nome dei principi democratici, di quanto non sarebbe, in ipotesi – se mi è consentito riprendere e in qualche modo adattare una provocazione recentemente offerta sul blog di Beppe Grillo² – non far votare, per la sola Camera, per dire, gli ultra-settantacinquenni o gli ultra-ottantenni.

In secondo luogo, visto che questo “mezzo voto” è oggi attribuito non ai cittadini più anziani, bensì proprio a quei cittadini che sono titolari di interessi meno contingenti e che tendono perciò naturalmente – come dire, per definizione e salvo eccezioni – a privilegiare uno sguardo rivolto al futuro³, si finisce per aggravare la tendenza ad un’elevazione progressiva dell’età dell’elettore mediano, derivante dall’invecchiamento della popolazione che, com’è noto, si registra in tutta Europa e in Italia con particolare intensità⁴. Una tendenza che parecchi ordinamenti stanno fronteggiando: o prevedendo un ulteriore abbassamento del diritto di voto (nell’Unione europea è stato portato a 16 anni in Austria e, più di recente, a Malta)⁵; o, più frequentemente, introducendo nel procedimento legislativo meccanismi e incentivi volti ad incoraggiare il prevalere di una visione lungimirante e di lungo periodo rispetto all’attuale dominio della logica del contingente (come la Commissione per il futuro, da tempo operante presso il Parlamento finlandese)⁶.

² Cfr. <https://www.beppegrillo.it/se-togliessimo-il-diritto-di-voto-agli-anziani/>, 17 ottobre 2019. Per un commento cfr., eventualmente, N. Lupo, *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 ottobre 2019.

³ Allo scopo di privilegiare uno sguardo verso il futuro si è altresì proposto di far pesare di più il voto dei genitori di figli minorenni: cfr. L. Campiglio, *Prima le donne e i bambini. Chi rappresenta i minorenni?*, Il mulino, Bologna, 2005, spec. p. 114 s.

⁴ Cfr. la riflessione filosofica di P. Van Parijs, *The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice*, in *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 27, 1998, No. 4, pp. 292-333 (ripresa nel succitato post). Per qualche dato sull’Italia cfr. il rapporto Istat, *Bilancio demografico nazionale anno 2018*, 3 luglio 2019, spec. p. 3 s. (<https://www.istat.it/it/files//2019/07/Statistica-report-Bilancio-demografico-2018.pdf>).

⁵ Cfr., anche per una rassegna delle diverse misure poste in essere, A. Jakab, *Sustainability in European Constitutional Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper, n. 16, 2016 (disponibile su <https://ssrn.com/abstract=2803304>), spec. p. 10 s. e il network delle istituzioni per le generazioni future, sul sito <http://futureroundtable.org>.

Sui diritti delle generazioni future vi è un vivace dibattito nella dottrina costituzionalistica: cfr., tra gli altri, *Il diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco e A. D’Aloia, Jovene, Napoli, 2008 e R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008.

⁶ Cfr. P. Torretta, *Responsabilità intergenerazionale e procedimento legislativo. Soggetti, strumenti e procedure di positivizzazione degli interessi delle generazioni future*, in *Il diritto per il futuro*, cit., p. 699 s. e L. Bartolucci, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico: La responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, ed. provv., Pioda, Roma, 2018. Sul dominio della logica del contingente nelle società contemporanee cfr. G. De Rita, A. Galdo, *Prigionieri del presente. Come uscire dalla trappola della modernità*, Einaudi, Torino, 2018, spec. p. 78 s. (richiamando anche l’esperienza del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati); e, con riferimento agli effetti (deleterii) di tale logica sulla produzione legislativa, E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

In terzo ed ultimo luogo, per effetto della disciplina costituzionale attualmente vigente sull'elettorato attivo si continua a differenziare la composizione di Camera e Senato, con una differenza pari a circa 3 milioni e 700 mila elettori⁷, così accentuandosi il rischio di orientamenti diversi tra i due rami del Parlamento, specie dopo la crisi dei partiti politici; e rendendo così più difficile il funzionamento sia del sistema bicamerale sia della forma di governo parlamentare.

Un rischio che, all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, sia il Presidente della Repubblica (con ripetuti interventi, tutti svolti nel corso di quello stesso mese)⁸, sia la Corte costituzionale (con il "monito" con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 52 del 2015-c.d. "Italicum") hanno prontamente individuato, indicando al contempo altresì una soluzione: quella di adottare leggi elettorali che, "pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee"⁹.

Il "monito" contenuto nella sentenza n. 35 del 2017 è testualmente riferito alla sola legge elettorale, perché su questa la Corte costituzionale era chiamata a giudicare, ed in questo senso esso è stato prontamente seguito – verrebbe da aggiungere, una volta tanto – dal legislatore, il quale ha approvato una legge elettorale (la legge n. 165 del 2017, attualmente vigente) che, per quanto possibile, e per la prima volta nella storia d'Italia, prevede sostanzialmente lo stesso sistema elettorale per Camera e Senato. "Sostanzialmente", perché un sistema elettorale perfettamente identico tra i due rami del Parlamento, invero, sarebbe stato costituzionalmente illegittimo, visto che alcune differenze – le uniche, invero, attualmente in essere – derivano direttamente dalla carta costituzionale: laddove, appunto, differenzia l'elettorato attivo e l'elettorato passivo tra Camera e Senato e laddove stabilisce che il Senato sia eletto "su base regionale"¹⁰.

Non è un caso che, come si vedrà tra un attimo, proprio su questi punti si intenda ora intervenire con apposite, e puntuali, revisioni costituzionali. Così come non è casuale la scelta, intervenuta all'inizio di questa legislatura, di evitare ogni distinzione strutturale o funzionale tra i due rami del Parlamento e di limitarsi ad operare la riduzione dei parlamentari in una misura esattamente corrispondente tra Camera e Senato.

Al di là del suo tenore letterale, a me pare, inoltre, che il "monito" presente nella sentenza n. 35 del 2017 vada letto in senso estensivo. Come riferito, cioè, non esclusivamente alla legge elettorale, ma altresì all'assetto bicamerale, se non all'intero sistema costituzionale. È una lettura estensiva che, del resto, discende dalla stessa *ratio* che è alla base del monito: *ratio* che può agevolmente rinvenirsi nella logica della permanenza e, anzi, della assoluta centralità della forma di governo parlamentare, e che la Corte costituzionale ha richiamato, con insistenza, all'interno della sentenza n. 35 del 2017. Tale

⁷ Per la precisione 3.733.497 (nelle elezioni 2018): cfr. il dossier dei Servizi studi di Senato e Camera, *Note sull'A.S. n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione*, 21 ottobre 2019, p. 6.

⁸ Per un'analisi di questi interventi cfr. G.M. Salerno, *Dopo l'Italicum: la giurisprudenza costituzionale come crocevia tra le istituzioni repubblicane*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 2, p. 261 s

⁹ Così il punto 15.2 della sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale.

¹⁰ Cfr., pur proponendo una lettura riduttiva del "monito" della Corte costituzionale, C. Martinelli, *Il mito dell'omogeneità tra le leggi elettorali*, in *Corte costituzionale e leggi elettorali delle Camere*, a cura di G. Ferri, ESI, Napoli, 2017, p. 171 s.

monito, perciò, ben si può riferire anche ai regolamenti parlamentari e ai loro contenuti, e fors'anche all'evoluzione della politica istituzionale sulla riforma del bicameralismo¹¹.

In altri termini, il “monito” della sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sarebbe tradito non solo ove si fossero mantenute o, a maggior ragione, ove si adottassero leggi elettorali difformi tra i due rami del Parlamento, suscettibili di originare maggioranze diverse, ma altresì allorquando, pur in presenza di leggi elettorali simili e di composizioni politicamente omogenee, fossero i regolamenti parlamentari, approvati da ciascuna Camera ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost., o persino norme non scritte tratte da consuetudini o convenzioni, a creare artificiali disomogeneità e asimmetrie tra le posizioni espresse dai due rami del Parlamento.

In definitiva, il referendum del 4 dicembre 2016 e la lettura che ne è stata così autorevolmente proposta da Presidente della Repubblica e Corte costituzionale sembrano perciò segnare una svolta non di poco conto nella linea di politica istituzionale da seguirsi riguardo alle leggi elettorali (come poi è in effetti prontamente accaduto, con la legge n. 165 del 2017) e, più in generale, relativamente al nostro bicameralismo, i cui effetti si sono avvertiti negli ultimi mesi della XVII legislatura e altresì nella legislatura attualmente in corso.

3. Il metodo delle riforme costituzionali “single-issue”: origini, vantaggi e svantaggi

Il referendum del 4 dicembre 2016 ha segnato, come è noto, un'altra discontinuità, quanto al metodo delle riforme costituzionali. Ha infatti scoraggiato ogni ulteriore tentativo di procedere a riforme costituzionali complessive, spingendo verso l'adozione di un metodo opposto, di riforme puntuali o, se si vuole, “single issue”.

Le motivazioni di questa discontinuità sono, a mio avviso, sia di ordine giuridico, sia di ordine politico.

Sul piano giuridico, si è così seguita l'indicazione proveniente da larga parte della dottrina costituzionalistica, ai sensi della quale la procedura per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale prevista dall'art. 138 Cost. è da riferirsi in misura esclusiva, o comunque prevalente, a riforme specifiche e puntuali, anziché a riforme ampie o complessive¹². La stessa ripetuta (e sostanzialmente vana) previsione di procedure derogatorie dell'art. 138 Cost., inserita quasi tutte le volte in cui si è inteso procedere a riforme costituzionali complessive, sta a dimostrare la consapevolezza circa la scarsa adattabilità di quella procedura nel servire a tale scopo¹³.

Sul piano più prettamente politico, è probabile che i due insuccessi dei referendum costituzionali svoltisi nel 2006 e nel 2016 abbiano mostrato quanto sia difficile “portare a

¹¹ Ho argomentato meglio la tesi accennata nel testo in N. Lupo, *La XVII legislatura (2013-2018): una legislatura “lunguissima”, con una svolta nell'evoluzione delle politiche istituzionali sul bicameralismo*, in *ASTRID Rassegna*, n. 19/2019.

¹² Per una recente rivisitazione critica del dibattito cfr., con ricchezza di riferimenti, V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli, V. Puppo, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 279 s.

¹³ Uno scopo in vista del quale altri ordinamenti prevedono, come è noto, canali alternativi: per un aggiornato panorama comparatistico cfr. R. Albert, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Oxford University Press, New York, 2019, spec. p. 39 s.

casa” una riforma complessiva. Proprio la natura complessiva della riforma fa sì che essa scontenti più d’uno e si presti ad una molteplicità di critiche. La sommatoria di queste critiche è politicamente piuttosto facile, specie in una campagna referendaria, mentre è estremamente difficile coagulare un consenso adeguato intorno al percorso riformatore e alle sue (per definizione, molteplici) linee di fondo. Decisamente più difficile di quanto sia l’approvazione di una nuova Costituzione, per riprendere una felice e risalente intuizione di Gustavo Zagrebelsky¹⁴.

In ogni caso, la discontinuità nel metodo delle riforme costituzionali si è registrata all’inizio della XVIII legislatura ed è emersa con chiarezza proprio nel corso dell’*iter* del disegno di legge costituzionale volto a ridurre il numero dei parlamentari.

Da un lato, i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali di Senato e Camera e le Commissioni stesse sono stati molto selettivi negli abbinamenti con altri progetti di legge costituzionale. Dall’altro, con decisioni dei Presidenti di Assemblea sono stati dichiarati inammissibili, sulla base della perimetrazione effettuata in Commissione, pressoché tutti gli emendamenti volti ad introdurre la disciplina di materie pur contigue e strettamente connesse alla riduzione del numero dei parlamentari.

Quest’ultimo è stato appunto il caso (anche) dell’abbassamento delle soglie di elettorato attivo e passivo per l’elezione del Senato, che era stato prospettato con appositi emendamenti presentati al progetto di legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari presso la Commissione affari costituzionali del Senato e poi in Assemblea, ma dichiarati improponibili per estraneità di materia – rispettivamente – dal Presidente di Commissione e dal Presidente del Senato¹⁵. Analoghi emendamenti erano stati poi presentati presso la Commissione affari costituzionali della Camera, dove essi sono stati dichiarati inammissibili dal Presidente della Camera, facendo leva sulla perimetrazione dell’oggetto dell’intervento normativo effettuato dalla Commissione in sede referente¹⁶.

Si tratta di decisioni che appaiono per più profili discutibili¹⁷, ma, nella logica dei micro-interventi di revisione costituzionale, fors’anche comprensibili. Alla loro base, vi è la scelta

¹⁴ Cfr. G. Zagrebelsky, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Cedam, Padova, 1985, p. 915 s., spec. 927: “è molto più probabile che la coalizione di veti incrociati impedisca un punto di compromesso nel caso della riforma costituzionale che non in quello della fondazione di un nuovo assetto costituzionale” (si noti peraltro che nel medesimo scritto tale autore rilevava come si originasse comunque una “tendenza naturale” nel senso dell’“ampliamento del terreno del dibattito”, al fine di agevolare il compromesso nella predisposizione delle riforme costituzionali. Il che peraltro non faceva ancora i conti con l’esigenza di ottenere un adeguato consenso dei cittadini in caso di referendum costituzionale). Per alcune conseguenze della difficoltà registrate dalle ipotesi di riforma “in corsa” dei sistemi bicamerali cfr. M. Russell, M. Sandford, *Why are Second Chambers so Difficult to Reform?*, in *Journal of Legislative Studies*, 2002, n. 3, p. 79 s., N. Lupo, *The failed constitutional reform of the Italian Senate*, in *DPCE on line*, 2019, n. 2, p. 1595 s., e ora l’ampia analisi comparata contenuta in *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*, edited by R. Albert, A. Baraggia, C. Fasone, Edward Elgar, Cheltenham, 2019.

¹⁵ Cfr. le sedute della Commissione affari costituzionali del Senato del 18 e del 19 dicembre 2019 e la seduta dell’Assemblea del Senato del 6 febbraio 2019.

¹⁶ Cfr. le sedute della Commissione affari costituzionali della Camera del 10 e del 17 aprile 2019 (in quest’ultima è riportata anche la lettera del Presidente della Camera Fico con cui ha dichiarato tali inammissibilità). Si veda, inoltre, lo *speech* del Presidente della Camera nella seduta dell’Assemblea del 7 maggio 2019 (A.C., XVIII legislatura, res. sten., p. 27 s.).

¹⁷ Cfr., criticamente, G. Piccirilli, *È possibile delimitare l’ambito di una revisione costituzionale perimetrando l’ammissibilità degli emendamenti?*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 680 s., sottolineando la diversità rispetto alle procedure seguite in proposito nella precedente legislatura.

di operare una serie di interventi di tipo estremamente puntuale, senza aprire il varco a connessioni materiali che, pur corroborate da ragionamenti logici e/o politici, rischierebbero di ampliare l'oggetto dell'emendamento costituzionale in questione.

È una scelta che mi sembra vada, a questo punto (almeno in questa legislatura), rispettata e seguita fino in fondo. Nella consapevolezza che l'opzione per questo metodo presenta, com'è naturale, taluni svantaggi: consistenti soprattutto nel richiedere un'attentissima opera di coordinamento contenutistico e temporale tra i vari interventi di revisione costituzionale "in cantiere", al fine non solo di far emergere, per quanto possibile, un disegno unitario, ma anche e soprattutto onde evitare situazioni potenzialmente "dilemmatiche" che deriverebbero dalla sovrapposizione tra i diversi emendamenti costituzionali¹⁸. Su questo, mi pare essenziale sia il ruolo del Governo e della sua maggioranza, sia, fors'anche a maggior ragione, quello dei Presidenti di Assemblea.

4. Quali aggiunte? In caso, solo la parificazione (anche) dell'elettorato passivo

Per le ragioni prima indicate circa l'assetto attuale del nostro sistema bicamerale e circa il metodo delle riforme costituzionali ora adottato, mi guarderei bene, tendenzialmente, da ogni tentazione di allargare l'oggetto del presente progetto di legge costituzionale.

Eviterei cioè di ragionare nel senso di "cogliere l'occasione per...", che pure è una modalità diffusa e, in fondo, assolutamente comprensibile. Il rischio è quello di rallentare l'iter di questo disegno di legge, che invece è bene sia il più rapido possibile, al fine di poter "raggiungere", quanto alla sua applicabilità, il testo sulla riduzione dei parlamentari, in modo da poter dare il "voto ai diciottenni" (e anche a coloro che hanno un'età compresa tra 19 e i 24 anni) anche per il Senato, sin dalle prossime elezioni. I margini per recuperare terreno vi sono: essi derivano sia dalla non necessità di adeguamenti dei collegi elettorali (e quindi degli ulteriori 60 giorni giustamente previsti nel caso della legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari, esattamente pari alla durata della delega legislativa attribuita, seppure condizionatamente, dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019), sia dal fatto che su questo emendamento è plausibile ipotizzare il raggiungimento in entrambi i rami del Parlamento di una maggioranza pari a 2/3 dei componenti.

Al di là di auspici nel senso dell'ampliamento dell'oggetto formulati nel corso di queste stesse audizioni, ho visto che il relatore, nella sua relazione introduttiva svolta il 23 ottobre scorso, ha ipotizzato di introdurre anche altri contenuti, limitati, ma più eterogenei e controversi. Tra i quali quelli indicati nell'accordo di maggioranza che ha accompagnato la quarta e definitiva lettura del disegno di legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari, come la cancellazione del riferimento dell'elezione "a base regionale" del Senato nell'art. 57, primo comma, Cost. e il passaggio da 3 a 2 dei delegati di ciascuna Regione chiamati, assieme a deputati e senatori, a eleggere il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 83, secondo comma, Cost.

¹⁸ Una di queste sovrapposizioni potrebbe interessare l'art. 57 Cost., che è oggetto di una serie di novelle (ai commi secondo, terzo e quarto) ad opera della legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari e che pure potrebbe essere oggetto di emendamenti consequenziali al riferimento alla "base regionale" del Senato (nel suo primo comma).

Anche su questa ipotesi mi sia consentito di esprimermi in senso contrario, anzitutto nel metodo, posto che è bene che il meccanismo delle revisioni costituzionali “single-issue” proceda speditamente e sulla base di un ferreo coordinamento tra le diverse proposte¹⁹.

Quanto alla riduzione dei delegati regionali, la mia contrarietà è invero anche nel merito. Certo, si tratta di una misura questa sì di tono minore, apparentemente coerente con (o secondo alcuni addirittura discendente da) la riduzione (del 35%) di deputati e senatori, ma che mi appare invero discutibile: sia perché il peso delle Regioni in Parlamento andrebbe a mio avviso accresciuto, e non certo ridotto, sviluppando in vario modo quella funzione di coordinamento del Parlamento che è stata invece spesso colpevolmente trascurata²⁰; sia perché con due delegati per regione diventerebbe per definizione impossibile assicurare, al contempo, la rappresentanza delle minoranze (ossia, in concreto, la presenza dell’opposizione) e il diritto della maggioranza di ciascun Consiglio regionale ad essere tale anche in seno alla mini-delegazione regionale.

Non va infine dimenticato che si tratterebbe comunque di una misura operante solo dalla prossima legislatura (in ipotesi, perciò, dall’elezione presidenziale “in calendario” nel 2029), e dunque decisamente meno urgente rispetto all’emendamento in esame, che come si è accennato ci si augura possa entrare in vigore sin dalle prossime elezioni del Senato (e comunque, come si diceva, in contemporanea con la prima applicazione della revisione costituzionale sulla riduzione dei parlamentari).

Come spesso accade in Italia, proprio nel momento in cui questo emendamento costituzionale sta per essere approvato, le spinte massimaliste ritrovano vigore: con l’effetto, anche in questo caso, di frapporre ulteriori ostacoli all’emendamento *in itinere*. In questa chiave, ad esempio, forse non casualmente si è riaperto il dibattito sul voto ai sedicenni: un tema che, a prescindere da come la si pensi in proposito e diversamente da quello in esame, tutt’altro che pacifico e ancora poco maturo anche in chiave comparatistica. Come si accennava, nell’ambito dell’Unione europea, al momento previsto, a livello nazionale, solo in Austria e a Malta²¹.

L’unico intervento che mi pare si possa aggiungere all’iniziativa in esame senza estenderne ulteriormente l’oggetto – o, meglio, estendendolo solo di un’entità davvero minima – consiste nell’ipotizzato abbassamento a 25 anni, al pari della Camera, dell’elettorato passivo per il Senato. Un’opzione che la Camera, nel corso della prima lettura, ha espressamente deciso di lasciare al Senato: un po’ per cortesia istituzionale, un po’ perché le posizioni apparivano tutt’altro che univoche.

¹⁹ Credo peraltro che la questione sia probabilmente da ritenersi ora superata a seguito della presentazione alla Camera, il 6 novembre 2019, della proposta di legge costituzionale n. 2238 (Fornaro e altri) recante “Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l’elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica”.

²⁰ Cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 437 s. e, più di recente, N. Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in www.federalismi.it, numero speciale n. 3/2018, 15 aprile 2019, p. 117 s. e B. Guastaferrò, *La funzione di coordinamento (e il rapporto con autonomie territoriali e Unione europea)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2019 (special issue su *Le metamorfosi del Parlamento*), p. 85 s.

²¹ Difficile dire quanto la decisione dell’Austria di dare il voto ai sedicenni sia legata all’influenza del pensiero di Hans Kelsen a favore del suffragio universale, ai sensi del quale l’età minima in cui si possa esercitare il diritto di voto “deve essere la più bassa possibile”: così H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato (1941)*, trad. it. di S. Cotta e G. Treves, Comunità, Milano, 1952 (ora riedito da ETAS, Milano, 1994), p. 299.

La misura mi pare, nel merito, corretta, sia perché incentiva la presenza in Parlamento delle generazioni più giovani, sia perché rappresenta un altro tassello verso la perfetta omogeneizzazione dei due rami del Parlamento. Tuttavia, non sono in grado di dire quanto largamente essa sia, al momento, condivisa nei due rami del Parlamento. Se lo fosse, e se cioè non mettesse in alcun modo in dubbio il raggiungimento di un'approvazione di questo testo a maggioranza dei due terzi in ambedue i rami del Parlamento, ben venga.

Se così non fosse, sinceramente, sarei persino per consigliare di lasciar perdere, tanta è l'urgenza, a mio avviso, di porre rimedio, intanto e perlomeno, alla discriminazione in essere quanto all'elettorato attivo. E, a maggior ragione, visto che questa modifica in ogni caso allungherebbe, all'evidenza, ulteriormente i tempi di chiusura della prima deliberazione dell'iniziativa in esame.