



LE LEGGI COSTITUZIONALI DEL 2020 E DEL 2021:
RAGIONI ED EFFETTI DI DUE PICCOLE, MA SIGNIFICATIVE RIFORME*

MARCO IMBELLONE**

SOMMARIO: 1. Dai grandi progetti alla strategia dei piccoli passi. – 2. La riduzione del numero dei parlamentari, davvero una miniriforma? – 3. Verso un bicameralismo sempre più paritario.

1. Dai grandi progetti alla strategia dei piccoli passi

Occasione del presente contributo è stato l'intervento sulle leggi costituzionali del 2020 e 2021 tenuto lo scorso marzo a margine della cerimonia per la donazione della biblioteca giuridica del Prof. Leopoldo Elia all'Università LUMSA di Roma¹.

L'attività legislativa costituzionale posta in essere dal Parlamento nel triennio 2020-2022 presenta due indubbi primati. Anzitutto, se si volesse stilare una graduatoria delle revisioni costituzionali dal '63 ad oggi, la XVIII legislatura è stata particolarmente prolifica, seconda solamente a quella che, tra il 1999 ed il 2001, produsse la riforma del Titolo V della Parte II²; in secondo luogo, con la legge cost. 1/2022, per la prima volta si è messa mano, in chiave ovviamente ampliativa, ai cosiddetti 'super principi' della Carta.

Andando oltre queste note di colore, occorre sottolineare come le riforme costituzionali varate nella passata legislatura, a cominciare proprio da quelle che qui

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Culture della materia in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale comparato presso l'Università LUMSA, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia, Politica e Lingue moderne.

¹ Seminario *Semper reformanda? La Costituzione e le riforme costituzionali fra la XVIII e la XIX legislatura*, Università LUMSA, Roma, 9 marzo 2023.

² Un elenco dettagliato delle leggi costituzionali e di revisione è reperibile sul sito della Corte Costituzionale all'indirizzo: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/le_leggi_costituzionali_e_di_revisione_-_costituzionale_1948_2022.pdf, altrimenti sulla pagina a ciò dedicata del sito internet della Camera dei Deputati all'indirizzo https://piattaformacostituzione.camera.it/4?scheda_contenuto=7

verranno prese in considerazione, ovvero le leggi cost. n. 1/2020 e n. 1/2021, rilevino per più profili.

I provvedimenti ora richiamati possono senz'altro essere annoverati nella categoria delle - tanto invocate - riforme istituzionali e, come tali, vanno letti alla luce degli innumerevoli tentativi che li hanno preceduti e che non hanno avuto esito altrettanto felice. Può anzi dirsi che le leggi costituzionali del 2020 e 2021 sono, in un certo qual modo, un'indiretta conseguenza della lunga serie d'insuccessi che hanno accompagnato la gran parte dei propositi di riformare le istituzioni degli ultimi decenni. È infatti innegabile come la lunga sequela di mancate riforme abbia lasciato il segno sul legislatore costituzionale più recente, almeno per due ordini di ragioni. Per un verso, vi è stata la presa d'atto che la strategia dei macro-progetti non ha mai prodotto i risultati sperati³; per l'altro, proprio l'ultimo in ordine cronologico di quei fallimenti, il referendum del 2016, ha portato a maturare un cambio di prospettiva.

Sotto il primo aspetto, si deve registrare come i grandi piani di riforme siano sempre ed immancabilmente naufragati. A prescindere dalla causa immediata (fine anticipata della legislatura, rottura degli accordi politici sottostanti, 'politicizzazione' o 'personalizzazione' dei referendum confermativi ex art. 138 Cost.), dalla Commissione Bozzi alla Riforma Renzi, questi ambiziosi tentativi non sono mai stati coronati da successo. Ecco, dunque, che il Parlamento della XVIII legislatura ha varato un cambio di rotta, adottando la strategia delle cd. riforme puntuali: piccoli interventi circoscritti, diretti a modificare, di volta in volta, questa o quella norma, questo o quel comma. Un approccio, se si vuole, di piccolo cabotaggio ma certamente più pragmatico e, per più di un osservatore, maggiormente in sintonia con lo spirito dell'art. 138 della Carta⁴. Non può, infatti, non tenersi conto di quella corrente di pensiero da sempre convinta che la procedura di revisione presente nel nostro ordinamento non consenta riforme ampie ed articolate. In effetti, con buona pace delle 'bicamerali' e dei grandi progetti degli ultimi decenni, la natura dell'istituto referendario ex art. 138 contemplerebbe un contenuto più omogeneo e limitato delle leggi ad esso sottoposte⁵. A questa interpretazione si sono

³ Autorevoli commentatori parlano, a tal proposito, di cambio di «metodo» o di «filosofia», cfr. E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 287 ss.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2019, 5. In senso parzialmente contrario, cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2020, 2.

⁴ Per una sintetica ma efficace ricostruzione delle vicende e del dibattito intorno al referendum previsto dall'art. 138 Cost., cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano 2007; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019.

⁵ In particolare, da un'analisi storica delle revisioni costituzionali (ma soprattutto dei connessi tentativi) emerge come la prassi di dar vita ad estesi progetti di riforma sia emersa solo a metà degli anni '80. Sul punto, A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2016; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana*, cit., 132 ss.; P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale della riforma tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2013, 67-74; M. MANETTI, *La deroga all'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Rassegna parlamentare*, 2013, 771-783.

ancorati i Presidenti di entrambe le Camere quando, forse con eccessivo rigore, hanno respinto ogni emendamento che ambisse ad estendere il perimetro delle riforme in discussione⁶. Vanno tuttavia considerati i pericoli insiti nella tecnica dello spaccettamento, soprattutto in materia di riforme istituzionali. Se da un lato, consente all’elettore una comprensione più immediata di un eventuale quesito referendario, dall’altro rende più ardua una valutazione del disegno riformatore complessivo quando al suo vaglio sia sottoposto solo un singolo elemento⁷.

Per quanto invece concerne il secondo profilo, quanto accaduto il 4 dicembre 2016, con ogni probabilità, ha indotto il legislatore a maturare la consapevolezza – leggasi anche rassegnazione – circa la ‘intangibilità’ del bicameralismo indifferenziato. L’attuale modello paritario è una realtà con la quale occorre confrontarsi e lo si dovrà fare probabilmente ancora per lungo tempo⁸.

Da questa duplice presa di coscienza nascono le prime due riforme costituzionali della passata legislatura. Per entrambe, peraltro, vale la medesima riflessione: tanto la riduzione dei parlamentari, quanto la revisione del limite d’età per l’elezione del Senato sono stati elementi costantemente presenti in tutti i progetti di riforma dell’organo legislativo dagli anni 70’ in poi⁹. Perché dunque, solo ora, dopo innumerevoli tentativi, il legislatore costituzionale è riuscito ad approvare questi emendamenti alla Carta? Verosimilmente, la ragione è ravvisabile in quanto si è prima detto, ovvero nel metodo con cui questo obiettivo è stato perseguito. Se in precedenza il contenuto delle leggi costituzionali in esame costituiva aspetto marginale di ben più ambiziosi ed articolati progetti di riforma del bicameralismo – quando non addirittura della forma di governo stessa -, qui sono l’oggetto esclusivo di un autonomo disegno di legge; l’elemento unico di una revisione puntuale, specifica e mirata. Tuttavia, come meglio si vedrà in seguito, proprio la portata limitata delle riforme del 2020 e del 2021 è stata severamente

⁶ Se rispetto ad alcuni emendamenti tale atteggiamento è stato senz’altro virtuoso, in altri casi si è invece rivelato inspiegabilmente limitante. Cfr. M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 45-46.

⁷ Vi è infatti chi correttamente sottolinea le insidie che possono nascondersi dietro queste piccole e mirate revisioni. Nel caso in esame, il Contratto di governo siglato all’inizio della legislatura dalla maggioranza giallo-verde indicava al punto n. 20, accanto al taglio dei parlamentari, altri piccoli interventi quali «l’introduzione di forme di vincolo di mandato e il potenziamento degli strumenti di democrazia diretta». Se approvate, nel loro insieme queste tre innovazioni avrebbero profondamente intaccato il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa presente nel nostro ordinamento. Cfr. E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale*, cit., 314 ss.; G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 6; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 529 ss.

⁸ Così N. LUPO, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *Il Mulino on line*, 2/2019, 1-2.

⁹ Tra i vari, il d.d.l. cost. A.C. 3942 del 1975 a firma dei deputati democristiani Olivi, Bressani e Galloni, la relazione di maggioranza della Commissione Bozzi del 1985, alcuni dei progetti raccolti dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato presieduta dall’On. Elia durante la X legislatura; depongono nel medesimo senso il lavoro della Commissione De Mita-Iotti (XI legislatura), del Comitato Speroni (XII legislatura) e della Commissione D’Alema (XIII legislatura); ancora, il progetto Calderoli e il d.d.l. cost. Villone-Bassanini (XIV legislatura), la cd. bozza Violante (XV legislatura), nonché le numerose proposte di riforma avanzate nel corso della XVI legislatura. Non possono infine non menzionarsi i due tentativi di revisione costituzionale promossi dall’Esecutivo Letta prima e dal Governo Renzi poi tra il 2013 ed il 2016. Cfr. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari non sempre “less is more”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 8 ss.

stigmatizzata per il suo carattere fin troppo parziale nonché segno di scarsa ambizione del legislatore costituzionale¹⁰.

2. La riduzione del numero dei parlamentari, davvero una miniriforma?

Per quanto piccola e circoscritta, questa 'miniriforma' non è certo passata inosservata, suscitando su di sé un dibattito assai vivace, non solo tra gli addetti ai lavori. Peraltro, sarebbe stato difficilmente immaginabile il contrario se si considera la rilevanza del provvedimento tanto sotto il profilo (della valenza) politica quanto per le implicazioni sul piano giuridico-costituzionale. Tra i molteplici spunti di riflessione che la legge costituzionale 1/2020 offre, due son gli aspetti su cui, in questa sede, s'intende concentrare l'attenzione: quello delle ragioni che hanno indotto il legislatore a procedere con questa riforma e quello di alcuni - tra i tanti - effetti che la stessa è destinata a produrre.

Sotto il primo di questi profili, opinioni assai contrastanti ha suscitato la tesi che indicava, tra i motivi della riforma, la necessità di allineare le 'dimensioni' del Parlamento a quello delle altre esperienze contemporanee. Proprio il dato comparatistico è stato posto a fondamento tanto delle tesi a favore della riforma quanto di quelle contrarie¹¹. Tuttavia, proprio un'analisi comparata che non voglia essere superficiale o di parte non può che concludere che assai difficilmente sarà rintracciabile un criterio 'assoluto' ed univoco sul corretto rapporto tra numero di parlamentari e popolazione. Troppe sono infatti le variabili che dovranno essere necessariamente considerate: dal carattere mono o bicamerale alla natura direttamente o indirettamente elettiva delle seconde Camere, dalla forma di Stato alla presenza o meno di plurimi centri di rappresentanza¹².

Ben più convincenti sono quelle ragioni che poggiano su considerazioni di diversa natura. Tra queste, la constatazione che, rispetto ai primi decenni dell'esperienza repubblicana, le sedi di rappresentanza sono indubbiamente aumentate tanto in relazione agli enti territoriali, quanto a livello europeo¹³.

Altro argomento portato a sostegno della bontà delle ragioni della riforma del 2020 è l'esigenza di razionalizzare la spesa pubblica. La stessa prima Commissione Affari costituzionali del Senato, nella relazione di accompagnamento ai progetti di

¹⁰ L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione alla luce dell'indagine comparata*, in *Federalismi.it*, 10/2020, 4 ss.

¹¹ Numerosi i contributi sul punto, tra cui: A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 ottobre 1919, 1-2; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 49; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2020, 3; L. CASTELLI, *Taglio dei parlamentari*, cit., 2; N. LUPO, *Una riforma giusta*, cit., 2.

¹² M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 49 ss.

¹³ In settant'anni di vigenza della Carta costituzionale sono in effetti «mutate le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza»: G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 5.

legge¹⁴, annoverava questo aspetto tra le principali motivazioni del d.d.l. Tuttavia, per quanto il contenimento dei costi della politica sia un tema vero – nonché elettoralmente assai ‘spendibile’ – rimane un’argomentazione debole e decisamente marginale ai fini di una «seria azione di revisione del nostro assetto istituzionale»¹⁵. Enfatizzare tale aspetto, infatti, comporta il rischio di appannare e porre in secondo piano ogni altra pur valida motivazione, trasformando una riforma costituzionale in una banale pratica di *spending review*, sacrificandola al ‘sacro fuoco’ dell’antipolitica e della lotta alla casta. Con tali considerazioni non si vuole comunque svilire la rilevanza della questione, se non altro per la consapevolezza di quanto il tema sia stato centrale nel dibattito politico e nella stessa proposta legislativa degli ultimi quindici anni¹⁶. Occorre però sottolineare che, ad oggi, non si hanno dati sufficienti circa l’effettivo beneficio che la riduzione di un terzo dei componenti delle Assemblee dovrebbe comportare per le casse dello Stato. Anzi, da una prima analisi operata dall’Osservatorio sui conti pubblici italiani, sembra che il risparmio ammonti a poco più della metà di quanto avessero dichiarato i promotori della riforma¹⁷. D’altronde, i bilanci deliberati l’estate scorsa dagli Uffici di Presidenza di entrambi i rami del Parlamento testimoniano che le dotazioni finanziarie previste per il triennio 2022-2024 rimangono sostanzialmente invariate rispetto agli esercizi precedenti¹⁸; dati ulteriormente confermati dalla recente approvazione del bilancio consuntivo da parte della Camera¹⁹.

L’intento di assicurare una maggior efficienza e rapidità al funzionamento dell’organo parlamentare – e al procedimento legislativo in particolare – rimane con tutta probabilità la *ratio* giustificativa principale intorno alla quale si è costruita la narrazione favorevole alla riforma²⁰. Anche in questo caso, tuttavia, si corre il pericolo di dare una risposta semplicistica ed eccessivamente parziale ad un problema quanto mai complesso: la crisi del Parlamento e della legge. Sarebbe infatti incredibilmente ingenuo pensare di poter restituire centralità all’organo rappresentativo per eccellenza attraverso la sola riduzione dei suoi componenti. Ciò premesso, appare doveroso interrogarsi su cosa si intenda per “efficienza del Parlamento”. Va essa interpretata nell’accezione di ‘produttività’, di ‘capacità operativa’ o forse - data la natura propria dell’istituto – non sarebbe più opportuno intenderla in termini di rappresentanza? Per

¹⁴ Relazione della prima Commissione Affari Costituzionali del Senato sui d.d.l. cost.li nn. 214, 515, 805-A, comunicata alla Presidenza in data 30 gennaio 2019.

¹⁵ N. LUPO, *Una riforma giusta*, cit., 3.

¹⁶ Si fa qui riferimento ai provvedimenti legislativi che, tra il 2009 e il 2012, hanno ridotto le dimensioni dei Consigli regionali e comunali, alla cd. soppressione delle Province (legge 56/2014) nonché alle ‘argomentazioni economiche’ della mancata riforma costituzionale Boschi-Renzi del 2016.

¹⁷ E. FRATTOLA, *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*, in *Osservatoriocpi.unicatt.it*, 24 luglio 2019; nella stessa direzione D. LEO, *Perché la Camera spende come prima, nonostante il taglio dei deputati*, in *Pagellapolitica.it*, 9 agosto 2023.

¹⁸ Dati disponibili, rispettivamente, sul sito della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica agli indirizzi: <http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/008/010/INTERO.pdf#page=44>, e <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1329493.pdf#page=25>.

¹⁹ UFFICIO DI PRESIDENZA CAMERA DEI DEPUTATI, *Conto consuntivo per l’anno finanziario 2022*, reperibile all’indirizzo: <https://documenti.camera.it/dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/008/00-1/INTERO.pdf#page=7>

²⁰ Cfr. G. DI PLINIO, *Un adeguamento della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il taglio del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, 7/2019, 5-8.

quanto possa questa apparire come una domanda retorica, i fiumi d’inchiostro spesi a favore ed in opposizione alla riforma dimostrano chiaramente che così non è. Anzi, il dibattito sul punto testimonia che l’eterno confronto tra governabilità e rappresentanza è più vivo che mai. Se da un lato la ‘ipertrofia’ di un organo collegiale non può che costituirne uno stadio degenerativo, dall’altro riporre ogni fiducia nella sua compattezza potrebbe voler dire privilegiare la capacità decisionale a scapito della rappresentatività²¹. Rappresentatività che è e deve rimanere valore di riferimento – quantunque non assoluto – ogni qual volta si parla di assemblee parlamentari. Oltretutto, anche mettendo per un momento da parte il discorso sulla centralità della capacità rappresentativa, la tesi che un ridotto numero di parlamentari aumenti funzionalità ed efficienza delle Camere è tutta da dimostrare²². Al riguardo è sufficiente osservare che l’organizzazione dei lavori parlamentari avviene in base ai gruppi e non direttamente ai componenti²³. Anzi, da più parti si solleva il dubbio che in un Parlamento a ranghi ridotti e a parità di funzioni, il maggior carico di lavoro sul minor numero di componenti possa rallentare l’operatività²⁴.

Come prima accennato, un altro aspetto su cui molto si è dibattuto è quello inerente alle conseguenze del taglio dei parlamentari: possiamo in tal senso definirla una piccola riforma con grandi effetti. Infatti, quella che a prima vista può apparire, agli occhi del comune cittadino, una semplice operazione matematica si è rivelata realtà ben più complessa ed articolata. Autorevoli commentatori hanno evidenziato come proprio questa complessità sia stata probabilmente sottovalutata dallo stesso legislatore costituzionale²⁵; al tempo stesso ci si è domandati se, alla luce dei significativi interventi di adeguamento successivamente rivelatisi necessari, non sarebbe stata opportuna una disciplina transitoria²⁶.

Gli ambiti per i quali, per primo, si è avvertita l’urgenza di adottare una normativa di adeguamento rispetto ai nuovi numeri delle Camere sono senza dubbio la materia elettorale e quella dei Regolamenti d’assemblea. Relativamente al primo profilo, negli ultimi giorni del 2020 il Governo Conte II, in esecuzione di una delega ricevuta l’anno precedente dal Parlamento, ha ridefinito con decreto i collegi elettorali conformandoli

²¹ A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9/2019, 5-6.

²² E. ROSSI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 243.

²³ Si pensi, ad esempio, alla determinazione dei tempi di discussione o alla circostanza che la quasi totalità delle votazioni avviene attraverso strumenti elettronici.

²⁴ Cfr. L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa, 2020, 172.

²⁵ Così, ad esempio, vi è chi ritiene che i promotori abbiano considerato il numero dei parlamentari una variabile indipendente e ininfluenza rispetto alla funzionalità delle Camere. Cfr. S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione*, cit., 5; ancora, vi è chi parla di «falso mito della riforma puntuale», affermando come la legge costituzionale del 2020 «nasconde al suo interno problematiche molto più generali, sia per quanto attiene gli effetti immediati che derivano dalla sua approvazione, sia per quanto attiene le ulteriori e successive prospettive di riforma costituzionale in fase di discussione». Cfr. E. CATELANI, *Una riforma costituzionale puntuale*, cit., 306. In particolare, l’A. pone a confronto il recente intervento di revisione con la l. cost. 2/1963, evidenziando la minor ‘problematicità’ di quest’ultima rispetto alla prima.

²⁶ Cfr. G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 7; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 362; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione*, cit., 3.

alle nuove realtà assembleari²⁷. L'intervento si è reso necessario per evitare che la contrazione del numero dei parlamentari potesse produrre un effetto distorsivo in senso eccessivamente maggioritario della legislazione elettorale in vigore; in particolare, l'adozione di un criterio ‘frazionario’ in luogo di quello numerico-fisso ha consentito di non alterare la proporzione tra quota maggioritaria e proporzionale prevista dal Rosatellum.

Per quanto invece attiene ai Regolamenti d'aula, il percorso di adeguamento si è rivelato più articolato e - quantomeno per Montecitorio - ben lontano dall'essere portato a compimento. Il tema è in questo caso duplice: per un verso, allineare le dimensioni degli organi interni delle Camere alla nuova composizione di queste ultime, per l'altro, continuare ad assicurare quell'insieme di prerogative e garanzie riconosciuto dall'ordinamento in favore delle minoranze parlamentari²⁸. Va infatti rammentato che le normative interne dei due rami del legislativo condizionano la nascita di organi endogeni – ad esempio le Giunte e i Gruppi – alla presenza di un numero minimo di componenti; al medesimo tempo, il problema si è posto anche per quanto riguarda le Commissioni. Se per la composizione dei primi ha finora prevalso il principio della rappresentatività su quello della proporzionalità, quest'ultimo criterio è quello indicato dalla Carta per la costituzione delle Commissioni²⁹.

Ancora più delicato il tema, ora accennato, della tutela delle minoranze parlamentari: numerose sono infatti le disposizioni regolamentari che vincolano l'attivazione di determinati istituti ad una soglia minima di deputati e senatori³⁰.

Anche solo queste ultime brevi osservazioni fanno ben comprendere quanto in precedenza affermato, ovvero che il taglio dei parlamentari sia assai lontano dall'essere una sterile operazione aritmetica e – in assenza di interventi adeguativi – sia potenzialmente in grado di incidere «sull'intera dinamica della nostra forma di governo parlamentare»³¹.

Le due Assemblee hanno reagito a questi stimoli in tempi e con modalità differenti, concorrendo a creare, tra i rispettivi Regolamenti, una situazione di asimmetria di cui si dirà a breve. Difatti, mentre il Senato ha varato nelle ultime

²⁷ Si fa qui riferimento, rispettivamente, alla legge di delegazione 51 del 27 maggio 2019 e al decreto legislativo 177 del 23 dicembre 2020. Circa l'opportunità o meno dello strumento della delega per la disciplina elettorale cfr.: M. PODETTA, *Il pregio di fondo, e qualche difetto, della legge n. 51 del 2019 (in attesa di una, comunque, non rinnovabile riforma elettorale)*, in *Nomos*, 2/2019, 6; D. CASANOVA, *La delega legislativa per la determinazione dei collegi elettorali: profili critici di merito e di metodo*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2018, 179 ss.

²⁸ Diversamente, questa necessità non è stata rilevata rispetto agli artt. 62, 72, 94 e 138 della Costituzione nella parte in cui configurano strumenti di garanzia delle opposizioni. Questi ultimi sono infatti costituiti dalla previsione di quorum deliberativi determinati in via ‘percentuale’. Si veda in proposito L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 351-353.

²⁹ Sul punto si veda: S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione*, cit., 7 ss.; S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1/2022, 4 ss.

³⁰ Vi è peraltro chi ritiene che un'eventuale mancata modifica di questi quorum costituirebbe di per sé una riforma in senso maggioritario del modello parlamentare. cfr. C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1/2020, 31 ss.

³¹ Vedi F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale*, cit., 25.

settimane della conclusa legislatura³² una consistente revisione della propria normativa interna, altrettanto non è riuscita a fare la Camera dei Deputati.

La riforma approvata dall’aula di Palazzo Madama è peraltro andata al di là del semplice dato numerico, essendo intervenuta anche su diverse regole di funzionamento dell’Assemblea. Infatti, oltre ad adeguare i quorum, le prescrizioni per la costituzione dei Gruppi e il numero stesso delle Commissioni permanenti alle nuove dimensioni ex legge 1/2020, sono state adottate diverse modifiche regolamentari dirette a combattere la mai risolta piaga del transfughismo³³.

Come accennato, parallelamente non si è avuta un’analoga azione di riforma da parte della Camera dei Deputati che ha lasciato chiudere la XVIII legislatura senza procedere in tal senso; solo all’indomani dell’insediamento del nuovo Parlamento, l’Assemblea di Montecitorio ha iniziato a metter mano al proprio Regolamento, adottando peraltro una strategia distinta in due fasi³⁴. Infatti, nel progetto di riforma presentato dalla Giunta per il Regolamento il 23 novembre 2022 – e votato dall’Aula sette giorni dopo – è stato previsto un primo limitatissimo pacchetto di emendamenti da approvare in tempi strettissimi, rinviando ad un momento successivo per un più ampio e complessivo programma di revisione finalizzato a «favorire un migliore andamento dei lavori parlamentari»³⁵. Sostanzialmente, le uniche modifiche al Regolamento già deliberate dalla Camera hanno natura prettamente numerica riguardando, da un lato la ridefinizione dei diversi quorum in esso previsti e, dall’altro, una riduzione delle soglie per la costituzione dei Gruppi, delle componenti politiche del Gruppo misto e delle due Giunte; interventi, questi ultimi, destinati oltretutto ad entrare in vigore dalla prossima legislatura.

Come può facilmente intuirsi, il diverso passo tenuto dai due rami del Parlamento nell’adeguare le rispettive discipline interne alla legge costituzionale del 2020 ha determinato quell’asimmetria cui prima si è accennato. Tale assenza di ‘coordinamento regolamentare’ non può che essere valutata come incoerente e decisamente poco opportuna, soprattutto alla luce delle recenti - e meno recenti - prove di riconferma di un

³² Relativamente ai tempi e alla opportunità-necessità o meno di procedere ad una revisione dei Regolamenti parlamentari a ‘Camere sciolte’ si veda: S. CURRERI, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l’unanimità dei gruppi?*, in *LaCostituzione.info*, 27 luglio 2022.

³³ Per un’analisi più ampia della riforma del Regolamento del Senato si rinvia a: L. BARTOLUCCI, *Le nuove camere alla sfida delle “asimmetrie” su gruppi e commissioni parlamentari*, in *Luiss School of Government Policy Brief*, 3/2022; D.A. AMBROSELLI, *La riforma del Regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, 34/2022; L. DE CARLO, *L’adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2022, 94 ss.; E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell’esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 30/2022.

³⁴ In merito ai recenti emendamenti al Regolamento della Camera dei Deputati, si veda: R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, 24/2022; G. SULPIZI, *“Eppur si muove”*: timide riforme del Regolamento della Camera dei Deputati, in *Nomos*, 3/2022; N. LUPO, *Una legislatura a “ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2022.

³⁵ Cfr. *Proposta di modifica al Regolamento della Camera dei Deputati*, doc. II, n. 5, 23 novembre 2022 (relatori Onn. Fornaro e Iezzi).

modello bicamerale perfetto e paritario³⁶. In particolare, è certamente condivisibile il timore di chi ritiene che una differente articolazione delle Commissioni permanenti nelle due Camere non potrà essere d’aiuto al buon andamento della funzione legislativa³⁷.

3. Verso un bicameralismo sempre più perfetto

A conferma di quanto prima affermato a proposito del carattere ‘attualmente intangibile’ del bicameralismo italiano, la recente riforma dell’art. 58 della Carta ne costituisce un ulteriore tassello: tutte le revisioni costituzionali che, nel corso degli anni, hanno toccato proprio l’assetto bicamerale ne hanno sostanzialmente accentuato la simmetria³⁸. Ecco che legge costituzionale 1/2021, ponendosi in questa scia, appare ben più coerente con quella consapevolezza – circa ‘l’ineluttabilità’ di un bicameralismo perfettamente indifferenziato - di cui si è detto in apertura di questo contributo.

Volendo applicare anche a questa seconda revisione costituzionale il medesimo schema d’analisi adottato per il ‘taglio dei parlamentari’ - ovvero l’esame delle ragioni e degli effetti dell’intervento emendativo – appare da subito evidente che le motivazioni che hanno indotto il legislatore ad agire sono in questo caso ben più convincenti.

In primo luogo, a differenza di quanto visto a proposito della legge costituzionale del 2020, una comparazione con le altre esperienze parlamentari – quantomeno europee – è in grado di offrire un quadro più chiaro e certamente più omogeneo ma, al contempo, poco confortante. Il diritto di voto per tutte le assemblee direttamente elettive si acquisisce sempre al compimento del diciottesimo anno di età; uniche eccezioni il Consiglio Nazionale di Vienna e la Camera dei Rappresentanti maltese per le quali, negli ultimi anni, è stato esteso ai sedicenni e ai diciassettenni per il Parlamento di Atene³⁹. Peraltro, proprio il voto ai minori di anni diciotto è attualmente in fase di

³⁶ Si fa qui riferimento all’esito del referendum costituzionale del 2016 (nonché di quello del 2006), alla legge elettorale 165 del 2017, al monito della Consulta contenuto nella sentenza 35/2017, senza tacere della prassi costituzionale dove lo scioglimento delle Camere è sempre stato contestuale. Tutti questi passaggi rappresentano innegabili testimonianze di come lo ‘strano’ bicameralismo italiano venga periodicamente sempre riconfermato anche lì dove – vedi i referendum (2006 e 2016) ex art. 138 Cost. - l’intenzione iniziale sia di segno opposto.

Si consideri peraltro che tra gli obiettivi della precedente riforma del Regolamento di Palazzo Madama (2017) vi era l’intento di conseguire una maggior uniformità normativa con la Camera dei Deputati.

³⁷ Cfr. N. LUPO, *Una legislatura a “ranghi ridotti”*, cit., 12.

³⁸ Dalla legge costituzionale 2/1963 alle revisioni della Carta oggetto di questo contributo. Cfr. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 342.

³⁹ Rispettivamente, art. 26 della Costituzione federale austriaca (emendato nel 2007) e art. 53 della Costituzione di Malta (emendato nel 2018); per quanto riguarda l’esempio greco, il limite di età è stato abbassato con la nuova legge elettorale voluta dal Governo Tsipras nel 2016.

Oltre a quelli ora citati, pochi sono gli altri casi dove il diritto di voto per l’elezione delle assemblee legislative nazionali è previsto per i minori di anni 18: Argentina e Brasile gli esempi più rilevanti.

‘sperimentazione’ in alcuni importanti realtà democratiche dove è localmente previsto per le elezioni di organi assembleari di enti territoriali⁴⁰.

In secondo luogo, non può non considerarsi che la *ratio* originaria che indusse i costituenti a prevedere differenti e più alti requisiti d’età per l’elezione dei componenti di Palazzo Madama è venuta meno ormai da molto tempo. Il legislatore del ’46-’48 aveva infatti costruito un assetto bicamerale che fosse funzionale ad un Senato quale Camera di compensazione rispetto a quella di Montecitorio; assetto per il quale proprio la previsione di una parziale diversificazione ‘anagrafica’ dell’elettorato attivo doveva assicurare un «elemento “riflessivo” nella rappresentanza politica»⁴¹ del Senato. È del pari vero che, sin dai primi anni di vita repubblicana, la seconda Camera ben poco riuscì a svolgere il ruolo che per essa era stato immaginato; non solo i pochi elementi di differenziazione tra le due assemblee si rivelarono da subito insufficienti ma furono ulteriormente offuscati tanto dalla prassi quanto dallo stesso legislatore costituzionale (oltreché ordinario)⁴², realizzando così un bicameralismo sempre più perfetto non solo sul piano funzionale. Dunque, tale ‘acquisita’ natura paritaria del bicameralismo italiano non può che imporre di «rispettare il principio di eguaglianza del voto per (due) Camere che esercitano le stesse funzioni»⁴³.

D’altronde, del tutto similmente a quanto si è osservato a proposito della riduzione del numero dei parlamentari, diverse sono state negli anni passati le proposte dirette a rivedere i limiti d’età del diritto di elettorato - tanto attivo che passivo - per il Senato⁴⁴.

Accanto alle riflessioni storico-comparatistiche di cui si è dato brevemente conto, vi è una, ancor più pregnante, ragione di equità ‘sociale’ a fondamento della novella costituzionale del 2021. La rinuncia ad ogni velleità di differenziazione dell’assetto bicamerale rende non più ulteriormente tollerabile l’esclusione dal voto di 3.7 milioni di giovani elettori (circa l’8% dell’intero corpo elettorale)⁴⁵. In un contesto istituzionale

⁴⁰ Possono qui citarsi, sempre in Europa, gli esempi di Norvegia e Germania. Più in generale, si deve constatare che una riflessione sull’abbassamento del limite di età per l’esercizio del voto è sempre più diffusa.

⁴¹ C. CARUSO, *Il voto ai diciottenni per il Senato: una modifica inevitabile in attesa del Parlamento che verrà*, in *Giustizia insieme*, 28 luglio 2021, 2.

Tuttavia, è dato acquisito che il modello bicamerale che scaturì dall’Assemblea Costituente, più che il frutto di un disegno consapevole, fu il risultato di reciproci veti e concessioni che segnarono - soprattutto con la ‘rottura degasperiana’ del ’47 - i rapporti tra le due principali aree politiche di quel consesso: quella moderata a trazione cattolica e quella progressista (che avrebbe, di lì a poco, dato vita al Fronte Democratico Popolare).

⁴² Tra le prime testimonianze, la legge elettorale per il Senato (l. 29/1948) che, al netto di qualche limitato correttivo in senso maggioritario, delineava un sistema largamente proporzionale del tutto analogo a quello previsto per la Camera dei Deputati. Nella medesima direzione, le vicende legate alla durata della legislatura di Palazzo Madama, dagli scioglimenti anticipati del ’53, ’58 e ’63 alla legge costituzionale n. 2 del 1963 che parificò la durata dei due rami del Parlamento.

⁴³ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, cit. 69.

⁴⁴ Per una ricostruzione puntuale dei progetti di legge al riguardo si veda, SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, *Dossier 128 – Modifica dell’art. 58 della Costituzione in materia di elettorato per l’elezione del Senato della Repubblica (A.C. 1511 e abb.)*, 14 maggio 2019.

⁴⁵ Si deve peraltro considerare che prima della legge 39/1975, che abbassò la maggiore età a 18 anni, la differenza tra gli elettorati delle due Camere era più contenuta. Fino a quel momento, infatti, le classi di età toccate dal primo comma dell’art. 58 della Costituzione erano quattro e non sette come sarebbe poi stato.

che, verosimilmente, sarà ancora a lungo cristallizzato su una completa assimilazione dei due rami del Parlamento, tale discriminazione rappresenta un vero e proprio ‘deficit’ di rappresentatività. Un’ingiustificabile compressione dei diritti politici oltretutto a danno di quella componente dell’elettorato portatrice, per sua natura, di un approccio meno ‘contingente’ e, tendenzialmente, più proiettato al futuro⁴⁶. Nel momento in cui in altre realtà ordinamentali ci si confronta sull’estensione del diritto di voto ai minori di diciotto anni o si ipotizzano strumenti parlamentari cui affidare gli interessi delle future generazioni⁴⁷, la riforma costituzionale del 2021 appare non solo doverosa ma al tempo stesso drammaticamente tardiva.

A favore della novella dell’art. 58 della Carta depone infine una ragione di pragmatico buon senso nonché di «opportunità costituzionale»⁴⁸. In presenza di una parità funzionale delle Camere, un elettorato non altrettanto allineato determina, per esse, il rischio di una differenziazione nella composizione politica⁴⁹. Ciò è particolarmente vero oggi se si considera l’impressionante mobilità del corpo elettorale che da anni non vota più sulla base di un criterio di appartenenza politica. Quantunque sia stato osservato che l’equiparazione dell’elettorato attivo delle due Assemblee non sia garanzia di un esito elettorale omogeneo⁵⁰, non può negarsi che tale passaggio ne costituisca comunque un presupposto favorevole, come d’altronde testimonia il voto del 25 settembre scorso⁵¹.

A conclusione di questo breve contributo sui primi due provvedimenti costituzionali della trascorsa legislatura, preme esprimere un rammarico e - al tempo

⁴⁶ Cfr. N. LUPO, *Il “mezzo voto” ai cittadini più giovani: un’anomalia da superare quanto prima*, in *Rivista AIC*, 6/2019, 72-73. In particolare, l’A. evidenzia come, dato il costante invecchiamento della popolazione soprattutto nel mondo occidentale, il ‘non voto’ di giovani adulti determini «un’elevazione progressiva dell’età dell’elettore mediano».

⁴⁷ Circa i differenti limiti d’età per l’esercizio del diritto di voto si richiama quanto riportato alla nota n. 37. Per quanto invece concerne la tutela delle giovani e future generazioni si citano le esperienze dell’*Eduskunta* del Parlamento finlandese (1993), la Commissione per le generazioni future della *Knesset* (2001-2006), l’*Ombudsman* per le generazioni future ungherese (2007-2011). Sul tema, cfr. R. PAURA, *Contro il presentismo: una commissione parlamentare sul futuro per una politica transgenerazionale e di lungo termine*, in *Futurimagazine.it*, 28 luglio 2022; L. BARTOLUCCI, *La necessità di orientare le decisioni al futuro: il Committee for the Future del Parlamento finlandese*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2019, 68-71.

⁴⁸ Così l’on. Ceccanti nelle poche righe di accompagnamento alla proposta di legge costituzionale (C. 1647) presentata, a sua firma, alla Camera il 6 marzo 2019.

⁴⁹ «Differenziare l’elettorato attivo in un assetto nel quale le due Camere sono poste su un piano di assoluta parità funzionale è non soltanto inutile, ma persino controproducente. Esse esercitano la funzione legislativa in modo paritetico e conferiscono legittimità al governo [...] il che esige che entrambe abbiano la medesima fonte di legittimazione. Ed esige per l’appunto che questa fonte di legittimazione sia il popolo sovrano, nella sua interezza» A. GIGLIOTTI, *Il voto ai diciottenni per il Senato: un compromesso al ribasso*, in *LaCostituzione.info*, 12 luglio 2021.

Non possono non richiamarsi a tal proposito la già citata sentenza 35/2017 della Corte Costituzionale circa la parziale illegittimità della legge elettorale sottoposta al suo vaglio e il successivo intervento correttivo del Parlamento che rappresentano ulteriori testimonianze della necessità di raggiungere un ‘monocameralismo bicamerale’.

⁵⁰ Cfr. T.E. FROSINI, *Voto Senato, a che pro? I dubbi di Frosini sulle micro riforme*, in *Formiche.net*, 9 luglio 2021. Il costituzionalista rileva come vadano considerate altre variabili in grado di incidere sulla maggiore o minore uniformità del voto: la legge elettorale, la previsione della ‘base regionale’ ex art. 57 Cost. e, soprattutto, il sempre più forte astensionismo specie tra gli elettori più giovani (<40 anni).

⁵¹ La differenza, tra Camera e Senato, dei voti ottenuti dalle liste che si sono presentate alle ultime elezioni (le uniche post-riforma) è sempre al di sotto dei trenta decimali di punto percentuale.

stesso – un auspicio per quanto non è stato fatto e poteva invece farsi. Un vero peccato è stato non cogliere l’occasione per riformare anche il secondo comma dell’art. 58 e allineare il requisito d’età del diritto di elettorato passivo per Palazzo Madama a quello della Camera. La gran parte delle, buone, ragioni elencate a sostegno della legge costituzionale 1/2021, avrebbero dovuto impegnare il legislatore affinché procedesse ad una revisione anche della parte restante della norma. Proprio nel momento in cui si procede verso un bicameralismo sempre più paritario, come ampiamente argomentato, non si comprende la scelta del Parlamento di non toccare uno degli ultimi residui di una differenziazione mai pienamente compiuta⁵².

Indubbiamente la strategia dei piccoli passi ha prodotto risultati di rilievo come le quattro riforme costituzionali della XVIII legislatura dimostrano chiaramente. Al tempo stesso, non può che stigmatizzarsi una sua interpretazione troppo rigorosa. Il timore - similmente a quanto accaduto in occasione dell’iter di approvazione della legge cost. 1/2020 quanto della 1/2021 - è di lasciar fuori dal perimetro dell’azione di riforma elementi importanti, la cui assenza rischia di condurre ad un risultato miope e scarsamente coerente.

⁵² Per una sintetica ricostruzione dell’esclusione dal testo della riforma dell’emendamento relativo al secondo comma dell’art. 58 Cost. si veda C. CARUSO, *Il voto ai diciottenni per il Senato*, cit., 3, che definisce «non lineare» l’andamento dei relativi lavori parlamentari.