

***Audizione del 12 novembre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn.
1440 e conn. (estensione elettorato per il Senato)***

*di Luca Longhi – Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Universitas
Mercatorum di Roma*

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori,

mi sia consentito, in via preliminare, di porgere alla Commissione i miei più vivi ringraziamenti per avermi dato l'onore di essere audito in questa autorevole Sede.

Il disegno di legge costituzionale di modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica, mediante la soppressione delle parole «dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età» dal primo comma, sottoposto oggi al nostro esame, persegue un obiettivo in agenda – sia pure in maniera intermittente – da diversi decenni oramai (perlomeno, sin dall'epoca della Commissione Bozzi): quello di parificare l'elettorato attivo per l'elezione dei componenti delle due Camere.

Il ritorno dell'argomento al centro della scena parlamentare è certamente dovuto anche all'ampio e vivace dibattito suscitato nel Paese dalla vicenda referendaria del 2016, che ruotava, com'è noto, prevalentemente intorno al correlativo tema del superamento del bicameralismo paritario.

L'esito di quella consultazione ha consigliato di affrontare la modifica dell'art. 58 Cost. nella direzione indicata dal disegno in esame, sebbene si tratti, evidentemente, solo di un singolo aspetto della ben più articolata questione del rapporto tra i due rami del Parlamento.

1. Il presente contributo, per ragioni di tempo e di aderenza all'oggetto dell'odierna audizione, non potrà che affrontare solo indirettamente gli altri aspetti che concorrono a definire l'attuale organizzazione del Parlamento, dovendosi concentrare piuttosto sulla valutazione del disegno di legge costituzionale che attiene al solo profilo della soglia di età per poter eleggere i senatori.

Proprio il carattere puntuale della modifica sottoposta oggi alla nostra attenzione, tuttavia, autorizza a considerare la riforma in un'ottica *avulsa*, per quanto possibile, dal tema del bicameralismo – che verosimilmente impegnerà il Parlamento (ed anche questa Onorevole Commissione) in nuove future occasioni – quanto invece avuto riguardo anche ad elementi di diversa matrice, come l'istituto dell'elettorato per sua stessa natura reclama.

Mi riferisco, soprattutto, al mutato contesto socio-culturale del Paese rispetto alla stagione costituente del 1946-1947, i cui lavori devono costituire oggi imprescindibile punto di partenza di ogni ragionamento in materia, oltre che, ovviamente, preziosa testimonianza della straordinaria qualità degli uomini che la animarono.

Le ferite della guerra e della fase istituzionale che la precedette consigliarono i Costituenti di prevedere degli elementi differenziali anche nella composizione su base anagrafica del corpo elettorale dei due rami del Parlamento, al fine di allocare nel Senato quelle caratteristiche di maturità ed equilibrio utili a bilanciare gli entusiasmi delle giovani generazioni, verso le quali non si nutriva ancora piena fiducia.

È singolare, poi, che, nel 1975, essendosi abbassata, con la legge n. 39, la soglia per il raggiungimento della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno, si sia ulteriormente divaricata la forbice tra gli elettorati di Camera e Senato (allargata a ben sette anni), amplificando, in tal modo, gli effetti della scelta dei Costituenti, in un periodo, peraltro, di maggiore progresso e scolarizzazione.

Se si guarda all'originaria *ratio* di tale differenziazione, l'effetto prodotto dalla riforma del 1975 ha dato luogo certamente ad un elemento di disarmonia o, se si preferisce, ad uno *scoordinamento* tra il primo comma dell'art. 58 Cost. e il primo comma dell'art. 48 Cost., in tema di riconoscimento del diritto di voto, che perdura da oltre quarant'anni.

La circostanza che una legge ordinaria – che perseguiva, giova evidenziarlo, tutt'altre finalità – abbia conseguito un simile effetto, in parte distorsivo, come osservato, del coordinamento originariamente stabilito tra gli artt. 48 e 58 Cost., rappresenta già di per sé un valido argomento sistematico per sollecitare una modifica come quella in discussione.

Non si ravvisano più delle ragioni per tenere distinte le basi elettorali dei due rami del Parlamento, tanto più sulla scorta del criterio della maturità anagrafica, tenuto conto che non vi è più motivo di dubitare del *discernimento* o della *ponderatezza* (per richiamare parole utilizzate dai Costituenti) dei cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età (e, in quanto tali, capaci di agire) che non abbiano ancora superato il venticinquesimo anno.

Si potrebbe rilevare, anzi, che la perdurante accresciuta distanza tra i due elettorati, anche alla luce delle statistiche sull'astensionismo delle ultime consultazioni, non aiuti a realizzare in una dimensione di effettività la piena partecipazione delle giovani generazioni alla vita *politica* (nel senso etimologico della parola) del Paese.

In una fase *matura* della democrazia, come quella che ci troviamo a vivere, il valore della partecipazione può ritenersi prevalente rispetto all'esigenza – avvertita come prioritaria in fase costituente – che il Senato giochi un ruolo di «raffreddamento» degli eventuali *slanci* dell'altra Camera, tanto più che, nel quadro del bicameralismo perfetto così come attualmente definito, restano in vigore altri e più efficaci elementi di differenziazione (si pensi agli artt. 57 e 58, co. 2 Cost.) che incidono in concreto sulla composizione dei due rami del Parlamento.

Pertanto, l'estensione dell'elettorato per il Senato, fermi restando gli altri elementi di differenziazione tra le Camere, può rivelarsi una misura del tutto opportuna, in quanto, da un lato, inclusiva e, dall'altro, per quanto consentito dalle leggi elettorali (vero nodo della questione che non può essere affrontato in questa sede), congeniale alla formazione di maggioranze coerenti nei due rami del Parlamento, nella prospettiva della governabilità.

2. Venendo alle situazioni giuridiche soggettive interessate dalla riforma, si sarebbe portati *prima facie* ad osservare che, nel contesto odierno, non sussistano ragioni per ritenere *immaturi* per votare per il Senato, sia pure in astratto, soggetti cui l'ordinamento, a vari livelli, riconosce poteri (e responsabilità) altrettanto delicati e impegnativi, dalla capacità di agire alla capacità di contrarre matrimonio.

La dottrina ci ha, invero, da tempo insegnato che l'art. 58 Cost. non mette in discussione la capacità elettorale *tout court* dei cittadini tra i diciotto e venticinque anni, che, non a caso, sono qualificati anch'essi come «elettori», in ideale collegamento con il più volte richiamato primo

comma dell'art. 48 Cost.¹, ma evidenzia piuttosto un'esigenza *organizzatoria* di articolare in modo differenziato gli elettorati delle due Camere, per i motivi sinteticamente illustrati².

Tuttavia, nella fase attuale, caratterizzata da una certa *crisi* degli istituti classici della democrazia (a cominciare dai partiti politici, che in un periodo precedente avevano saputo rivestire anche un ruolo virtuoso di coinvolgimento e selezione dei giovani sin dagli anni della scuola), la conservazione del primo comma dell'art. 58 Cost. rischia solo di dilatare – in assenza di motivazioni ragionevoli – la distanza concettuale tra popolo e votanti, indebolendo, in un certo senso, la sovranità stessa così come affermata dall'art. 1 della Carta, in relazione al profilo della formazione della volontà popolare.

Si può, anzi, dire che la modifica dell'art. 58 Cost. nella direzione proposta, anche alla luce delle argomentazioni sviluppate nell'ambito del dibattito parlamentare, contribuisca a consolidare l'effettività di quella rappresentanza nazionale che spetta ad ogni membro del Parlamento ai sensi dell'art. 67 Cost.

L'obiettivo che una simile modifica mirerebbe a realizzare può essere individuato in un auspicabile rafforzamento della rappresentanza a fronte di un *sacrificio*, in fin dei conti, assolutamente accettabile – e, peraltro, tutto da dimostrare – nel quadro ordinamentale in vigore.

Se si considera, poi, che un'eventuale omogeneizzazione delle basi elettorali di Camera e Senato, come si è già avuto modo di osservare, gioverebbe pur sempre alla stabilità della funzione di governo, allora si può affermare che una riforma come quella in esame avrebbe il pregio, non banale nella nostra esperienza costituzionale, di coniugare, in una certa misura, i valori della *rappresentanza* e della *governabilità*, spesso in contrasto tra loro.

3. Quando si discorre di istituzioni democratiche, la *gioventù* non può essere sbandierata come un valore in senso assoluto, né tantomeno demonizzata in quanto tale, ma deve essere semplicemente messa a fuoco nella prospettiva tracciata dai principi costituzionali.

¹ Cfr. G. PALMA, *Elettorato e liste elettorali* (voce), in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, pp. 672 ss., ora anche in G. PALMA, *Scritti giuridici di Giuseppe Palma*, Napoli, 2014, pp. 73 ss.

² Cfr. T. MARTINES, *artt. 56-58*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, vol. 1 (artt. 55-63), Bologna-Roma, 1984, pp. 43 ss.

In questo caso, l'estensione dell'elettorato attivo per il Senato agli elettori più giovani non può che essere valutata in senso favorevole, militando tutt'al più ragioni ostative all'estensione a tale categoria dell'elettorato passivo (che, ad ogni buon conto, non rientra nell'oggetto del disegno di legge in discussione), anche solo per tenere fede alla vocazione originaria dell'organo (dal latino *senex*) e, più in generale, alla sua matrice storica di «Camera alta».

A ciò si aggiunga che una disciplina dell'elettorato attivo come quella attualmente in vigore non trova praticamente riscontro nella comparazione con gli altri sistemi presenti nello spazio giuridico europeo, dalla quale emerge la sostanziale unicità del modello italiano relativamente al profilo considerato.

Un approccio *laico* al tema della gioventù, come quello che si è cercato di adottare in questa sede, non esclude, tuttavia, di evidenziare la contraddizione, sia pure da un punto di vista simbolico, tra una disposizione comunque penalizzante (negli effetti se non anche nella *ratio*) delle giovani generazioni e l'attenzione – più spesso declamata che non reale – che l'ordinamento giuridico va manifestando da alcuni decenni nei confronti delle generazioni future, come se queste ultime meritassero una protezione addirittura maggiore rispetto a chi reclama *qui e ora* (ma potremmo dire *ora o mai più*) il proprio ruolo nella società.

4. In conclusione, tenuto conto delle motivazioni sommariamente esposte nella presente memoria e in attesa di un più ampio ed organico dibattito sul principio bicamerale che investa i profili chiamati ad incidere in maniera più diretta sulla natura e sulla composizione dei due rami del Parlamento, si può sostenere che la modifica dell'art. 58 Cost. nella versione proposta dal disegno di legge costituzionale in esame rappresenti un *doveroso* aggiornamento di una previsione divenuta quanto mai anacronistica, alla luce della richiamata legge n. 39 del 1975, e non più rispondente alla *ratio* che l'aveva originata.

Non sembra che tale modifica – ed è quel che più conta quando si valutano interventi puntuali sul testo costituzionale – comporti sostanziali problemi di coordinamento con altre disposizioni della Carta, contribuendo anzi a risolvere, come osservato, le parziali disarmonie oggi esistenti con l'art. 48 Cost.

Si tratta, in sintesi, di una riforma «indolore» che può essere giudicata, senza nessuna enfasi, come una misura, assolutamente opportuna, di manutenzione normativa resa necessaria dalle

evoluzioni sociali, culturali e istituzionali intervenute negli ultimi tempi, al fine di porre rimedio, per quanto possibile e limitatamente agli orizzonti della disposizione considerata, agli effetti distorsivi della rappresentanza democratica emergenti dall'attuale disciplina.