

Le recenti leggi di revisione costituzionale: modifiche puntuali o premesse per un nuovo assetto delle pubbliche istituzioni?

GIULIO M. SALERNO¹

1. Premessa: revisioni puntuali e grandi riforme della Costituzione

La revisione della Costituzione è un cantiere sempre aperto. In questi ultimi due anni, in particolare, sono state approvate due leggi di revisione costituzionale relative alla formazione e composizione del Parlamento: la Legge Costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 sulla riduzione del numero dei parlamentari e sulla nomina dei senatori a vita (e che, prima di essere promulgata, è stata anche sottoposta il 20 e 21 settembre 2020 a *referendum popolare*, ed è stata approvata con quasi il 70% dei voti validamente espressi e, tenuto conto di quanto si sono recati al voto, con poco più del 35% degli aventi diritto al voto²); e la legge costituzionale sulla riduzione dell'età necessaria per acquisire l'elettorato attivo (cioè per poter votare, ma non per essere eletti) per il Senato della Repubblica. In sostanza, non più al compimento dei venticinque anni, ma al compimento dei diciotto anni, e quindi al raggiungimento della cosiddetta "maggiore età", si potrà votare non soltanto per l'elezione dei deputati – come già è previsto – ma anche per l'elezione dei senatori. In tal modo, ampliando il corpo elettorale (cioè il complesso dei cittadini aventi diritto di voto) del Senato e

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

² Ai sensi dell'art. 138 Cost., qualora nelle seconde deliberazioni di ciascuna Assemblea parlamentare la legge costituzionale non sia approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti, entro tre mesi 500.000 elettori, o un quinto dei membri di ciascuna Assemblea, o 5 Consigli regionali possono chiedere il referendum popolare al fine di confermare o respingere l'atto approvato dal Parlamento; l'esito di questo referendum costituzionale è determinato dalla maggioranza dei voti validamente espressi, non risultando in alcun modo rilevante il numero dei votanti (a differenza del referendum abrogativo il cui esito è valido a condizione che abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto). Nel caso del referendum costituzionale del settembre 2020 sulla legge costituzionale in questione, hanno partecipato al voto poco più del 51% degli aventi diritto, sicché, in sostanza, la legge costituzionale ha ricevuto il voto favorevole di poco più del 35% del totale dei cittadini aventi diritto di voto.

rendendolo coincidente con quello della Camera, si è cancellata una delle principali distinzioni di carattere strutturale tra queste due Assemblee parlamentari. Rimangono ancora fermi gli altri aspetti distintivi: l'elezione del Senato su base regionale; la ben diversa numerosità dei componenti in quanto i senatori elettivi del Senato sono la metà dei deputati (200 rispetto a 400, dopo la Legge cost. n. 1/2020); la presenza dei senatori a vita (al massimo cinque, come chiarito dalla Legge cost. n. 1/2020); la diversa età per l'elettorato passivo (venticinque anni per essere eletto deputato e quaranta anni per essere eletto senatore).

Poiché quest'ultima legge costituzionale non è stata approvata nelle seconde votazioni di ciascuna Assemblea parlamentare con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione il 13 ottobre 2021 scade il termine³ per depositare un'eventuale richiesta di referendum popolare al fine di confermare o respingere l'atto di rango costituzionale approvato dalle Camere. Ma non essendosi sinora avviata nessuna procedura in tal senso – cioè non essendo state avviate le procedure per raccogliere le necessarie sottoscrizioni (da parte di 500.000 cittadini elettori, o di un quinto dei componenti di ciascuna Camera, o ancora di cinque Consigli regionali) –, è praticamente sicuro che anche quest'atto di revisione sarà promulgato dal Capo dello Stato, entrerà in vigore e sarà rubricato come la Legge costituzionale n. 1 del 2021.

Queste leggi di revisione "puntuale" della Costituzione dimostrano che, dopo i due falliti tentativi delle "grandi riforme" costituzionali relative alla seconda Parte della Costituzione e promosse nel 2006 dal governo di centro-destra presieduto da Berlusconi, e nel 2017 dal governo di centro-sinistra presieduto da Renzi, il Parlamento è tornato sulla strada delle modifiche mirate e circoscritte del testo costituzionale. Si tratta, invero, della strada che ha caratterizzato la nostra esperienza repubblicana, fatta eccezione soltanto per la Legge costituzionale n. 3/2001 che ha interessato una numerosa quantità di disposizioni poste nel Titolo V della seconda Parte della Costituzione, ovvero il Titolo relativo agli ordinamenti territoriali (le Regioni, le Province e i Comuni, cui sono state aggiunte, proprio con la Legge cost. n. 3/2001, le Città metropolitane).

Va ricordato, a tal proposito, che dal 1948 in poi sono state approvate numerose leggi di revisione puntuale della Costituzione, che hanno modificato in tanti e specifici aspetti più del 25% degli articoli originariamente approvati dai costituenti⁴. Di norma, come si è appena detto, si è agito di volta in volta su

³ Si tratta del termine di tre mesi che decorre dal giorno in cui avviene la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della legge costituzionale approvata dal Parlamento, pubblicazione che nel caso di specie è avvenuta il 13 luglio 2020.

singole o poche disposizioni. Insomma, con le due leggi costituzionali recentemente approvate, si è rinunciato alla suggestione delle “grandi riforme” costituzionali, e si è ripristinata la prassi secondo cui ciascuna legge di revisione si concentra su specifiche questioni, e non si presenta dunque come una “riforma” relativa ad un esteso ambito della Costituzione, né, tanto meno, come una revisione totale o onnicomprensiva del testo costituzionale. In questo modo, probabilmente, si intende anche sfuggire all'accusa – spesso ripetuta proprio nei confronti delle proposte formulate prima da Berlusconi e poi da Renzi – di voler sovvertire la Costituzione, di voler cioè introdurre un nuovo “patto” costituzionale, diverso e sostitutivo rispetto a quello che ha dato origine alla presente Repubblica. Questa prassi delle revisioni puntuali, a ben vedere, risponde anche ad una giusta esigenza di politica costituzionale: evitare che le revisioni costituzionali abbiano molteplicità di contenuto e oggetto, e dunque finalità eterogenee, risultando così non chiaramente comprensibili al popolo nell'effettivo e complessivo intento. In questo caso, per di più, qualora si giunga al referendum popolare – come peraltro è successo con le “grandi riforme” costituzionali proposte da Berlusconi e Renzi – i cittadini sono tenuti ad esprimere il proprio voto favorevole o contrario sull'intera legge costituzionale, ma non sulle sue singole e distinte parti. Sicché, ad esempio, votando in senso favorevole, si sono sentiti costretti ad accettare modifiche costituzionali a loro non gradite.

Tuttavia, la tecnica delle revisioni puntuali rende inevitabilmente più problematico qualunque processo riformatore che abbia lo scopo di rideterminare la disciplina costituzionale che concerne nel complesso l'assetto dei nostri poteri pubblici, ovvero la forma di governo, vale a dire l'individuazione degli organi di indirizzo politico della collettività, l'attribuzione dei relativi poteri e la configurazione dei reciproci rapporti. Si tratta, come noto, di quell'ampia porzione della Costituzione (disciplinata nei sei Titoli in cui si articola la seconda Parte) che da anni riceve le maggiori critiche a causa della permanente instabilità e della rilevante debolezza che caratterizzano – potremmo dire, endemicamente – le pubbliche istituzioni italiane.

⁴ Più in particolare, prima delle due leggi costituzionali indicate nel testo, nel corso dell'esperienza repubblicana sono state approvate le seguenti diciotto leggi di revisione costituzionale che hanno, direttamente o indirettamente, inciso sul testo delle disposizioni costituzionali (ivi comprese quelle transitorie e finali): n. 1/1953; n. 1/1958; n. 2/1963; n. 3/1963; n. 1/1967; n. 2/1967; n. 1/1989; n. 1/1991; n. 1/1992; n. 3/1993; n. 2/1999; n. 1/2000; n. 1/2001; n. 3/2001; n. 1/2002; n. 1/2003; n. 1/2007; n. 1/2012. Nel complesso gli articoli della Costituzione in qualche modo modificati mediante leggi di revisione costituzionale, sono 37 su 139, ossia più di un quarto.

Del resto, è innegabile che qualunque intervento si intenda operare su questi delicati profili della Costituzione, significa incidere su “nervi scoperti” del Paese, dovendosi raggiungere il corretto e condiviso equilibrio tra due esigenze che sono egualmente impellenti: da un lato, l’indispensabile perseguimento di quella governabilità del sistema politico-istituzionale che ci dovrebbe avvicinare ai più efficienti Stati democratici con cui ci confrontiamo costantemente; dall’altro lo stringente obbligo di impedire qualunque deprecabile ritorno al passato totalitarismo e, dunque, la necessità di difendere e consolidare la democrazia, e di accrescere – e non ridurre – le relative forme di esercizio e garanzia, anche di fronte alle più recenti e gravi sfide (si pensi, ad esempio, ai processi di globalizzazione). Si tratta di esigenze che erano ben chiare ai costituenti, e che rimangono tuttora ferme pur nell’evoluzione del contesto sociale, culturale, politico ed economico. Governabilità e democrazia, come ha detto anche la Corte costituzionale a proposito dei principi assolutamente fondamentali che vincolano anche le leggi elettorali⁵, quelle cioè essenziali per determinare gli organi rappresentativi del popolo, devono essere le stelle polari di qualunque revisione della disciplina costituzionale dei poteri pubblici.

A ben vedere, allora, è evidente che il metodo delle revisioni costituzionali puntuali, se applicato a questi aspetti della disciplina costituzionale, rischia di produrre una molteplicità di innovazioni non solo tra loro non coordinate, prive cioè del necessario raccordo, ma anche disarmoniche o addirittura contraddittorie con le due finalità di ordine generale che sono state sopra indicate. Ci si deve allora domandare se vi sia e quale sia il “senso complessivo” delle ultime due leggi di revisione costituzionale. Insomma, si tratta di revisioni costituzionali che, a piccoli passi, si collocano in un processo di riforma di più ampio respiro nel senso della governabilità e della democrazia, o, comunque, possono essere considerate come le premesse per un cambiamento più complessivo dell’assetto delle pubbliche istituzioni? In altre parole, quanto sinora non è riuscito con i falliti tentativi delle due predette “grandi riforme”, potrebbe invece realizzarsi con la strategia delle revisioni costituzionali “a piccoli passi”? E, per quanto concerne l’istruzione e formazione professionale, sono prevedibili o ipotizzabili specifiche conseguenze derivanti da questo processo riformatore *in fieri*?

Proprio a queste domande si intende rispondere nel presente contributo. L’obiettivo è duplice: non solo fornire utili elementi di conoscenza circa le più recenti revisioni della Costituzione, ma anche segnalare le eventuali tracce di un processo - già in latenza - che potrebbe incidere sull’assetto dei poteri pubblici

⁵ Si vedano le Sentenze n. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale.

con esiti ben più rilevanti rispetto agli effetti diretti che scaturiscono a prima vista da ciascuna delle due predette leggi costituzionali.

A tal fine, si procederà qui con l'analisi del contenuto di tali revisioni; se ne individueranno i possibili – anche se non immediatamente percepibili – rapporti di connessione e interdipendenza; si verificherà se siano effettivamente rintracciabili i sintomi del determinarsi di un più ampio percorso di riscrittura del sistema delle pubbliche istituzioni come attualmente disciplinato nella Costituzione; e, infine, si rifletterà sulla possibile incidenza di tale percorso di riscrittura anche sulla leFP.

2. La Legge costituzionale n. 1/2020: sulla riduzione del numero dei parlamentari eletti dal popolo e sulla nomina presidenziale dei senatori a vita

Avviando l'analisi della Legge costituzionale n. 1/2020, va rilevato che quest'ultima, più precisamente rispetto a quanto sia stato generalmente detto dai mezzi di comunicazione, è intervenuta su due aspetti: il numero dei parlamentari eletti dal popolo, e il potere presidenziale di nomina dei senatori a vita.

In relazione al primo aspetto, tre sono state le modifiche apportate. Innanzitutto è stata disposta una consistente riduzione del numero complessivo sia dei deputati – da 630 a 400 – che dei senatori – da 315 a 200. Poi, conseguentemente, è stato ridotto il numero dei parlamentari eletti nella Circostrizione “Estero” dai cittadini italiani residenti all'estero (da 12 a 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato). Infine, nella ripartizione dei seggi assegnati al Senato si è introdotto uno specifico riferimento anche alle Province Autonome di Trento e Bolzano (sicché la ripartizione dei seggi non viene più effettuata tra le venti Regioni, ma tra diciannove Regioni – escluso quindi il Trentino-Alto Adige – e le due Province Autonome).

In relazione al secondo aspetto, si è riformulata la disposizione costituzionale – cioè l'art. 59, comma 2, Cost. – in modo che sia ormai del tutto chiarito che il numero massimo di senatori a vita di nomina presidenziale non possa mai essere superiore a cinque. Così si è definitivamente preclusa un'interpretazione – che, pur minoritaria, era stata applicata durante le Presidenze Pertini e Cossiga – secondo cui ciascun Presidente potesse nominare cinque senatori a vita con la possibile conseguenza di vedere sempre più incrementarsi la “pattuglia” dei senatori di nomina presidenziale. Tuttavia, è evidente che, avendo ridotto il numero complessivo di senatori elettivi ed avendo contemporaneamente mantenuto lo stesso numero di senatori a vita, in proporzione il peso di questi ultimi è evidentemente cresciuto.

Va aggiunto che questa revisione costituzionale produrrà effetti al momento del prossimo scioglimento delle Camere, sia che si tratti di scadenza ordinaria della legislatura (prevista per il 2023), che di scioglimento anticipato disposto dal Capo dello Stato. Sicché ne consegue che le presenti Assemblee continuano a funzionare con i numeri attuali, mentre le prossime Assemblee saranno elette secondo i nuovi principi costituzionali relativi alla loro numerosità. A questo proposito, in base ad un'apposita delega legislativa (vedi l'art. 3 della Legge n. 51/2019), è stato approvato un decreto legislativo (il D.lgs. n. 177/2020) che ha riformulato i collegi elettorali – sia uninominali che plurinominali – in coordinamento con le nuove disposizioni costituzionali relative alla numerosità delle Assemblee.

Per quanto questa riforma sia stata propagandata come uno strumento per incrementare l'efficienza delle Assemblee parlamentari, sussistono molteplici argomenti in senso contrario. È ben difficile, infatti, dimostrare che un minor numero di componenti determina automaticamente l'incremento della produttività dei lavori parlamentari. Certo, considerando l'esperienza comparata, è vero che in termini assoluti il numero dei parlamentari come previsto prima di questa riforma costituzionale era tendenzialmente più alto rispetto a quanto previsto negli altri Stati democratici, ma è altrettanto vero che, se il confronto si effettua – come correttamente deve farsi – non in termini assoluti, ma in proporzione al numero degli abitanti e tanto più tenendo conto del fatto che il nostro sistema parlamentare è bicamerale, tale divergenza non appare effettivamente significativa⁶. Anzi, con la revisione costituzionale l'Italia, facendo riferimento alla Camera dei deputati e alle corrispondenti "Camere basse", avrà il più ridotto numero di parlamentari ogni 100.000 abitanti e il più alto numero di abitanti per parlamentare, collocandosi così all'ultimo gradino tra tutti gli Stati dell'Unione europea, mentre prima della revisione si trovava al sestultimo posto⁷. In altri termini, se prima il Parlamento era già caratterizzato da una rappresentatività piuttosto limitata rispetto agli altri Stati dell'Unione, in futuro avremo il Parlamento con la minore rappresentatività!

In realtà, la numerosità dei componenti degli organi elettivi nazionali è un dato quantitativo che non può essere determinato secondo criteri puramente statistici, ma che è la risultanza non solo di una tradizione politico-istituzionale,

⁶ Ad esempio, nel sito del Governo appare una tabellina che confronta la numerosità dei parlamentari tra l'Italia e gli altri Stati dell'Unione europea, ma non si tiene conto né della diversa popolazione residente, né della distinzione tra sistemi bicamerali e monocamerali.

⁷ Si veda in tal senso la scheda di approfondimento "Riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari", Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le riforme istituzionali, 26 agosto 2020, reperibile nel sito www.riformeistituzionali.gov.it

ma anche di una molteplicità di ragioni e di considerazioni di ordine politico e sociale, che sono collegate al grado di rappresentatività che si intende assicurare a ciascun parlamentare e all'intero organo. Tanto è maggiore il numero dei componenti, tanto è più stretto il collegamento tra l'eletto ed il rispettivo collegio elettorale; quanto più si diminuisce la numerosità e si allargano i collegi, tanto più il rapporto elettorale risulta condizionato da fattori esterni, come, ad esempio, il sostegno dei partiti e dei gruppi di pressione, i mezzi di propaganda o il finanziamento privato. Del resto, i costituenti avevano stabilito non un numero fisso di parlamentari, ma un rapporto fisso tra parlamentari e numero di abitanti (un deputato ogni ottantamila abitanti e un senatore ogni duecentomila abitanti), sicché il numero complessivo risultava variabile. Crescendo la popolazione, all'inizio degli anni Sessanta si decise che fosse opportuno porre un freno all'incremento del numero dei parlamentari, stabilendo, per l'appunto, l'ammontare fisso di 630 deputati e di 315 senatori a vita, numeri sostanzialmente corrispondenti a quelli allora raggiunti. Anziché ragionare con la stessa logica, e quindi partire dal corretto rapporto di rappresentatività, stavolta si è utilizzato un metodo assai rozzo, quello della riduzione meccanica a 400 deputati e a 200 senatori. Se si intende fare un confronto storico, l'ultima Camera dei deputati del Regno di Sardegna (e dunque non del Regno d'Italia!) – il cui numero di componenti era variabile in quanto era determinato dalle leggi elettorali in connessione alla popolazione – nel 1861 aveva 441 deputati che rappresentavano poco più di 7 milioni di abitanti! È di tutta evidenza che il rapporto di rappresentatività tra collegio rappresentato ed eletti, a seguito della revisione costituzionale, sarà assai meno stretto, riducendosi più del 35%: al Senato il numero medio di abitanti ed eletti passerà da 188.424 a 302.420; alla Camera da 96.006 a 151.210. Inoltre, vi saranno alcune Regioni che, al Senato, avranno un numero assai ridotto di eletti, cosicché le forze politiche minoritarie troveranno notevoli difficoltà ad essere rappresentate. L'effetto complessivo, insomma, non sarà quello di aver colpito genericamente la "casta" dei parlamentari – come, probabilmente, è avvenuto anche nel voto popolare che si è espresso a favore di questa revisione – ma sarà soprattutto quello della sotto-rappresentazione parlamentare delle correnti politiche minoritarie nel Paese.

Per di più, proprio la meccanica riduzione dei parlamentari comporta inevitabilmente talune problematiche collegate al buon funzionamento delle due Assemblee. Ad esempio, vanno considerate le questioni relative al rapporto tra la riduzione della numerosità dei parlamentari e le disposizioni costituzionali che, sempre in ordine alle Camere, presentano aspetti prescrittivi di carattere numerico, sia in cifra assoluta (come il numero dei delegati regionali nell'elezione del Capo dello Stato), sia in termini percentuali (come i *quorum* deliberativi o il rispetto del principio di proporzionalità). Ed ancora, vi saranno inevitabili pro-

blemi nella determinazione degli organi delle Assemblee, come le Commissioni, le Giunte, e così via, soprattutto al Senato, ove il nuovo numero complessivo di senatori è palesemente incongruo rispetto ad una strutturazione con ben 15 Commissioni permanenti. A questo proposito, erano stati avviati i lavori nelle Giunte del regolamento di entrambe le Assemblee al fine di modificare i rispettivi regolamenti parlamentari, ma ancora non si ha notizia della conclusione di questi lavori. È chiaro, comunque, che i tempi ormai molto ristretti impediranno di cogliere questa occasione per effettuare una revisione complessiva della disciplina regolamentare delle due Assemblee, e che dunque ci si limiterà all'essenziale per poter consentire almeno il riavvio della funzionalità delle prossime Camere a composizione ridotta.

In definitiva, può dunque dirsi che con questa revisione puntuale si è ridotta la rappresentatività delle Assemblee parlamentari, e si sono poste le basi per un processo di sotto-rappresentazione parlamentare delle forze minoritarie e, viceversa, di concentrazione del potere a favore nelle forze prevalenti nel Paese. Si è agito, quindi, in un senso che può dirsi ispirato alla finalità di rafforzare la governabilità delle istituzioni centrali, finalità che è stata perseguita essenzialmente attraverso la contrazione degli spazi della rappresentanza politica a livello nazionale, e per di più con alcuni rischi relativi al malfunzionamento degli organi parlamentari cui si è fatto sopra cenno. Molto, ovviamente, dipenderà da quanto avverrà in sede di attuazione, in particolare, da quanto sarà disposto nelle conseguenti riforme dei regolamenti parlamentari, così come, eventualmente, in una futura modifica del sistema elettorale vigente – proporzionale corretto da una quota di collegi uninominali – di cui molti richiedono a gran voce un intervento correttivo.

3. La legge costituzionale sull'equiparazione dell'elettorato attivo per il Senato della Repubblica a quello per la Camera dei deputati

Circa la seconda legge di revisione costituzionale, quella relativa all'equiparazione dell'elettorato attivo per il Senato a quello della Camera, occorre verificare quali siano state le principali ragioni poste a fondamento di questa modifica della Costituzione. Se si leggono le motivazioni che sono state espresse nelle sedi parlamentari a favore della revisione costituzionale, esse si sono concentrate su una pluralità di considerazioni, alcune di più stretto ordine costituzionale, altre più prettamente politiche.

Innanzitutto, si è detto che l'equiparazione dell'elettorato attivo del Senato a quello della Camera costituisce una sorta di risposta agli esiti referendari di

due precedenti interventi parlamentari - uno accolto e l'altro respinto dal voto popolare - sulla Costituzione: da un lato, l'appena ricordata legge costituzionale per la riduzione dei parlamentari, approvata con il referendum del 2020, e, dall'altro lato, la riforma Renzi del Titolo V che è stata bocciata con il referendum del 2017. Quest'ultima, tra l'altro, prevedeva, la trasformazione del Senato da Assemblea eletta a suffragio universale e diretto, e dotata delle medesime attribuzioni spettanti alla Camera dei deputati, ad Assemblea composta da rappresentanti delle autonomie territoriali e titolare di competenze differenziate - e in qualche modo più ridotte - rispetto a quelle spettanti alla Camera dei deputati.

Dalla bocciatura della riforma Renzi si è dedotto che, tenuto fermo il vigente bicameralismo paritario e perfetto, è comunque opportuno cancellare o comunque ridurre gli elementi di differenziazione tra le due Assemblee che i costituenti avevano introdotto tra queste ultime. Sicché, è apparso giustificato sopprimere la differenza relativa all'età dell'elettorato attivo, trattandosi di una condizione che altera la pari rappresentatività delle due Assemblee. In altre parole, l'obiettivo è stato quello di pervenire ad una sempre più evidente "equiparazione" strutturale delle due Assemblee parlamentari.

Tuttavia, non si comprende, allora, perché non siano state accolte le proposte di revisione costituzionale che richiedevano anche di sopprimere la differente età prevista attualmente dalla Costituzione per l'elettorato passivo delle due Assemblee (come detto sopra, venticinque anni per la Camera e quaranta anni per il Senato). Anche questa, infatti, è una condizione che incide sulla pari rappresentatività di questi organi rispetto al corpo elettorale. Inoltre, il perseguimento della finalità sopra ricordata rimane sempre assai parziale, tenuto conto di altre differenze di ordine strutturale che sono state sopra richiamate.

Allora, durante i lavori preparatori si è sostenuto che la distinzione relativa all'elettorato attivo, proprio dopo l'approvazione della Legge cost. n. 1/2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari, risultava ancor più come un fattore "distorsivo" della pari rappresentatività delle Assemblee parlamentari. In breve, l'approvazione - con referendum popolare - dell'ultima riforma avrebbe imposto di attenuarne i conseguenti effetti ulteriormente distorsivi sulla rappresentanza, effetti considerati più consistenti proprio per il Senato a causa della più elevata età richiesta per l'elettorato attivo.

In definitiva, con la legge di revisione sull'elettorato attivo, da un lato, si sarebbe risposto alla volontà espressa (invero soltanto - e, invero, molto - "implicitamente") dal popolo quando, respingendo la riforma Renzi, ha bocciato anche la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali; e, dall'altro lato, si sarebbe soddisfatta quell'esigenza correttiva di un effetto negativo che è stato prodotto proprio dalla revisione costituzionale appena varata sul numero dei parlamentari.

In tal modo, però, potremmo sostenere che, se la Costituzione non fosse stata oggetto di alcun tentativo di riforma – riuscito o meno – la disposizione sull'elettorato attivo sarebbe rimasta inalterata! Tanto più che, se proprio fosse stato così rilevante il predetto collegamento correttivo rispetto alla riduzione dei parlamentari, non si comprende per quale motivo questo aspetto relativo all'equiparazione dell'elettorato attivo non sia stato affrontato nella stessa legge costituzionale del 2020 appena approvata, piuttosto che rinviarlo ad altro e successivo momento. Presumibilmente, allora, una ragione va intravista nella difficoltà politica di procedere *unico acto* sia alla riduzione dei parlamentari che all'equiparazione dell'elettorato attivo, in quanto ciò avrebbe comportato di comprendere, sin dall'inizio di questo processo riformatore, l'obiettivo essenziale, quello cioè di pervenire ad una sostanziale omologazione della rappresentanza parlamentare in entrambe le Assemblee.

Del resto, da molte parti si è collegata la presente legge di revisione costituzionale relativa all'elettorato attivo all'esigenza di favorire la partecipazione popolare nell'elezione delle Assemblee parlamentari, organi rappresentativi che sono alla base del nostro sistema democratico. Una motivazione senz'altro apprezzabile, ma che, a ben vedere, non tiene conto del fatto che la limitata partecipazione ai momenti elettorali da parte delle fasce più giovani della nostra popolazione non può essere certo di per sé imputabile alla presenza della disposizione costituzionale che prescriveva una specifica età per l'acquisizione dell'elettorato attivo per le sole elezioni del Senato. Tanto più che l'equiparazione dell'elettorato attivo rende ormai difficilmente sostenibile la differenza dell'elettorato passivo, che forse potrebbe essere il prossimo tassello della differenziazione tra Camera e Senato che è destinato ad essere soppresso.

In definitiva, può dirsi che con la legge di revisione costituzionale del 2021 non si è certo determinata la compiuta parificazione strutturale tra le due Assemblee parlamentari, ma si è avviato un processo di sostanziale avvicinamento e sovrapposizione, mediante la soppressione di uno dei molteplici fattori di differenziazione, quello connesso alla determinazione del corpo elettorale, che attualmente producono, come noto, una tendenziale divaricazione tra la rappresentanza delle forze politiche nelle due Camere e, conseguentemente, non facili problemi nell'identificazione di una coalizione di governo capace di disporre della necessaria maggioranza in entrambi i rami del Parlamento.

Dunque, è probabile che, a partire dalle prossime elezioni, la composizione delle Assemblee parlamentari sarà politicamente più omogenea, e dunque sarà più facile perseguire l'obiettivo della governabilità. Allora ci si può domandare se, tenuto conto della sostanziale omogeneità politica che sarà raggiunta tra le Assemblee, il passo ulteriore di questo processo riformatore sarà costituito dalla soppressione del bicameralismo e quindi dal passaggio al monocameralismo.

Si tratta di un esito che molti auspicano, senza però considerare che nell'esperienza costituzionale il bicameralismo, se ben congegnato, non è una mera duplicazione, né un'inutile causa di lungaggini e di ritardi, ma, ben al contrario, è una delle principali modalità per realizzare quel sistema di "pesi e contrappesi" che è indispensabile per garantire la democraticità delle istituzioni, e, in ultima analisi, la libertà dei cittadini rispetto alle prevaricazioni dei poteri pubblici.

Un breve cenno può essere dedicato al fatto che, tra le varie leggi di revisione puntuale della Costituzione che sono attualmente all'esame del Parlamento, si sta esaminando anche una proposta di legge costituzionale⁸ che, a seguito dell'approvazione della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, intende modificare altri due aspetti relativi al Parlamento: intervenire sulla disposizione che prevede che il Senato sia eletto "a base regionale", prescrivendo invece, in modo del tutto generico, che sia eletto "su base circoscrizionale"; e ridurre da tre a due il numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica, riducendo così di un terzo il loro numero in proporzione analoga a quanto deciso per il numero dei parlamentari. Si tratta, a ben vedere, di modifiche volte a completare il disegno riformatore avviato con le predette leggi costituzionali appena approvate.

4. Qualche conclusione, anche con riferimento alla IeFP

Le due recenti leggi di revisione puntuale della Costituzione, in definitiva, sembrano inserirsi in un percorso di riforma a più ampio raggio dell'intera disciplina che è a fondamento dell'organizzazione e del funzionamento dei poteri pubblici.

A questo proposito, deve rilevarsi che qualunque processo di riforma dell'assetto costituzionale dei pubblici poteri non potrà non coinvolgere anche la forma di Stato regionale, ossia la disciplina delle autonomie territoriali e dei relativi rapporti con i poteri centrali dello Stato, con inevitabili riflessi sui non pochi settori che sono attualmente attribuiti alla competenza delle istituzioni decentrate, come, ad esempio, lo stesso ambito della Istruzione e Formazione Professionale. Del resto, ultimamente, anche a cause delle tempestose vicende del Covid-19, non sono mancate forti critiche all'esercizio delle competenze regionali in tema di sanità. E prendendo spunto da ciò, da più parti – sia in sede po-

⁸ Si tratta dell'A.C. n. 2238.

litica, che a livello dottrinale – è stata suggerita una decisa svolta nel senso del più generale riaccentramento delle competenze a favore dello Stato, in un senso, quindi, del tutto contrario al decentramento istituzionale che trova sinora garanzia fondamentale nell'art. 5 della Costituzione.

In particolare, è stata ipotizzata l'introduzione di una "clausola di supremazia", che, sul modello tedesco, consenta allo Stato di intervenire direttamente nelle materie di competenza regionale là dove sia in giuoco la tutela di interessi nazionali. Oppure si è proposto di sopprimere del tutto la competenza che è attualmente assegnata dalla Costituzione alle Regioni in materia sanitaria. Più in generale, è diffusa l'opinione che, dopo vent'anni dalla Legge costituzionale n. 3/2001, sia necessario un "tagliando", ossia un generale ripensamento del Titolo V e, quindi, della disciplina relativa alle autonomie territoriali e al decentramento istituzionale. La Legge cost. n.3/2001, come noto, nacque per rispondere alla forte spinta autonomistica – se non addirittura secessionistica – proveniente dalla Lega Nord che era stata capace di aggregare il dissenso e la critica delle Regioni del settentrione rispetto alla "*mala gestio*" del potere centrale. Per tanti aspetti, tuttavia, i meccanismi escogitati nel 2001 per innovare la disciplina costituzionale sono risultati difettosi e inefficienti, e hanno imposto una difficile e lunga fase di attuazione in cui i conflitti e le controversie hanno sfibrato le istituzioni, senza rendere un buon servizio alla collettività. A ciò si sono aggiunti ulteriori passi falsi in tema di autonomie, come la Legge Delrio n. 56/2014, che non hanno risolto, ma anzi talora aggravato, i tanti problemi derivanti dall'intricato e instabile *puzzle* dei rapporti tra gli enti territoriali.

A questo punto, un mero "ritorno al passato" risulta per tanti versi politicamente impraticabile, ma è senz'altro possibile che, anche a seguito dell'emergenza sanitaria, si proceda ad affrontare in modo risoluto le tante problematiche concernenti l'organizzazione e le funzioni delle istituzioni territoriali e i relativi rapporti con lo Stato, in nome di alcune semplici parole d'ordine: semplificazione e razionalizzazione. Del resto, anche in ordinamenti a noi vicini, come la Germania e la Francia⁹, il pendolo tra centro e periferia è continuamente in movimento e le riforme sulle autonomie regionali e locali sono tuttora all'ordine del giorno.

Dal nostro punto di vista, quello della Istruzione e Formazione Professionale, sarà necessario vigilare affinché un eventuale intervento riformatore sia coerente con alcuni principi a nostro avviso irrinunciabili. Innanzitutto, in via genera-

⁹ In Francia è stato recentemente presentato dal Governo, e sinora adottato in prima lettura dal Senato il 21 luglio 2021, il progetto di legge cd. "4D", così indicando sinteticamente gli obiettivi del "decentramento", "differenziazione", "deconcentramento" e "decomplessificazione".

le, occorrerà salvaguardare la sussidiarietà orizzontale, come canone essenziale di manifestazione e concretizzazione delle istanze dei corpi intermedi cui va garantita la piena autonomia organizzativa e funzionale, così come l' idoneità a partecipare, a tutela degli interessi delle rispettive comunità, alla determinazione delle politiche pubbliche. Inoltre, qualora si procedesse in modo specifico alla ridefinizione dell'assetto dei poteri pubblici competenti in materia di IeFP, occorrerà tenere ferma l'identità di quest'ultima, mantenendone il rilievo costituzionale e il conseguente riconoscimento della funzione educativa e sociale nel testo fondamentale della nostra vita associata. Infine, andranno favorite e promosse tutte quelle innovazioni di ordine istituzionale che possano consentire di rendere la IeFP effettivamente presente sull'intero territorio nazionale, superando così gli atteggiamenti omissivi o ostruzionistici che, in contrasto con gli interessi veri dei giovani e delle famiglie, continuano a ostacolare lo sviluppo della IeFP.