

## **Il voto ai diciottenni al Senato**

**- audizione del prof. Alfonso Celotto (DDL n. 1440 e connessi)**

14 Novembre 2019, I Commissione Affari costituzionali Senato

1. Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1440, approvato dalla Camera il 31 luglio 2019, in sede di prima deliberazione, costituisce un progetto di riforma dell'art 58, comma 1, Cost. in materia di elettorato attivo dei componenti del Senato della Repubblica, attraverso la soppressione dell'inciso «dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età», in modo tale che il testo costituzionale residuo reciti: «I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto», secondo una formulazione che risulterebbe così identica a quanto prevede l'art 56, comma 1, Cost., per l'elettorato attivo della Camera dei Deputati.

Come tale, esso ha contenuto sostanzialmente identico ad altri disegni di legge costituzionale di iniziativa di senatori, e segnatamente gli AA. SS. n. 307, 1002 e 1116 (a ben vedere infatti tali ultimi due disegni, pur formalmente diversi in quanto non si limitano a sopprimere l'inciso in esame ma riscrivono l'art. 58, comma 1, Cost. senza riferimento ad alcun requisito anagrafico, mirano pur sempre a realizzare identico risultato sostanziale).

La finalità del progetto di riforma costituzionale è dunque l'estensione dell'elettorato attivo per il Senato per tramite della modifica dei requisiti anagrafici: l'obiettivo è di ridurre l'età minima necessaria e sufficiente – da 25 a 18 anni – per poter esercitare diritto di voto al Senato, facendo venire meno la differenziazione della legittimazione della rappresentanza tra Senato e Camera. In tal senso, infatti, qualora la riforma andasse in porto, ne sarebbe conseguenza necessitata l'adeguamento normativo del decreto legislativo n. 533 del 1993 (“Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica”), il cui art. 13 comma 1 prevede ancora, sulla base della formulazione dell'art 58, comma 1, Cost. ad oggi vigente, che “All'elezione dei senatori partecipano gli elettori che hanno compiuto il venticinquesimo anno di età”.

Del resto, secondo la relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale in esame, il tema dell'estensione dell'elettorato per il Senato è ormai maturo per essere affrontato, essendo emerso un orientamento condiviso circa la necessità di assimilare quanto più possibile le norme sulla fondazione delle due Camere, che continuano a svolgere le stesse funzioni essendo il bicameralismo paritario uscito indenne dai più recenti tentativi di riforma costituzionale del 2006 e del 2016, entrambi respinti in sede di referendum confermativo.

2. A mio avviso, il tema merita una riflessione attenta.

Vero è che sin dai tempi della c.d. “Commissione Bozzi”, istituita nella IX legislatura, si è discusso dell'opportunità – nello specifico – di fissare l'elettorato attivo per il Senato al conseguimento dei 18 anni, come per tutti gli altri diritti civili e politici, nonché – in generale – di rendere e/o mantenere un bicameralismo sempre più perfetto.

È parimenti vero, però, che le più recenti proposte di modifica del Bicameralismo, sia pur inserite in contesti eterogenei, sono naufragate a causa della rieiezione del voto popolare, nel 2006, come nel 2016: ciò che non necessariamente è sempre avvenuto per ragioni legate alla valutazione nel merito della proposta, ma anche per ragioni politiche.

A mio avviso, non se ne può trarre un'indicazione univoca della volontà dei consociati a che il bicameralismo sia reso ancor più paritario di quanto già non lo sia, tenuto conto che la differenziazione tra i due rami del Parlamento – che pur continuano a svolgere funzioni identiche – non è una scelta fine a se stessa compiuta dai nostri Padri costituenti ma, come emerge dai lavori

preparatori, risponde ad un ben preciso fine e si pone in vista di un ben preciso valore. Anzi, il bicameralismo paritario è stato voluto soprattutto nelle prime legislature repubblicane.

Nella II Sottocommissione prima e nella Commissione dei 75 poi, per evitare che la seconda Camera fosse un mero duplicato della prima, si giunse ad un compromesso secondo il quale la seconda Camera, pur svolgendo funzioni identiche e pur essendo integralmente elettiva, avrebbe avuto una composizione numerica quantitativamente inferiore alla Camera dei Deputati; un terzo dei senatori sarebbe stato eletto ad opera dei Consigli Regionali (e i restanti due terzi a suffragio universale e diretto); l'elettorato attivo sarebbe stato limitato a coloro che avessero compiuto il venticinquesimo anno di età, e quello passivo ai maggiori di trentacinque anni, purché appartenenti a determinate categorie sociali indicate nell'art. 56 del progetto di Costituzione.

Il compromesso si rivelò precario: in Assemblea plenaria infatti venne meno sia il collegamento del Senato con i Consigli Regionali sia il suo carattere rappresentativo delle categorie sociali presenti nel Paese. Ciononostante, l'Assemblea si mostrò consapevole della necessità di diversificare i due rami del Parlamento ed optò pertanto per una differenziazione basata sull'elettorato attivo, sull'elettorato passivo (il limite di età fu invero innalzato a 40 anni rispetto ai 35 inizialmente previsti), sulla possibilità, attribuita al Presidente della Repubblica, di nominare cinque senatori a vita e sulla differente durata, che per il Senato sarebbe stata di 6 anni in luogo dei 5 anni inizialmente previsti per entrambe le Camere.

Sappiamo bene che poi fu soprattutto l'ostruzionismo di maggioranza della DC a volere sempre di più la sostanziale equiparazione delle camere. Come avvenne mediante gli scioglimenti anticipati del solo Senato nel 1953 e nel 1958 e con la riforma costituzionale del 1963 ne ha in definitiva equiparato la durata.

La ragione ultima della diseguale età richiesta per l'esercizio dell'elettorato attivo per il Senato risiede dunque nella volontà di differenziare i due rami del Parlamento: la diversa composizione del Senato, infatti, richiede una diversa composizione del corpo elettorale ed una diversa procedura di nomina. Tuttavia, l'età richiesta dall'art 58, comma 1, Cost. – sebbene (dopo la riforma del 1975 che ha abbassato la soglia della maggiore età dai 21 ai 18 anni) sia superiore di ben 7 anni rispetto all'età minima richiesta per concorrere all'elezione della Camera dei deputati – non si è rivelata storicamente un fattore idoneo a diversificare sensibilmente la composizione delle due Camere, specie rispetto alla prima e alla seconda fase della Repubblica, dove i giovani votavano come i genitori o comunque secondo le tradizionali "famiglie politiche". La più alta età dell'elettorato non si riverbera sulla composizione della Camera alta.

3. Nelle relazioni illustrative del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1440 si fa presente che, in occasione delle ultime elezioni politiche del 4 marzo 2018, i cittadini chiamati alle urne per l'elezione della Camera dei deputati sono stati 46.600.000 circa, a fronte dei circa 42.900.000 chiamati a concorrere all'elezione del Senato, con un differenziale di oltre 3.700.000 elettori, pari a circa l'8% degli aventi diritto di voto per la Camera dei deputati: secondo i relatori, si tratta di «una disparità consistente» che non è registrabile in alcuno degli altri Paesi europei con entrambe le Camere elette a suffragio universale diretto.

Aldilà della circostanza che i Paesi europei in cui ancor oggi vige un sistema bicamerale incentrato sull'elezione a suffragio universale e diretto di entrambe le Camere sono essenzialmente solo la Polonia e la Repubblica Ceca (sia l'ordinamento giuridico polacco sia quello ceco fissano al raggiungimento dei 18 anni la *condicio sine qua non* per concorrere all'elezione del Senato e della Camera), mentre la maggior parte dei Paesi del vecchio continente – specie quelli dotati di

un'economia più solida come Germania, Francia e Regno Unito – ha più o meno da tempo adottato un sistema di elezione indiretta per la seconda Camera o per la c.d. Camera alta, si potrebbe invero sostenere che, per quanto concerne l'Italia, la forbice degli aventi diritto all'elezione della Camera rispetto agli aventi diritto all'elezione al Senato costituisca una disparità consistente, soltanto ove si adottasse una prospettiva statica e limitata al rilievo numerico, ma non anche se considerassimo la prospettiva dinamica della necessità, manifestata già dai costituenti, di differenziare i due rami del Parlamento. Anzi, se guardassimo ai dati statistici, noteremmo come, nonostante l'elevata volatilità del voto in questa fase storica, alle ultime elezioni politiche, nonostante la differenza di età, la differenza tra le differenze espresse per partito tra Camera e Senato è stata minima.

Sul punto si osserva che, secondo l'analisi del voto 2018 IPSOS, il “primo voto” alla Camera, dei diciottenni, è andato per il 35% all'astensione, per il 26% al M5S, per l'11% al PD e per il 10% alla Lega, e il resto diversamente ripartito alle altre forze politiche.

Lo spunto di riflessione probabilmente più importante è quello offerto dal dato statistico che, dei 584.530 neo-diciottenni aventi diritto al voto per la prima volta alle elezioni politiche del 2018 (fonte Ministero dell'interno), il 35% si è astenuto, segnale inequivocabile ed ulteriore del processo di scollamento della rappresentanza del Parlamento dalla base popolare. Questo processo è sicuramente ascrivibile anche ad un fattore fisiologico: il Parlamento, come idea rappresentativa, nasce ieri in un tipo di società diversa da quella attuale, per cui necessita oggi di essere affiancato ed integrato da nuove forme di rappresentanza: *ubi societas ubi ius*.

4. Queste considerazioni portano a quello che a mio avviso è il vero nocciolo della questione: la disaffezione alla politica delle nuove generazioni è un fenomeno che non si elimina, *sic et simpliciter*, garantendo ai giovani la possibilità di votare anche per il Senato. Occorre oggi adottare una prospettiva di più larghe vedute, recuperando la partecipazione dei giovani alla politica attraverso forme di rappresentanza nuove e più confacenti al mutato contesto sociale, quali la democrazia digitale ed elettronica o lo sviluppo di forme di tecnocrazia.

Da altro punto di vista, si osserva come la riforma dell'estensione dell'elettorato attivo per il Senato abbia una portata sistematica di non trascurabile rilievo: nella misura in cui consolida il bicameralismo perfetto – attraverso il rafforzamento dell'eguaglianza delle due Camere, equiparate ora anche sotto il profilo della legittimazione della rappresentanza – incide giocoforza sulla forma di governo e, quindi, sull'equilibrio tra poteri dello Stato.

Questo angolo visuale ingenera ulteriore scetticismo: poiché da più parti si ritiene ormai che i problemi di funzionamento della forma di governo risiedano probabilmente anche nel bicameralismo paritario, occorrerebbe più opportunamente incidere per rendere più differenti – e non più uguali – le due Camere.

Infine, essendosi in tempi più recenti discusso di estendere il diritto di voto ai sedicenni da un lato ed essendosi provocatoriamente proposto di togliere il diritto di voto a determinate categorie della popolazione, come gli anziani, dall'altro lato, sicuramente la riforma in esame rievoca e anzi tange trasversalmente anche il tema del suffragio universale, che negli oltre 150 anni di storia monarchico-repubblicana è stato diversamente trattato con iniziative differenti. Il 16 novembre del 1919, cento anni fa, si tenevano in Italia le elezioni politiche a suffragio universale maschile sulla base della legge del 1912 che assegnava il diritto di voto (solo alla Camera) ai cittadini maschi che avessero compiuto 30 anni o che avessero prestato servizio militare.

Nuovamente questo spunto induce a riflettere sul come il disegno di legge costituzionale in esame, se da un lato non danneggia il sistema rappresentativo e parlamentare (nella misura in cui apre ai giovani anche la possibilità di votare per il Senato), dall'altro appare misura insufficiente o comunque marginale rispetto al tema centrale della rappresentanza della forma di governo, che pongono oggi in Italia interrogativi di più ampio respiro i quali ci spingono a considerare come, fermo restando il suffragio universale, occorrerebbe trovare nuove forme di rappresentatività per implementare la partecipazione delle nuove generazioni alla vita politica. E soprattutto, che una riforma costituzionale che tocchi il tema del Parlamento deve guardare soprattutto ai problemi centrali del bicameralismo perfetto e del funzionamento del sistema parlamentare e non soltanto a profili marginali, quali a mio avviso elettorato attivo e numero dei parlamentari.

Per queste ragioni, ritengo che la riforma in esame non rappresenti una priorità nell'esigenza di riforma del sistema costituzionale.