

**RAPPRESENTANZA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI
IN SENATO E MINORANZE LINGUISTICHE.
ALCUNE RIFLESSIONI A MARGINE DELLA RECENTE
REVISIONE COSTITUZIONALE**

EMMA A. IMPARATO

(Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
presso l'Università degli Studi «L'Orientale» di Napoli)

Data di pubblicazione: 29 febbraio 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

EMMA A. IMPARATO*

**Rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato e minoranze linguistiche.
Alcune riflessioni a margine della recente revisione costituzionale**

Abstract (It.): il presente contributo intende esaminare alcuni aspetti dell'ultima riforma costituzionale ancora in atto avendo riguardo in particolare a quello della rappresentanza delle autonomie territoriali in Senato. Si vuole così verificare se alla mera riduzione del numero dei parlamentari non corrispondano criticità quanto alla rappresentanza degli interessi regionali assicurata dall'art. 57 Cost., comma 3, anche attraverso la determinazione di un numero minimo di senatori. In quest'ottica, particolare attenzione sarà prestata alla tutela delle minoranze linguistiche presenti in diverse regioni così da porre in evidenza eventuali trattamenti differenziati.

Abstract (En.): the present contribution intends to examine some aspects of the recent constitutional reform still in progress, with particular regard to that of the territorial autonomies representation in the Senate. The focal point is not only on the number of parliamentarians reduction but is also the representation of regional interests ensured by the art. 57 of the Constitution, paragraph 3, also through the determination of a minimum number of senators. So, particular attention will be given to the protection of linguistic minorities present in different regions so as to highlight any differentiated treatments.

* Professoressa associata di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli, l'Orientale.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 1.1 Bicameralismo paritario, tentativi di riforma e forma di governo. – 2. Il dibattito in Assemblea costituente. La rappresentanza degli interessi e la Seconda Camera. – 3. La recente riforma costituzionale. – 4. La lesione delle tutele minoritarie. – 5. Brevi riflessioni finali.

1. *Considerazioni introduttive*

Il mese di marzo ha visto nel tempo l'accadimento di diversi eventi importanti.

È celebre quello, ormai risalente a vari anni fa, che si iscrive nel periodo noto come le “idi di marzo” allorché in questo mese, in particolare il 15 marzo dell'antico calendario romano, avvenne l'assassinio di Caio Giulio Cesare al fine di preservare la Repubblica. Volendo scongiurare l'ipotesi dell'instaurazione di un regime dittatoriale, un gruppo di uomini, costituito tra gli altri da “senatori”, erettosi a baluardo di difesa dell'ordinamento repubblicano, decise di assassinare il console romano. Questo fatto non arrestò tuttavia il processo ormai in atto, portando comunque l'ordinamento romano a vedere la fine della Repubblica.

Per mera coincidenza, oggi a distanza di diversi secoli, nello stesso mese, in particolare negli ultimi giorni di marzo, un altro evento potrebbe determinare un cambiamento importante nel nostro sistema con eventuali conseguenze negative questa volta a carico dei senatori, malgrado questi abbiano cercato di opporvi resistenza¹.

¹ A fine gennaio, su richiesta di 71 senatori, è stato indetto, con decreto presidenziale del 28 gennaio 2020, il *referendum* costituzionale che dovrà tenersi il 29 marzo 2020 e il cui quesito referendario è volto ad accertare se si approva o meno «il testo della legge costituzionale concernente “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 240 del 12 ottobre 2019». Il testo di legge

La riduzione del numero dei parlamentari, pure a nostro avviso necessaria, mostrandosi tuttavia drastica e lineare, con un abbassamento notevole della soglia rispetto a quella concordata in passato, oggi arrivando ad appena 400 deputati e 200 senatori elettivi, sembra comportare infatti alcune criticità.

Non si tratta solo di un maggior rischio di una deriva antiparlamentare e antidemocratica, ma anche di una certa alterazione del sistema di rappresentanza per alcune Regioni. Le perplessità riguardano in particolare la Seconda Camera della Repubblica.

A seguito del novellato art. 57 Cost., sembra che si vada a determinare infatti in Senato un trattamento differenziato tra Regioni e specialmente tra quelle a statuto speciale. Quest'autonomia territoriale, intesa dai costituenti come una scelta non suscettibile di essere rivista e per compromesso estesa – sia pure in termini diversi – anche alle altre Regioni, se aveva visto, con la

costituzionale sottoposto ad approvazione, composto da quattro articoli, modificante gli artt. 56, 57 e 59 Cost., prevede in particolare all'art. 1 la riduzione del numero dei deputati, individuato dall'art. 56 Cost. nonché del numero dei deputati eletti nella Circostrizione Estero (che passa da 12 a 8). Il successivo art. 2, novellando l'art. 57 Cost., riduce invece il numero dei senatori elettivi (che passa da 315 a 200) nonché quello dei senatori eletti nella circostrizione Estero (da 6 arriva a 4). Qui, il numero minimo di senatori accordato a ogni regione cala da 7 a 3. L'art. 3, posto a modifica dell'art. 59 Cost., è volto a meglio specificare il numero di senatori a vita di nomina del Presidente della Repubblica: si puntualizza che questo non può in alcun caso eccedere i 5 senatori, così eliminando l'ambiguità del testo costituzionale originario, la cui interpretazione oscillava tra il considerare quello di 5 senatori a vita come limite massimo di senatori a vita presenti in Senato e tra il considerarlo quale limite massimo di nomine a disposizione di ciascun Presidente.

L'ultima disposizione, l'art. 4, disciplinando l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali, stabilisce che la loro applicazione decorre dalla data del primo scioglimento delle Camere successivo alla data di entrata in vigore della legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi 60 giorni dalla citata data di entrata in vigore.

riforma del 2001, «appiattita»² nel complesso la propria condizione differenziale rispetto alle Regioni ordinarie, attualmente, a seguito della riforma costituzionale in atto, sembrerebbe venire a trovarsi, almeno in alcuni casi, in condizioni rappresentative nella Seconda Camera più vantaggiose rispetto alle Regioni ordinarie senza una chiara ragione.

Così, malgrado la riforma costituzionale in atto abbia il pregio di riportare il rapporto tra rappresentante parlamentare e abitanti più vicino a quello pure lungamente dibattuto dai nostri costituenti (indecisi tra 100.000 e 80.000, infine optando per quest'ultima misura), sembrerebbe tuttavia fare emergere anche, quanto alla rappresentanza parlamentare in Senato, una specie di Regione “super-speciale” in una Seconda Camera pure chiamata a esprimere ancora oggi, se si esclude l'attuale riforma costituzionale soggetta ad approvazione in sede referendaria, la vocazione autonomistica delle sole Regioni.

L'attuale revisione costituzionale non ancora giunta a conclusione, oltre a comportare un certo squilibrio tra le rappresentanze regionali che verranno a determinarsi, sembra peraltro rivelare un trattamento differenziato anche tra enti locali. Si provvede infatti ad elevare, quali soggetti rappresentati in Senato, le Province autonome ma non anche quelle di diritto comune come pure invece si era tentato di prevedere in alcuni pregressi progetti di riforma poi falliti.

1.1. *Bicameralismo paritario, tentativi di riforma e forma di governo*

Avviate già a partire dagli anni Ottanta, furono invero diverse le proposte, alla fine naufragate, dirette a “ristrutturare” la Seconda Camera. Quest'ultima

² Così A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano 2012, 18 ss.

è tuttavia sempre uscita indenne dai vari tentativi riformatori, sintomatici in realtà di una crisi più ampia³, mantenendo la composizione, se si eccettua l'introduzione dei seggi nella circoscrizione Estero⁴, nonché le funzioni previste nel dettato costituzionale originario. Il Senato non si è mai tramutato così, tra l'altro, in una sorta di *Bundesrat*⁵ o in un "Senato federale", quale istituzione

³ Si osserva infatti che «il bicameralismo è solo un aspetto della più complessa questione del Parlamento e della sua crisi. Altri temi sono in gioco: l'organizzazione interna delle Camere, il procedimento legislativo, la disciplina dell'iniziativa legislativa, i rapporti con il Governo, la delegificazione, le relazioni con i partiti, con i sindacati e gli altri gruppi sociali, i sistemi elettorali ecc.»: S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1983, spec. 1161.

⁴ Come previsti dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, in connessione con l'art. 48 Cost. a sua volta modificato dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (recante «Modifica all'art. 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero»).

⁵ Il 24 gennaio 1997 fu promulgata la legge costituzionale tesa a istituire una «Commissione parlamentare per le riforme costituzionali». Chiamata informalmente "Bicamerale", la commissione era chiamata a svolgere, in via riservata, il ruolo istruttorio mentre al contempo si prevedeva, in deroga al procedimento di revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., che il testo approvato dalle due Camere, con due distinte votazioni, avrebbe dovuto essere sottoposto in ogni caso al *referendum* confermativo. Diverse furono peraltro le bozze presentate oltre a quelle ispirate, soprattutto all'inizio, al modello *Bundesrat* di tipo tedesco. Sugli aspetti procedurali e sulla "dialettica costante" tra commissione e Assemblea v., in particolare, G. BUONOMO, *La Commissione bicamerale e il procedimento speciale di revisione costituzionale*, in *Gazzetta Giuffrè-ItaliaOggi*, 33/1996, 5 ss. Sui contenuti e sulle criticità riguardanti specificamente l'assetto parlamentare, tra i molti commenti, v. G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, Torino 1998, nonché L. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano 1997; P. COSTANZO - G. FERRARI - G.G. FLORIDIA - R. ROMBOLI - S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi*

approvati, Padova 1998, spec. 403 ss. e M. CARLI - R. ZACCARIA, *La forma di Stato*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova 1998. Più in generale, per un'analisi attenta e critica dei vari progetti di revisione costituzionale concernente la struttura bicamerale del Parlamento, cfr. A. D'ATENA, *Seconda Camera e Regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in A. PISANESCHI - L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano 2007, 321 ss.

«direttamente rappresentativa» del territorio regionale⁶, o, nel quadro di una riforma più ampia che toccava organicamente diverse parti della II parte della Costituzione⁷, in un “Senato delle autonomie”⁸.

⁶ Il disegno di legge costituzionale A.S. 2544, nato dalla c.d. “bozza di Lorenzago” dal nome della località in cui si trovarono alcuni saggi della maggioranza di centrodestra nell’estate 2003, poi approvato in duplice deliberazione dal Parlamento nel corso della XIV Legislatura (e recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione») ma infine bocciato in sede referendaria nel giugno 2006, oltre a voler introdurre un premierato forte, la *devolution* e la riforma della Corte costituzionale, intendeva trasformare il Senato in un “Senato federale”. All’art. 3 del progetto, modificativo dell’art. 57 Cost., si disponeva che «Il Senato federale della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto su base regionale». Si veda in merito, con tono critico, ritenendosi che «le singole proposte di revisione, lungi dall’essere espressione di un disegno, quale che sia, chiaro ed organico, siano piuttosto il frutto di spregiudicate contrattazioni e di puntuali, estemporanei e spesso funamboleschi compromessi tra le forze politiche” e trovando poi, in particolare quanto al senato federale, elemento di debolezza nell’assenza “di numero pari per tutte le Regioni», A. ANZON, *La riforma del “federalismo” in bilico tra funambolismo e insensibilità costituzionale*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano 2005, 173 ss. nonché più in generale, tra i molti, V. BALDINI, *La proposta di riforma del Senato federale: un’abiura del modello Bundesrat?*, in *Quad. cost.*, 3/2004; G.M. SALERNO, *Brevi note sulla composizione e sull’organizzazione del Senato federale nel d.d.l. cost. approvato, con modificazioni, dalla Camera dei Deputati*, in *Federalismi.it*, 21/2004, www.federalismi.it; R. BIFULCO, *Senato federale: dov’è finita la contestualità affievolita?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 23 dicembre 2004 e T.E. FROSINI, *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un “puzzle” costituzionale*, in *Federalismi.it*, 8/2005, www.federalismi.it.

⁷ Sull’ammissibilità di ampie revisioni organiche della Costituzione anche alla luce del referendum previsto dalla disposizione disciplinate la procedura aggravata di cui all’art. 138 Cost., v., tra gli altri, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e*

Il fallimento in tutti questi casi è certamente adducibile, oltre che a ragioni di compromessi non riusciti tra forze politiche, altresì alle conseguenze che le modifiche dell'assetto parlamentare inevitabilmente avrebbero avuto anche sulla forma di Stato, ma soprattutto su quella di governo.

La divisione del Parlamento in due rami trova infatti il proprio fondamento non soltanto nella struttura pluralistica dell'ordinamento italiano, come pure del resto si osservò in sede di elaborazione della Costituzione, laddove ben si ritenne che i diversi interessi e punti di vista dovevano essere tenuti in considerazione nel processo legislativo per essere composti nell'unico

nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost., in A. PISANESCHI - L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, cit., 573 ss.

⁸ Come denominato nel disegno di legge costituzionale del 2014 («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione»), licenziato dal Consiglio dei ministri e approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016 ma infine bocciato al *referendum* del 4 dicembre 2016. Qui il nuovo Senato, ai sensi in particolare del proposto art. 55, rappresentava invero «Istituzioni territoriali» andando a esercitare soprattutto, stante la scarsa partecipazione alla funzione legislativa, «funzione di raccordo» tra lo Stato e gli enti territoriali. In tono critico, sembrando il progetto volersi ispirare al modello austriaco del *Bundesrat* considerato debole, v. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 2, www.rivistaaic.it; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 86 nonché, più in generale, M. DOGLIANI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici*, in *ASTRID Rassegna*, 15/2015, www.astrid-online.it/rassegna/. Sulla riforma, in considerazione in particolare del fatto che «tra composizione e funzioni vi è uno stretto legame di variabile dipendenza, dove le scelte in tema di composizione dovrebbero essere effetto delle funzioni assegnate all'organo, e non viceversa», v. pure A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, in www.confrontocostituzionali.eu, 5 aprile 2014, 2 ss.

interesse generale della nazione⁹. Le ragioni dell'assetto bicamerale del Parlamento rinvencono anche e ancor prima le proprie radici nello stretto legame che il potere legislativo (e quindi la Seconda Camera medesima) si trova ad avere con la stessa forma di Stato nonché con quella di governo.

Del resto, anche all'Assemblea costituente, la individuazione dei principi generali della forma dello Stato appariva come una «premessa necessaria» per la definizione dei profili organizzativi e di funzionamento dei «singoli poteri costituzionali, ed in particolare del potere legislativo»¹⁰. Il modo di formazione in particolare del Senato si mostrava come anzitutto «uno dei riflessi costituzionali del riconoscimento delle Regioni come enti di diritto pubblico»: il Senato doveva cioè essere «una camera destinata, in prima linea, a rappresentare l'organo nel quale l'indirizzo dell'attività politica e legislativa dello Stato si determina tenendo conto delle diverse esigenze regionali»¹¹.

Così, in questa logica che vuole peraltro un Parlamento dotato di un fondamentale ruolo politico¹², la scelta dei soggetti che devono essere rappresentati in

⁹ G. CONTI, *Proposte su l'organizzazione costituzionale dello Stato*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente (Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione - II Sottocommissione)*, Roma 1976.

¹⁰ Secondo Mortati, invero, «la determinazione dei principi generali di forma dello Stato costituisce una premessa necessaria per le deliberazioni sull'organizzazione ed il funzionamento dei singoli poteri costituzionali, ed in particolare del potere legislativo»: C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente (Relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione - II Sottocommissione)*, cit.

¹¹ Così, ancora, G. CONTI, cit.

¹² Stante lo stretto rapporto che corre tra governo e parlamento nel caso della forma di governo parlamentare scelta dai costituenti. Sul punto e sull'assenza di un fondamento ragionevole al bicameralismo scelto dai costituenti, v. G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione (Le Camere)*, Bologna-Roma 1984, 5 ss.

particolare nella Seconda Camera, insieme alle modalità di selezione finisce in definitiva con il condizionare, all'interno di un assetto bicamerale costituente tutt'oggi un «nodo irrisolto» del sistema costituzionale¹³, non solo la composizione ma anche la funzionalità dello stesso Senato entro la forma di governo.

Senza voler entrare nella *vexata quaestio* della riforma costituzionale della Seconda Camera, ben ritenendosi necessaria una Camera rappresentativa delle Regioni in grado di offrire alla collaborazione tra centro e periferia una valida «sponda istituzionale»¹⁴, quello che preme rilevare in questo saggio è che in definitiva l'alterazione del numero prestabilito di componenti sembrerebbe recare con sé, oltre al segno di una possibile minore democrazia, una certa disparità di trattamento tra Regioni: in particolare sembrerebbe determinarsi un forte squilibrio tra le rappresentanze di quelle soluzioni istituzionali, pure ritenute necessarie¹⁵ perché individuate dal legislatore ancor prima della stesura della Carta costituzionale (come furono, ad esempio, i casi della

¹³ Così, di recente, G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, www.federalismi.it. In verità, già all'indomani dall'approvazione della Carta costituzionale, Ruini criticò la scelta del bicameralismo paritario accolta in Costituzione: M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano 1952, 63.

¹⁴ Così A. D'ATENA, *La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico*, cit., 198 ss.

¹⁵ In questi termini, T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2002, 5 ss. A riprova di questa considerazione si pone peraltro il fatto che in una sola giornata si approvarono le leggi costituzionali di mero recepimento degli statuti regionali già esistenti. In merito, v. M. GORLANI, *Articolazione territoriali dello stato e dinamiche costituzionali*, Milano 2004, 291 ss.

Sardegna, della Sicilia e della Valle d'Aosta¹⁶), con conseguenze anche sulla forma di Stato.

2. *Il dibattito in Assemblea costituente. La rappresentanza degli interessi e la Seconda Camera*

In una logica che si rivela in grado di differenziare le due Camere in ragione unicamente della diversa rappresentazione dello stesso fondamento popolare, decisivo si rivela, stante una «base regionale» solo *in nuce* collegata al previsto decentramento territoriale¹⁷, il criterio di formazione del Senato nonché, ovviamente, il sistema elettorale¹⁸. Tralasciando l'analisi di quest'ultimo elemento per ragioni di economia di spazio e non già per minore importanza, non

¹⁶ Invero, con i regi decreti-legge 27 gennaio 1944, n. 21, 16 marzo 1944, n. 90 e 18 marzo 1944, n. 91 si sono creati gli Alti Commissariati per la Sardegna e per la Sicilia, assistiti rispettivamente da una Giunta consultiva trasformata poi in Consulta regionale; col decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 si è dato uno speciale ordinamento alla Val d'Aosta; col regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455 è stato approvato lo Statuto della Regione Siciliana.

¹⁷ Cfr. E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Dig./Pubbl.*, II (1987), 323 ss. Durante i lavori costituenti, pur volendosi distinguere le due Camere in virtù della costituzione di un Senato quale sede delle istanze regionalistiche, la scomparsa, tra l'altro, dell'idea di una quota di senatori eletti direttamente dai Consigli regionali finì con il ridurre la «base regionale» a mero strumento classificatore di collegi e circoscrizioni.

¹⁸ L'idea di voler contrapporre e controbilanciare due Camere all'interno della stessa struttura parlamentare porta a ricercare, ad avviso di Cheli, gli «elementi di differenziazione tra le due Camere essenzialmente sul terreno elettorale, in modo da consentire due “rappresentazioni” diverse e, al limite, contrapposte della stessa base popolare»: E. CHELI, *Bicameralismo*, cit., 323.

configurandosi certamente questo come una «variabile indipendente»¹⁹ della forma di Stato e di governo²⁰, può essere allora interessante verificare il ragionamento seguito in Assemblea costituente ai fini della formazione della Seconda Camera.

Si deve porre in evidenza, a una prima lettura superficiale delle disposizioni costituzionali originarie, innanzitutto una differenza di trattamento tra le due Camere quanto ai numeri prestabiliti.

Sintomatico della particolare garanzia che si intese riservare ai rappresentanti della Seconda Camera, alla luce della forma di governo che si andava delineando, può essere ritenuto il fatto che la Carta costituzionale licenziata, se non prevedeva inizialmente, agli artt. 56 e 57, un numero fisso di parlamentari, tiene invece in particolare considerazione la tutela della rappresentanza degli interessi regionali in Senato, al punto da prevedere come unico numero determinato, sia pure minimo, quello dei senatori.

Nella formulazione originaria proposta dall'Assemblea costituente si stabiliva invero semplicemente un rapporto numerico costante tra gli abitanti e gli eletti, così da consentire il mutare del numero dei parlamentari al variare della

¹⁹ Cfr. M. VOLPI, *Considerazioni conclusive*, in OLIVIERO M - VOLPI M. (a cura), *I sistemi elettorali e democrazie*, Torino 2007, 419 ss.

²⁰ Del resto, è indubbia la sua capacità di influenzare la forma di Stato e la forma di governo come evidente da lungo tempo, tant'è che «130 anni fa già si parlava in Francia della legge elettorale come *loi matrice*»: così C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA - L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, 223 ss. V. anche F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981, 236 laddove si afferma che «il sistema elettorale nel suo complesso costituisce uno strumento che non incide solo sull'ordinamento, ma anche sulla qualità dell'ordinamento, caratterizzando il tipo di regime esistente e il funzionamento della forma di governo [...]».

popolazione, laddove fu solo in seguito, con la legge costituzionale del 1963²¹, che si giunse al numero fisso, noto e attualmente ridotto, dei deputati e senatori elettivi (divenuto in quest'ultimo caso la metà di quelli della Camera, fissati in 630, e coincidente con 315 senatori elettivi²², a prescindere dalla popolazione).

Connessa alla questione dei «fini politici»²³ e quindi della funzione che la Seconda Camera avrebbe dovuto avere – se ritardatrice e di controllo della prima oppure di integrazione della rappresentanza – non poteva non essere la formazione e composizione del Senato. La necessità di garantire un'adeguata rappresentanza regionale in Senato fu infatti oggetto di lunghe discussioni in sede di elaborazione del progetto costituzionale, ritenendosi peraltro in generale poco opportuna «in un regime democratico» la riduzione eccessiva del numero dei rappresentanti, «perché a tutti deve esser dato il modo di far sentire la loro voce»²⁴ e volendosi al contempo evitare di «far sorgere il sospetto», con l'eventuale riduzione di tale numero, «di essere animati dal proposito di soffocare la volontà delle minoranze»²⁵.

²¹ Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, recante «Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione».

²² Secondo il modificato art. 59, in Senato siedono anche fino a 5 senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica nonché i Senatori di diritto, cioè gli *ex* presidenti della Repubblica.

²³ Così C. MORTATI, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 1° agosto 1946.

²⁴ Così il costituente V. LA ROCCA, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 18 settembre 1946, reperibile online all'indirizzo: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione/sed016/sed016nc.pdf.

²⁵ Ancora V. LA ROCCA, *op. cit.*

Esclusasi in maniera decisa l'ipotesi di un'investitura di funzioni rappresentative "dall'alto" perché considerata antidemocratica²⁶, si giunse a ritenere che la seconda Camera, quale non mero «contraltare della prima», avrebbe dovuto non solo rappresentare i cittadini ma riflettere anche le esigenze regionali e i relativi interessi. La stessa base popolare della prima Camera doveva cioè intervenire alla formazione della seconda, tuttavia in una veste diversa: come rappresentanti, cioè, di interessi.

Particolare attenzione fu dedicata allora al "criterio" di tutela della rappresentanza regionale, laddove sin da subito si scartò l'opzione di un'assegnazione "secca" alla Regione del numero di senatori discendente dal rapporto tra il quoziente e gli abitanti, a prescindere da meccanismi tesi a riequilibrare eventuali svantaggi. Il Senato, inteso come l'organo rappresentante del nuovo ente che si andava a istituire – appunto la Regione – non poteva non tener conto di eventuali diversità e peculiarità regionali.

L'idea era quella che la seconda Camera, a differenza della prima eletta in modo indifferenziato, rispondesse alla necessità di integrare la rappresentanza politica con quella territoriale in modo da rispecchiare anche «la realtà sociale nelle sue varie articolazioni e tutti gli interessi politicamente rilevanti»²⁷,

²⁶ In questi termini l'approvato ordine del giorno degli onorevoli La Rocca, Grieco e altri, relativo alla formazione della Seconda Camera laddove si proclamava: «La seconda Sottocommissione, considerando che ogni investitura di funzioni rappresentative dall'alto contraddice risolutamente ai più elementari principî di una democrazia, delibera che la seconda Camera abbia origine esclusivamente elettiva» (Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946).

²⁷ Questa l'espressione utilizzata nell'ordine del giorno, poi non accolto, proposto nella seduta dell'Assemblea costituente del 23 settembre 1947, da Piccioni e Moro, laddove si stabiliva che: «L'Assemblea Costituente, considerato che l'esistenza di una seconda Camera accanto a quella eletta a suffragio universale indifferenziato risponde alla necessità di integrare la rappresentanza politica, in modo che essa rispecchi la realtà sociale nelle sue varie

interessi rappresentati da categorie da intendere tuttavia non già nel loro aspetto nazionale o corporativo²⁸ ma come rispondenti «alle caratteristiche peculiari delle singole Regioni»²⁹. La composizione regionale del Senato sembrava doversi basare allora, oltre che sul concetto territoriale, sul principio delle categorie di interessi: non soltanto la rappresentanza politica, ma anche rappresentanza delle forze produttive – come poteva essere il caso, citandolo

articolarioni e tutti gli interessi politicamente rilevanti ed assicuri inoltre al lavoro legislativo, divenuto sempre più tecnicamente qualificato, il concorso di speciali competenze, ritiene che queste finalità si raggiungono, chiamando a partecipare alla seconda Camera i gruppi, nei quali spontaneamente si ordinano le attività sociali; che tale rappresentanza deve essere realizzata – secondo un criterio di ripartizione a base territoriale regionale – con metodo democratico, mediante elezioni a doppio grado alle quali concorrano tutti gli appartenenti alle categorie sociali e in modo da promuovere la coordinazione degli interessi dei gruppi con l'interesse generale; che la ripartizione dei seggi deve obbedire di massima al criterio della proporzione con l'entità numerica delle categorie ed insieme a quello della maggiore responsabilità del lavoro qualificato».

²⁸ Intese non già come «corporativizzate, come vorrebbe l'onorevole Mortati, perché ciò implicherebbe il ritorno al sistema dei cittadini incasellati nelle organizzazioni secondo i principî del corporativismo». Così G. CONTI, *Intervento*, in Commissione per la Costituzione - Seconda Sottocommissione, *Discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato*, seduta del 24 settembre 1946.

²⁹ Così A. PICCIONI, *Intervento*, in Assemblea costituente, seduta del 23 settembre 1947, laddove si aggiungeva «che doveva essere salvaguardato in pieno il carattere democratico, cioè elettivo, della rappresentanza delle categorie in ciascuna Regione, attraverso una forma di elezione di secondo grado». Si ammetteva pure però che non era possibile attuare subito questo progetto, dovendosi «prima di tutto, sperimentare il modo di realizzazione anche di taluni principî di carattere sociale già fissati nella Carta costituzionale, e bisognava precisare meglio, in un periodo di tempo sufficiente, quella che è la varia articolazione delle principali categorie produttive, rappresentanti degli interessi politicamente rilevanti del Paese».

ad esempio, della Sardegna con l'agricoltura e la pastorizia – e nondimeno delle esigenze culturali. Di non facile e immediata attuazione si rivelò tuttavia la determinazione del criterio della rappresentanza della categoria di tali interessi: lungamente discussa, la decisione fu rinviata a un secondo momento attraverso la proposta di una norma transitoria tuttavia alla fine non accolta.

In ogni caso, giacché le Regioni più popolate avrebbero avuto esigenze maggiori delle più piccole, con la necessità di un quantitativo di rappresentanza maggiore, sembrava fuori di ogni dubbio e discussione l'idea di apportare piccole rettifiche a vantaggio delle regioni meno popolate e più povere per rafforzarne il peso politico rispetto alle grandi.

Le possibilità che si presentarono a tal fine furono allora due: quella di prevedere un numero di senatori minimo, garantito indipendentemente dal rapporto tra quoziente e numero degli abitanti e comunque in grado di riequilibrare gli svantaggi da ciò derivanti per favorire la rappresentanza di interessi produttivi e soprattutto culturali, oppure, in alternativa a questa ipotesi, l'idea, pure a lungo presa in considerazione, di accordare a ogni Regione un numero fisso di senatori, sorta di numero base di partenza al quale aggiungere il numero variabile derivante dal rapporto tra il quoziente e il numero degli abitanti. Proprio quest'ultima proposta fu recepita inizialmente dalla Commissione: al criterio della proporzionale si intese aggiungere, per stabilire un contraltare allo stesso, il principio del numero fisso minimo di seggi per ogni Regione – stabilito in cinque – come del resto diverse costituzioni basate su un ordinamento regionale all'epoca prevedevano. Il fine era sempre quello di voler evitare inique disparità di trattamento tra Regioni, ben osservandosi ad esempio che adottando «il numero minimo fisso di 5 seggi per ogni regione, le regioni del Nord fino all'Umbria, Lazio escluso, avrebbero il 46 per cento dei seggi, anziché il 55 che avrebbero qualora si facesse riferimento soltanto al numero

degli abitanti. Adottando invece un numero minimo fisso di tre seggi, la percentuale si eleverebbe al 49 per cento»³⁰.

Alla luce di questo ragionamento, il quoziente proporzionale non poteva non essere considerato un elemento rilevante: ovvero, una «questione pregiudiziale»³¹ rispetto allo stesso problema del “correttivo” della rappresentanza regionale in Senato.

Fu solo in Assemblea costituente che si giunse così, dopo lungo dibattito, alla determinazione di tale quoziente, individuandolo in un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazione superiore a 40.000 abitanti) e per ogni Regione un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazione superiore a 100.000 abitanti). A differenza di quanto si decise in Commissione³², si optò tuttavia in ultimo per un numero minimo di senatori per ogni Regione anziché fisso. Per quanto differenti i due sistemi, la comune finalità, secondo Mortati (che pure propose la sostituzione del numero fisso con quello minimo), sarebbe stata sempre quella di compensare la “sproporzione” di rappresentanza regionale, determinata dal dato demografico e così «di rafforzare il peso politico delle piccole regioni di fronte alle grandi»³³, in particolare di cinque Regioni – ossia, a

³⁰ Così U. NOBILE, *Intervento*, in Commissione per la Costituzione - Seconda Sottocommissione, *Discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato*, seduta del 5 novembre 1946.

³¹ In questi termini U. TERRACINI, *Intervento*, in Assemblea costituente, seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947.

³² Il secondo comma dell'art. 55 del Progetto approvato dalla Sottocommissione stabiliva che: «A ciascuna regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. La Valle d'Aosta ha un solo senatore. Nessuna regione può avere un numero di senatori maggiore di quello di deputati che manda all'altra Camera».

³³ Così C. MORTATI, *Intervento*, in Assemblea costituente, seduta pomeridiana dell'8 ottobre 1947, laddove illustrò il suo emendamento sostitutivo dell'art. 55 del Progetto. Di

quell'epoca, «Venezia Tridentina³⁴, Friuli, Lucania, Umbria e Sardegna»³⁵ – laddove la composizione totale del Senato sarebbe stata aumentata «solo di poche unità», senza gravi turbamenti politici.

L'intento insomma, manifestato chiaramente ancora da Mortati, era quello di voler accordare «un riconoscimento di quella che può essere l'esigenza delle piccole Regioni, e specialmente delle piccole Regioni del Sud, ad avere un potenziamento, sia pure modesto e più simbolico che sostanziale, della loro influenza politica in questo Senato che, per quanto ridotto nel suo aspetto regionalistico, pur tuttavia conserva un legame con la struttura regionale, e quindi è il rappresentante di questo nuovo ente che abbiamo costituito»³⁶. Tale risultato, così pure appariva, si sarebbe potuto ottenere meglio col numero minimo piuttosto che con quello fisso da attribuire,

recente sul punto, v. C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 6 ss., www.rivistaaic.it.

³⁴ Nel Comitato di redazione per l'autonomia regionale, come anche nella Seconda Sottocommissione, si è sempre fatto riferimento a una Regione Tridentina e a quella dell'Alto Adige. Solo nelle ultime sedute riguardanti l'allora art. 22 del Progetto della Seconda Sottocommissione, discusso in particolare il 16 dicembre 1946, si giunse alla denominazione «Trentino-Alto Adige» come poi accolta dall'art. 131 Cost. e modificata dall'art. 2 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 in «Trentino-Alto Adige/Südtirol», ma solo nell'art. 116 Cost.

³⁵ Nell'art. 131 Cost. vi era un'unica Regione con il nome «Abruzzi e Molise» che insieme aveva più abitanti della Sardegna. Il Molise non beneficiò perciò del numero minimo se non a partire dall'art. 1 della legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3, allorché si istituì la Regione Molise. Peraltro nello stesso anno, con legge costituzionale n. 1, si provvide a istituire il Friuli-Venezia Giulia. Sul Molise, per un quadro generale, si v.: M.DELLA MORTE e G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino, 2017.

³⁶ Ancora C. MORTATI, *Intervento*, cit.

indifferentemente a tutte le Regioni, grandi o piccole che fossero³⁷e da aggiungere a quello proporzionale, finendo così in realtà con il favorire le Regioni più popolose.

In questa nuova ottica si giunse così infine alla definizione, insieme agli altri, del comma 3 dell'art. 57 Cost., laddove si stabiliva che, a prescindere dalla popolazione, nessuna Regione poteva avere meno di sei senatori, fatta eccezione per la Valle d'Aosta a cui, considerato il limitato peso demografico, doveva essere assicurato sempre un seggio. In questa logica, l'elezione della Camera dei senatori su «base regionale» doveva essere realizzata così anche attraverso la correzione del numero di senatori attribuiti a ogni Regione³⁸.

Dopo circa un ventennio, a fronte dell'aumento della popolazione, la revisione costituzionale del 1963, oltre a introdurre un numero fisso dei componenti delle due Camere, modificò peraltro anche il numero minimo dei senatori, alzandolo a sette e lasciando inalterata l'eccezione della Valle d'Aosta con il suo unico senatore. A quest'ultimo caso eccezionale si aggiunse tuttavia, stante la nuova istituzione pure consentita dalla norma costituzionale transitoria³⁹, la Regione del Molise cui ne dovevano essere garantiti invece due.

³⁷ Così Ruini circa le decisioni del Comitato e le diverse soluzioni prospettate, laddove si osservava che si era pensato inizialmente di sostituire il sistema del numero fisso aggiuntivo con quello del numero minimo giacché si era ritenuto che «se il motivo era di avvantaggiare le Regioni più piccole, il risultato si otteneva meglio e più efficacemente col numero minimo per esse che coll'aggiungere un numero fisso a tutte le regioni grosse e piccole». (M. RUINI, *Intervento*, in *Assemblea costituente*, seduta pomeridiana del 25 settembre 1947).

³⁸ Sul punto, vedi l'attenta analisi di D. ARGONDISSO, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea Costituente*, in *ASTRID Rassegna*, 140/2010, www.astrid-online.it/rassegna/.

³⁹ La XI disposizione transitoria della Costituzione consentiva di variare l'elenco di cui all'art. 131, entro il termine di cinque anni dalla sua adozione, poi prorogato con legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1, creando Regioni con popolazione anche inferiore al

3. La recente riforma costituzionale

Nuovi cambiamenti si devono registrare ancora oggi.

A seguito della modifica costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari del 36,50% muta, invero, il numero medio di abitanti per ciascun parlamentare eletto: per la Camera dei deputati, secondo lo studio che accompagnava la proposta di revisione costituzionale, il rapporto aumenta da 96.006 a 151.210 mentre il numero medio di abitanti per ciascun senatore cresce, a sua volta, da 188.424 a 302.420⁴⁰, con evidenti conseguenze quanto alla rappresentatività. Si abbassa notevolmente poi anche la soglia numerica minima di senatori, stabilendosi al comma 3 dell'art. 57 Cost. che: «Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno».

Salta immediata agli occhi qui, insieme alla riduzione dei “numeri”, la “novità” derivante dall'equiparazione delle Province autonome alle Regioni ma anche l'assenza di qualunque coordinamento col comma 1 dello stesso articolo che resta immutato, continuando a prevedere che il Senato è «eletto a base regionale». Nella stessa direzione sembra andare peraltro pure il novellato comma 4, sempre dell'art. 57 Cost., laddove si stabilisce che la «ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta

milione di abitanti di cui al successivo art. 132, fermo restando l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. In virtù di questa disposizione la legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3 ha creato le Regioni di Abruzzo e Molise che prima costituivano un territorio unico.

⁴⁰ Dossier n. 71/6 del 7 ottobre 2019 dei Servizi studi delle Camere «Riduzione del numero dei parlamentari - A.C. 1585-B» - Elementi per l'esame in Assemblea, reperibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167f.Pdf>.

dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti». Qui le Province autonome, appena esentate dal comma 3 beneficiando del numero minimo di seggi, tornano a essere considerate in questa disposizione che tuttavia sembrerebbe riguardare, com'era del resto nel testo previgente, unicamente quelle Regioni che non beneficiano del numero minimo di senatori, citandosi ivi il solo criterio proporzionale.

Alla lettura dell'art. 57 Cost. complessivo andrebbe aggiunta poi anche quella di altre disposizioni della Carta costituzionale. Resta infatti immutato il quadro delle Regioni elencate all'art. 131 Cost., laddove si annovera il Trentino-Alto Adige *tout court*, senza alcun riferimento alle Province pure richiamate nell'art. 116 Cost., modificato nel 2001⁴¹, ma ben specificandosi che non costituiscono entità separate, formando insieme la «Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol». A conferma di questa lettura si pone del resto anche l'art. 114 Cost., laddove si dispone in maniera chiara che organi costitutivi della «Repubblica» sono le «province», ossia quelle ordinarie e non già quelle autonome.

4. *La lesione delle tutele minoritarie*

Da questo nuovo assetto sembrerebbero derivare allora diverse “asperità”.

Insieme alla forte alterazione del rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti, si possono infatti evidenziare “squilibri”, nel sistema costituzionale predeterminato e immutato, nel caso di tutte quelle circostanze che

⁴¹ In particolare dall'art. 2 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

richiedono maggioranze qualificate⁴², come possono essere, ad esempio, l'elezione del Presidente della Repubblica e la sua messa in stato di accusa⁴³.

Sembra emergere poi anche una differenza di trattamento, apparentemente priva di logicità, tra le stesse “storiche” Regioni con conseguenti problemi, in alcuni casi, anche quanto alla rappresentanza delle minoranze linguistiche.

Il numero di senatori per Regioni (tra cui il Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Umbria e Basilicata), prima dell'attuale ampliamento del rapporto rappresentante/popolazione assicurato dalla disposizione costituzionale di cui all'art. 57 – inizialmente con la riserva dei costituenti di almeno 6 e poi non meno di 7 seggi – vede oggi modifiche rilevanti: se alle prime due Regioni saranno attribuiti solo 4 seggi, alla Basilicata saranno garantiti avvantaggiandola, stante l'aumento di una unità rispetto al numero medio della popolazione, 3 seggi come peraltro all'Umbria.

Di contro al Trentino-Alto Adige, pur risultando una Regione meno popolosa del Friuli-Venezia Giulia e dell'Abruzzo, spetteranno invece addirittura 6 senatori, stante lo sdoppiamento nelle due Province autonome che sommano ciascuna i 3 seggi minimi. Questa modifica, oltre a comportare disparità rispetto alle altre Province, finisce per aprire la via a problemi di

⁴² Su questo punto e sulla «compromissione sia della forma di governo, sia della forma di Stato che la riduzione preconizzata potrebbe comportare», v. P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in *Consulta Online*, 1/2020, 76 ss., www.giurcost.org.

⁴³ Sia consentito rinviare sul punto al mio *La riforma costituzionale e la riduzione del numero dei parlamentari: verso un punto di svolta?*, in *Antidiplomatico.it*, ottobre 2019. Sugli effetti di tipo sistemico a livello costituzionale ed elettorale che la riduzione del numero dei parlamentari comporta, v. P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2019, 81 ss.

«disproporzionalità» non poco rilevanti⁴⁴. Nondimeno potrebbe dirsi peraltro per la Valle d'Aosta: seppure il seggio riservato sia ancora uno solo, al di sotto del quale non potendosi certamente andare, questa Regione, nell'ambito di un Parlamento che si va rivelando “a ranghi ridotti”, si vede aumentato in maniera ingiustificata «ulteriormente il proprio tasso di incidenza nel contesto elettorale nazionale»⁴⁵. Rispetto al Friuli-Venezia Giulia, si deve rilevare infine che altre Regioni, questa volta di diritto comune, come le Marche e la Liguria il cui numero di senatori dipendeva invece dalla popolazione, secondo il criterio generale dettato dall'art. 57, ultimo comma pregresso e nuovo, si trovano attualmente a passare da otto rappresentanti a solo cinque seggi.

Risulta infine, in base a questo progetto, ampliata notevolmente rispetto al passato l'escursione tra rappresentanza minima e rappresentanza massima, con un certo squilibrio tra le rappresentanze regionali non rilevabile neanche in quei sistemi federali che non prevedono il numero fisso come ad esempio quello austriaco: la quota percentuale di rappresentanza più bassa – in particolare della Basilicata, se si escludono i casi eccezionali della Valle d'Aosta e del Molise, nonché quello particolare del Trentino-Alto Adige – vede una popolazione media per seggio che si aggira intorno ai 180mila abitanti, per sbalzare addirittura intorno ai 320mila in una dell'ipotesi di quota percentuale più alta quale può essere, tra le altre, quella della Campania. Ne deriverebbero, così, rispettivamente 3 seggi, nel caso della Basilicata e 18 nel caso campano. Nell'ordinamento federale austriaco, che mostra un'escursione maggiore anche rispetto alla Germania, è invece di 3 a 12⁴⁶.

⁴⁴ Così G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità*, cit., 80 ss.

⁴⁵ L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. S. 881 su “Legge elettorale: per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari” (Commissione Affari Costituzionali del Senato - giovedì 29 novembre 2018)*, in *Consulta Online*, 1/2019, 13 ss., www.giurcost.org.

⁴⁶ Se al primo comma dell'art. 34 della Costituzione austriaca si specifica che «nel Consiglio federale i *Länder* sono rappresentati in rapporto alla rispettiva popolazione secondo le

Di fronte a questo complesso quadro, trovandosi poco chiare le ragioni sottese alle differenti situazioni, la generale impressione che emerge allora dalla lettura di quest'articolo costituzionale è che esso, lungi dall'essere espressione di un disegno razionalizzato volto a rispettare le esigenze di rappresentanza – specie delle minoranze – nel caso specifico delle caratteristiche delle Regioni in Senato, sia la conseguenza della mera volontà di ridurre dati numerici.

La differenza di trattamento tra queste Regioni, volta a favorire alcune a dispetto di altre, in violazione dell'art. 3 della Costituzione – in particolare del comma 2 che prescrive l'adozione di norme che assumano connotazioni anche positive dirette a rimuovere situazioni di fatto da cui possono derivare conseguenze discriminatorie – si mostra ancora più evidente, come si anticipava, nel caso di specifiche regioni come il Friuli-Venezia Giulia. Quest'ultima Regione, al pari del Trentino-Alto Adige, si impegna a tutelare le minoranze linguistiche in ossequio a quanto previsto dallo stesso Statuto speciale del 1963 – in particolare, qui l'articolo 3 garantisce la parità di diritti e trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali – nonché dalla legge statale n. 482/1999⁴⁷ disciplinante, in attuazione dell'art. 6 della Costituzione,

disposizioni seguenti», nel successivo comma si puntualizza che «il *Land* con maggior numero di abitanti invia dodici, ogni altro *Land* ne invia un numero corrispondente al rapporto fra la sua popolazione e quella del suddetto *Land*, ove i resti superiori alla metà valgono come intero. Ad ogni *Land* spetta in ogni caso una rappresentanza di almeno tre membri. Per ogni membro viene designato un supplente».

⁴⁷ Questa legge pone a carico della Repubblica l'onere di tutelare la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo (art. 2). In merito, per un commento, si veda E. PALICI DI SUNI PRAT, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2000, 101 ss., nonché V. PIERGIGLI, *Art. 6*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*

la protezione e la valorizzazione delle minoranze linguistiche storiche dell'Italia – ossia gli sloveni del Friuli-Venezia Giulia e i tedeschi del Trentino-Alto Adige – sino ad allora garantite da specifici accordi internazionali⁴⁸. La tutela minoritaria costituisce invero un principio fondamentale per l'ordinamento costituzionale italiano, consacrato espressamente dall'art. 6 Cost.⁴⁹, che pure può ritenersi si ponga quale norma di specificazione dell'art. 3 Cost.⁵⁰.

alla Costituzione, vol. I, Torino 2006, 155 ss. Sulla legge del 1999, nonché sulla possibile riforma costituzionale volta a inserire nella Costituzione un richiamo espresso alla lingua italiana, v. M.C. GRISOLIA, *La lingua italiana: un valore da tutelare? Problemi e prospettive*, in P. CARETTI - G. MOBILIO (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica*. Atti del convegno di Firenze, 18 mar. 2016, Torino 2016, spec. 23 ss.

⁴⁸ Si pensi al Patto sui diritti civili e politici del 1966, ratificato con legge n. 881/1977, che contiene una specifica clausola per la tutela positiva degli appartenenti alle minoranze etniche, linguistiche e religiose (art. 27); alla Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche (1992); soprattutto, a livello regionale, alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, firmata nel 2000 ma non ancora ratificata dall'Italia, e alla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995), ratificata con legge 28 agosto 1997, n. 302. Lo Stato italiano ha ratificato e reso esecutiva pure la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali (Parigi, 2005) con legge 19 febbraio 2007, n. 19.

⁴⁹ Nel progetto costituzionale iniziale, redatto dalla Commissione dei settantacinque, non era prevista alcuna disposizione specifica a tutela delle minoranze linguistiche, ritenendosi sufficiente a tal fine l'art. 3 Cost. Solo in un secondo momento, in Assemblea, su proposta del costituente Codignola, venne introdotta tale disposizione decidendosi, in ultimo, di rubricarla tra i principi fondamentali. V., più in generale, V. PIERGIGLI, *Art. 6*, cit.

⁵⁰ Così, A. PIZZORUSSO, *Art. 6*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione (Principi fondamentali)*, Bologna-Roma 1975, 296 ss.

«Tale principio», come più volte asserito anche dalla Corte costituzionale in diverse sentenze⁵¹, «rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo» e ben si connette «con altri principi, talora definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente»⁵².

Tuttavia, il Friuli-Venezia Giulia, pur tutelando le minoranze linguistiche⁵³ – individuate nel caso specifico dalla legge del 1999 nelle popolazioni slovene, germaniche e in quelle parlanti il friulano – vedrà una forte riduzione in Senato, rispetto alle altre storiche Regioni, compreso il Trentino-Alto Adige, dei propri rappresentanti, con una prevedibile conseguenziale lesione per la rappresentanza anche delle minoranze linguistiche. Ciò sebbene peraltro tale Regione si preoccupi, al pari del Trentino, di garantire la rappresentanza delle minoranze. La legge statale del 2001⁵⁴, in armonia con quella concezione della giurisprudenza costituzionale che vuole il legislatore statale chiamato in prima linea a scegliere «i modi e le forme della tutela da garantire alla minoranza linguistica slovena»⁵⁵, specifica, riprendendo i contenuti della normativa del 1999, che deve essere assicurata la rappresentanza attraverso le «leggi elettorali per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati», chiamate a dettare «norme per favorire l'accesso alla

⁵¹ Inizialmente, si veda Corte cost. nn. 768/1988, 261/1995 e 15/1996.

⁵² Corte cost., 24 febbraio 1992, n. 62.

⁵³ Si veda, per un quadro sulla tutela della lingua in questa regione, L. MONTANARI - C. DRIGO, *La tutela dei diritti*, in L. MEZZETTI - E. D'ORLANDO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino 2018, 54 ss.

⁵⁴ Legge 23 febbraio 2001, n. 38, recante «Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia».

⁵⁵ Corte cost., 11 febbraio 1982, n. 28, in *Giur. cost.*, 1982, 247, con osservazioni di S. BARTOLE, *Gli sloveni nel processo penale a Trieste*, *ivi*, 249 ss.

rappresentanza di candidati appartenenti alla minoranza slovena» (art. 26). Soltanto però a favore della popolazione alto-atesina si stabilisce per l'individuazione dei collegi uninominali, in particolare nella legge n. 422/1991⁵⁶, pur non imponendosi soglie numeriche, «la modifica delle circoscrizioni elettorali per l'elezione del Senato allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi»⁵⁷.

A giustificazione di questi diversi trattamenti assai favorevoli per il Trentino-Alto Adige, non sembrano porsi neanche peraltro criteri quantitativi.

La minoranza linguistica tedesca di Bolzano non si rivela infatti numericamente più consistente di quella friulana, ma neanche di quella della Sardegna che pure si ritrova oggi (a dispetto del passato che ne contava 8) con solo 5 senatori assegnati: qui la minoranza linguistica, tutelata anch'essa con la legge n. 482/1999 e con protezione accordata da disposizione di attuazione dello statuto, è decisamente più grande di quella tedesca e rientra "territorialmente" in una Regione anche questa autonoma e pure meritevole della stessa forma di protezione con l'equiparazione, ai fini elettorali, per liste rappresentative di

⁵⁶ Legge 30 dicembre 1991, n. 422 («Elezioni del Senato della Repubblica per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione alto-atesina»).

⁵⁷ Ancora G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità*, cit., 81.

minoranze linguistiche stabilita dal d.P.R. n. 361/1957 per l'elezione della Camera dei deputati⁵⁸, applicabile anche al Senato⁵⁹.

5. *Brevi riflessioni finali*

È da lungo tempo, almeno un ventennio, che si sollecitava da diverse parti la diminuzione del numero dei rappresentanti parlamentari. La riforma in atto sembra così aver il merito di riuscire a chiudere un dibattito che peraltro anima da molti anni non solo l'Italia, ma anche altre società come quella francese, laddove in Europa l'Italia si presentava come il paese, dopo il Regno Unito (con i suoi circa 1432 parlamentari, di cui solo 650 eletti democraticamente), col maggior numero di parlamentari (ben 945, senza contare i senatori a vita), seguito dalla Francia (925) e dalla Germania (778, numero comprensivo anche dei

⁵⁸ Il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»), modificato dalla legge n. 165/2017, dispone, all'art. 83, comma 1, lett. e), che l'ufficio centrale nazionale individua «le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e che comprendano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima [...]».

⁵⁹ All'art. 27 d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 si stabilisce che «Per l'esercizio del diritto di voto e per tutto ciò che non è disciplinato dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni».

componenti del *Bundesrat*, non propriamente seconda Camera, quindi difficilmente paragonabile al nostro Senato). Un numero particolarmente elevato, considerato che l'Italia rispetto alla Francia e alla Germania è il Paese meno popoloso.

Alla luce del quadro esaminato, tuttavia, considerata in particolare la diversa e migliore situazione in cui sembrerebbe venire a trovarsi, sotto il profilo della rappresentanza, soprattutto il Trentino-Alto Adige, non può non sorgere qualche perplessità sulle ragioni di una disparità di trattamento “territoriale”. Richiamato dalla stessa Corte costituzionale in un caso riguardante proprio la normativa adottata dallo stesso Friuli-Venezia Giulia per la promozione della lingua friulana⁶⁰, il principio di territorialità e non già di personalità, peraltro, si pone a fondamento della stessa protezione delle minoranze linguistiche⁶¹.

Questa differenziazione sembra finire allora per operare non solo tra Regioni storiche, ma anche tra le stesse minoranze di lingua tutte egualmente riconosciute: ciò è senza dubbio tra la minoranza slovena del Friuli-Venezia Giulia e quelle appartenenti alla minoranza tedesca del Trentino-Alto Adige, entrambe beneficiarie di un regime giuridico di tutela a lungo rafforzato, rispetto alle altre comunità alloglotte sino al 1999 non riconosciute⁶², quali

⁶⁰ Legge regionale 18 dicembre 2007, n. 29, recante «Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana».

⁶¹ Corte cost. 18 maggio 2009, n. 159. Per un commento, anche sul punto del criterio territoriale, v. R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di “un nuovo modello di riparto delle competenze” legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 5/2009, 1121 ss. nonché F. PALERMO, *La Corte ‘applica’ il titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giur. cost.*, 3/2009, 1780 ss.

⁶² Oltre alla distinzione, quale emerge dalla Carta costituzionale, tra minoranze linguistiche e gruppi minoritari di altra natura che troverebbero tutela in generale negli artt. 2 e 3 Cost. (in merito A. PIZZORUSSO, *Art. 6.*, cit., 307 ss.; A. CERRI, *Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1993, 311 ss.;

minoranze «super-protette»⁶³ per ragioni storiche e politiche. Nondimeno è però per le più recenti, sotto il profilo del riconoscimento, minoranze sarde che pure si troveranno, come si diceva, in una posizione svantaggiata.

L'autonomia speciale, riconosciuta dalla Costituzione⁶⁴ a questi territori proprio per ragioni di tutela delle minoranze, sembra così vedere farsi spazio, tra le stesse regioni speciali, alcune regioni “super-speciali” come il Trentino-Alto Adige, tornandosi a creare al contempo, questa volta però a livello costituzionale, delle minoranze super-protette.

A fronte di un restante assetto costituzionale immutato, quanto alle autonomie, e di ragioni e di criteri non esplicitati, l'art. 57 Cost. da ultimo riformato sembra finire con il porre in evidenza, per così dire, talune

F. PALERMO - J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2011, 281 ss.), un'altra differenziazione, sviluppata dal legislatore statale nonché dalla Corte costituzionale, è quella che corre tra minoranze linguistiche riconosciute e non riconosciute: le prime, sino alla legge 482/1999, coincidevano con le minoranze nazionali delle regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, mentre le seconde erano costituite dalle comunità alloglotte sparse in modo diffuso nel territorio nazionale che godono in una tutela più debole. Su quest'ultimo punto e più in generale, v. V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano 2001.

⁶³ Così, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino 2002, 33 ss.

⁶⁴ In particolare all'art. 116 Cost., comma 1, laddove anche nella versione novellata nel 2001, se si è modificata la denominazione di alcune Regioni, si è lasciata praticamente immutata la parte in cui si prevede che sono ad esse accordate «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». In dottrina italiana, ancor prima della pronuncia della Corte costituzionale, tenendo in considerazione soprattutto il caso della Germania e la giurisprudenza tedesca, F. BESOSTRI, *Il controllo materiale di costituzionalità sulle norme formalmente costituzionali nella RFT*, tesi di laurea, Università degli Studi di Milano, 1969.

“contraddizioni” costituzionali⁶⁵: non solo rispetto al principio di eguaglianza di fronte alla legge, garantito dall’art. 3, primo comma («Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge, senza distinzioni [...] di lingua [...]»), e al principio di giustizia sociale e di pieno sviluppo della personalità umana nella vita comunitaria, di cui all’art. 3, secondo comma. A essere contraddetto sembrerebbe essere lo stesso art. 6 della Costituzione, volto a impedire qualsiasi forma di discriminazione basata sull’appartenenza a minoranze linguistiche, nonché infine l’art. 51 Cost. che pure garantisce, dal punto di vista della partecipazione attiva alla vita politica, a tutti i cittadini «condizioni di eguaglianza». Questi principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale italiano non possono peraltro essere disattesi neanche qualora si trattasse di dare attuazione a norme di diritto internazionale⁶⁶, quali quelle

⁶⁵ Sulla possibilità di esprimersi sulla costituzionalità di leggi di revisioni della Carta costituzionale, si è espressa da lungo tempo anche la Corte costituzionale che si è dichiarata «competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale». Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1146, in *Giur. cost.*, 1988, 5565, con nota di S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*

⁶⁶ Con sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014, la Corte costituzionale fa valere per la prima volta i “controlimiti” che si oppongono all’introduzione nel nostro ordinamento di norme di altri ordinamenti, in particolare di quelle del diritto internazionale generalmente riconosciute, confliggenti con alcuni principi «irrinunciabili dell’assetto costituzionale dello Stato e, quindi, con i principi che sovrintendono alla tutela dei diritti fondamentali della persona [...]», laddove «in tali ipotesi spetta al giudice nazionale, ed in particolare esclusivamente a questa Corte, una verifica di compatibilità costituzionale, nel caso concreto, che garantisca l’intangibilità di principi fondamentali dell’ordinamento interno ovvero ne riduca al minimo il sacrificio». Questa sentenza è stata largamente commentata in dottrina. Senza alcuna pretesa di esaustività, si possono ricordare, tra i primi commenti, R. BIN, *L’adattamento dell’ordinamento italiano al diritto internazionale non scritto dopo la sent. n. 238/2014*, Relazione al XX Convegno



derivanti dall'accordo De Gasperi-Gruber del 1946, a tutela delle minoranze linguistiche del Trentino-Alto Adige.

SIDI, Macerata, 5-6 giugno 2015, in *Forum Quad. cost. - Rassegna*, 2016, 1 ss., www.forumcostituzionale.it; R. CAPONI, *Immunità dello Stato dalla giurisdizione, negoziato diplomatico e diritto di azione nella vicenda delle pretese risarcitorie per i crimini nazisti*, in *Giur. cost.*, 5/2014, 3908 ss.; B. CONFORTI, *La Corte costituzionale e i diritti umani misconosciuti sul piano internazionale*, in *Giur. cost.*, 5/2014, 3885 ss.; C. CUPELLI, *Il problema della legalità penale. Segnali in controtendenza sulla crisi della riserva di legge*, in *Giur. cost.*, 1/2015, 181 ss.; P. DE SENA, *Norme internazionali generali e principi costituzionali fondamentali, fra giudice comune e giudice costituzionale*, in *I diritti dell'uomo*, 2/2014, 267 ss.; T. GROPPI, *La Corte costituzionale e la storia profetica. Considerazioni a margine della sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana*, in *Consulta Online*, 1/2015, 1 ss., www.giurcost.org; M. LUCIANI, *I controlimiti e l'eterogenesi dei fini*, in *Questione Giustizia*, 1/2015, 84 ss.; C. PINELLI, *Diritto alla difesa e immunità degli Stati dalla giurisdizione straniera sul risarcimento per danni da crimini di guerra e contro l'umanità*, in *Giur. cost.*, 5/2014, 3891 ss.; O. POLLICINO, *From academia to the (constitutional) bench – Dal mondo accademico al banco (costituzionale)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2015, 1117 ss.; F. RIMOLI, *Il diritto, la storia, la memoria. La Corte costituzionale e i crimini nazisti come paradigma dell'irredimibile*, in *AIC - Oss. cost.*, 2/2015, 1 ss., www.osservatorioaic.it; A. RUGGERI, *Conflitti tra norme internazionali consuetudinarie e Costituzione, atto secondo: quali i possibili "seguiti" della 238 del 2014?*, in *Consulta Online*, 1/2015, 1 ss., www.giurcost.org; F. SALERNO, *Giustizia costituzionale versus giustizia internazionale nell'applicazione del diritto internazionale generalmente riconosciuto*, in *Quad. cost.*, 1/2015, 33 ss.; A. SANDULLI, *All'estremo limite dei controlimiti: la Corte costituzionale e l'ordine legale internazionale*, in *Foro it.*, 4/2015, I, 1166 ss.; G. SILVESTRI, *Sovranità vs. Diritti fondamentali*, in *Questione Giustizia*, 1/2015, 57 ss.; P. VERONESI, *«Stati alla sbarra»? Dopo la sentenza costituzionale n. 238 del 2014*, in *Quad. cost.*, 3/2016, 485 ss.

Da questa revisione costituzionale non sembra in definitiva che si possa intravedere una vera e propria “riforma” del Parlamento⁶⁷ o almeno non già nel senso di riuscire a trasformare il Senato in modo da collegare in maniera più efficace, come pure sembrava si volesse tentare in qualche precedente progetto di riforma, la composizione del Senato con l’articolazione regionale, esaltando la rappresentanza territoriale⁶⁸. Seppure rispondente a criteri diversi e talora discrezionali rispetto a quella politica, la rappresentanza territoriale non può invero configurarsi come iniqua senza ragioni e comunque con modifiche “al ribasso” rispetto alla rappresentanza politica⁶⁹. Il taglio “lineare” non sembra peraltro tradursi neanche in una “elevazione” del Senato in una Camera delle Regioni e delle autonomie territoriali pure auspicata dalla l. cost. n. 3/2001, laddove all’art. 11 ben si stabiliva che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione»⁷⁰, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ne suppliva il ruolo.

⁶⁷ Cfr. C. FUSARO, *Nota scritta* nell’ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all’esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari), in *ASTRID online*, 21 novembre 2018, 2, www.astrid-online.it/rassegna/.

⁶⁸ In questo senso, ovvero sulla mancato tentativo di affrontare il tema della “partecipazione di tipo diversa dei senatori”, v. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, 30.

⁶⁹ Sulla differenza tra rappresentanza territoriale e politica, v. specificamente F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, Atti del Convegno di Roma, 20 febbraio 2003, Napoli, 49 ss.

⁷⁰ Cioè, «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Esprime in merito forti

Ci sembra piuttosto, stando al quadro che pare almeno al momento venirne fuori, che si trasformi in una Camera che finisce con il portare la voce soprattutto di alcune Regioni e soltanto di quelle speciali autonomie territoriali, quali le Province autonome di Trento e di Bolzano. Questa voce si leverà più forte peraltro non solo all'interno del procedimento legislativo ordinario, ma anche – se si considera la modifica dei regolamenti parlamentari che questa riforma inevitabilmente comporterà – nelle Commissioni che pure devono rispecchiare la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e dove pure la partita del confronto democratico, giocata tra soggetti in numero squilibrato e probabilmente ridotto, potrà essere chiusa definitivamente.

perplexità A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *Federalismi.it*, 23/2005, www.federalismi.it. Quale “promessa” di un successivo riassetto, cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino 2001, 211, mentre di «impegno che il legislatore costituzionale ha preso con sé stesso» parla T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo, Editoriale*, in *Federalismi.it*, 14/2003, 6, www.federalismi.it. A pochi anni di distanza dalla l. cost. n. 3/2001, si ebbe così un primo tentativo di riforma teso, tra l'altro, a modificare le norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, tuttavia naufragato a seguito del *referendum* costituzionale del 2006, come anche il secondo processo riformatore avviato negli anni 2014-2016.