

## 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO  
DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI  
REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE,  
NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

150a seduta (antimeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione del professor Alessandro Pace, emerito di diritto costituzionale all'Università La Sapienza di Roma

Signor Presidente, ringrazio per l'onore che ancora una volta mi è stato fatto.

Prima di iniziare dico subito che intendo consegnare una copia del mio intervento e un documento contenente il parere - assai importante per la materia di oggi - del Consiglio di Stato spagnolo, su cui ritornerò; una chiavetta USB, in cui ci sono questi due documenti e, evidenziato a parte, il punto rilevante di quel documento e il testo di un mio articolo sulle revisioni costituzionali, che richiamerò all'inizio, ove *ante litteram* rispondo alle critiche che mi sono state fatte da Massimo Luciani.

Il professorone Stefano Rodotà ha già capito dove sarei andato a parare sin dall'inizio. Spero di non irritare nessuno, ma faccio il mestiere di costituzionalista e cerco di farlo con la maggiore obiettività possibile.

Orbene, è a tutti nota la *ratio* della sentenza n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005. La *ratio* è stata individuata dalla Corte nella «eccessiva divaricazione tra la compressione dell'organo di rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto». Dovrebbe essere, quindi, intuitivo che un Parlamento nel quale perduri la «eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa» - che, secondo la Corte, «ha determinato un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato» -, ammesso che possa esercitare la normale attività legislativa e di controllo (e ciò deriva dalle esplicite indicazioni date dalla Corte al legislatore sui criteri da seguire per la nuova legge elettorale), non può invece considerarsi legittimato a procedere a revisioni costituzionali, proprio perché l'abnormità del premio di maggioranza di cui ha beneficiato il PD con il solo 27 per cento - ancorché l'effettiva consistenza elettorale del PdL fosse pressoché uguale (io ho votato PD; lo dico perché non si pensi

che stia facendo la *reclame* per le opposizioni) - condiziona negativamente la legittimità di qualsiasi processo riformatore che coinvolga la Costituzione.

Quando la Corte costituzionale, nelle battute conclusive della sentenza n. 1 del 2014, afferma che «nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali», non si riferisce - perché non può essere così - alle consultazioni elettorali del 2018. Si riferisce, invece, alle consultazioni elettorali conseguenti allo scioglimento anticipato delle Camere, ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione. Altrimenti, contro ogni senso logico e contro la stessa pronuncia di incostituzionalità della legge elettorale, sulla base della quale è stata espressa l'attuale maggioranza parlamentare, la Corte avrebbe autorizzato per i prossimi quattro anni il perdurare di quel «*vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato», tanto più grave in quanto incidente sull'articolato costituzionale. È infatti indiscutibile che il «principio della continuità delle istituzioni costituzionali», utilizzato dalla sentenza n. 1 del 2014 per evitare l'altrimenti doverosa "caducazione" di quanto fino ad allora posto in essere dall'attuale Parlamento, non può continuare a valere per altri quattro anni, perché questo significherebbe operare come un succedaneo della rappresentanza popolare.

Vengo alla seconda delle tre obiezioni pregiudiziali. Il Governo con il disegno di legge costituzionale n. 1429, si propone di modificare le disposizioni costituzionali dei Titoli I, II, III, V e VI della Parte seconda della Costituzione e delle Disposizioni finali. Ne consegue che si tratta di una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo, la cosiddetta legge costituzionale *omnibus*, che, qualora si pervenisse a *referendum* confermativo, si porrebbe in violazione della sovranità popolare e della libertà di voto, perché coercirebbe gli elettori ad esprimersi con un solo voto sull'intero testo, ancorché le modifiche della Costituzione siano varie e disperate.

Come ricorderà la Presidente, si tratta di un vizio che - come noto - non contraddistingueva invece il disegno di legge costituzionale n. 813, il cui articolo 4, comma 2, prevedeva che «Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico».

È bensì vero (questa è la controcritica anticipata al professor Massimo Luciani) che le modifiche degli articoli contenuti nei Titoli I, II, III e VI hanno una loro comune ispirazione in quanto tendono alla modifica dell'attuale forma di governo ed in ciò rinvergono una loro omogeneità (la critica che viene mossa alla disomogeneità cessa quando l'argomento esige una omogeneità: se si modifica la forma di governo è evidente che si prende un pezzo da una parte e un pezzo dall'altra; allora, sarebbe impossibile il mutamento della forma di governo. Non è così invece quanto alle modifiche del Titolo V, che vanno da un'altra parte (non parliamo ora del CNEL).

Pertanto, ferme restando le obiezioni pregiudiziali, suggerirei di scindere l'unitario disegno di legge costituzionale in due disegni di legge costituzionali: uno relativo alla modifica della forma di governo, il secondo relativo al rapporto Stato-Regioni. Vi possono essere alcuni che votano l'uno, ma non l'altro; non si può costringere, votando l'uno, ad approvarli entrambi.

Passo all'ultima obiezione pregiudiziale. Analogamente alla citata legge costituzionale del Governo Berlusconi e al disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Letta nel giugno 2013, l'iniziativa del disegno di legge costituzionale n. 1429 è del Governo, ancorché la revisione della Costituzione, in una repubblica parlamentare, compete esclusivamente alle Camere, non attenendo all'indirizzo politico di maggioranza. Di qui il rischio di possibili storture procedimentali conseguenti all'iniziativa governativa, come il ricorso alla procedura d'urgenza e l'apposizione della questione di fiducia sulla sua approvazione. In Italia, come affermato dal mio collega Rescigno, non esistono le ipotesi di scuola.

In questo senso solleva preoccupazioni la frase pronunciata qualche giorno fa dall'attuale Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento al procedimento di revisione costituzionale: "...adesso l'importante è blindare la mia maggioranza".

Passo al merito, premettendo che mi occuperò soltanto della questione del Senato per ragioni simili a quelle del professor Rodotà (sono stato impegnato da una parte e dall'altra). I problemi della composizione e delle funzioni del Senato sono strettamente intrecciati. È infatti indubbio che se venissero approvati sia il modello prefigurato dal disegno di legge costituzionale n. 1429, sia il disegno di legge elettorale denominato "Italicum" avremmo come risultato - in conseguenza sia della diversa composizione delle due Camere, sia della notevole diversità di attribuzioni, sia infine della diversa fonte di legittimazione - un monocameralismo, dominato da una coalizione di partiti non legittimata dalla maggioranza degli elettori, per giunta privo di contropoteri. Ricordo sempre il bel discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica in occasione della celebrazione del sessantesimo anniversario della Costituzione, in cui egli prendeva le distanze dal passaggio al semipresidenzialismo proprio in quanto mancavano i contropoteri.

È impensabile che manchino i contropoteri. Per me, in via di principio, questo è l'ostacolo alla modifica della forma di governo nel nostro ordinamento costituzionale: l'assenza di contropoteri. Quando si parla di presidenzialismo o di semipresidenzialismo, occorre valutare: ad esempio, il presidenzialismo con i contropoteri esistenti negli Stati Uniti va bene, mentre il semipresidenzialismo francese, dove mancano ancora, nonostante la riforma, i contropoteri, per me non va bene. Questa riforma non prevede contropoteri e pertanto, da costituzionalista, ritengo di doverla avversare.

Infatti, se la Camera elegge - non cito i numeri perché sono a tutti noti - con i suoi 630 deputati, praticamente da sola, in un Parlamento in seduta comune, il Presidente della Repubblica, un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, tre dei cinque giudici costituzionali, se è titolare esclusivo della funzione legislativa e del rapporto di fiducia con il Governo, per contro il Senato delle Autonomie partecipa all'approvazione delle leggi costituzionali (e già questo è un po' strano: non ha la potestà legislativa ordinaria, però ha competenza paritaria nelle leggi costituzionali) ed elegge due dei tre giudici costituzionali, ma le sue attribuzioni, per quanto riguarda la funzione legislativa, sono puramente consultive e facilmente superabili dal contrario voto, ancorché a maggioranza assoluta, della Camera dei deputati.

In tal modo, si riprodurrebbe in Italia, in forma aggravata, la situazione spagnola di sudditanza del Senato, ancorché partecipi alla funzione legislativa (peraltro, in Italia non parteciperebbe alla funzione legislativa, ma si limiterebbe ad esprimere pareri), rispetto al Congresso dei deputati: sudditanza unanimemente criticata non solo da parte della dottrina citata, ma anche dallo stesso Consiglio di Stato, presieduto da Francisco Rubio Llorente (grandissimo costituzionalista), nel parere del 16 febbraio 2006 sulle modifiche da apportare alla Costituzione spagnola (si tratta di un documento interessantissimo, che spero la Presidente ed i senatori avranno la compiacenza di esaminare).

Va poi aggiunto che la dequalificazione del Senato consegue dal fatto che, secondo il disegno di legge costituzionale n. 1429, la cosiddetta Camera alta (così si chiamava) non verrebbe più eletta direttamente dai cittadini. Il che consegue al noto rilievo dell'attuale Presidente del Consiglio, rimasto tutt'altro che isolato (ho sentito un onorevole ripetere la stessa cosa: "lo facciamo per risparmiare"), secondo il quale il Senato non dovrebbe più essere elettivo, ma composto di rappresentanti esercenti funzioni elettive in enti territoriali, e ciò per consentire al bilancio dello Stato un risparmio di un miliardo di euro (equivalente alle indennità spettanti ai 350 senatori).

A parte le critiche finora mosse, che non sto a ripetere, ciò che mi sembra indiscutibile ed insuperabile è che la trasformazione del Senato da elettivo a non elettivo non costituirebbe affatto un risparmio, ma si risolverebbe anzi in uno spreco di risorse finanziarie. Far svolgere le funzioni di senatore a chi contemporaneamente ricopra la carica di presidente della Giunta regionale, di presidente della Provincia di Trento o di Bolzano e così via implica, del tutto ovviamente, che il suo impegno sarebbe necessariamente parziale. Secondo il Ministro per le riforme costituzionali, saranno due giorni a Roma e tre giorni in sede locale (o il contrario, non ricordo bene). Se *a priori* si stabilisce che non rimangono a Roma per tutta la settimana, saranno senatori *part-time* (ammesso che si chiameranno senatori).

Ben più razionale è quindi la proposta di contenere i costi riducendo il numero sia dei deputati che dei senatori, ma mantenendo anche per questi ultimi l'elettività. In tal senso, da taluni è stata avanzata la proposta, accettabilissima, di eleggere 200 senatori e 400 deputati, pervenendo così alla stessa riduzione numerica prospettata dal Presidente del Consiglio. Fatti i calcoli, avremo eliminato 350 parlamentari, Renzi sarà contento perché risparmia, però avremo due Camere serie.

Infatti, perché il Senato possa essere qualificato come contropotere, oltre a dovergli riconoscere ulteriori e più importanti funzioni, gli si dovrà riconoscere la necessaria forza politica, conseguente ad un'apposita elezione diretta in sede regionale, preferibilmente in coincidenza con le elezioni regionali. E cioè o sulla base di un listino oppure - secondo me è meglio - in via autonoma, ma comunque lo stesso giorno. Ciò detto, devo però subito rilevare che non mi persuade la tesi, prospettata sempre dal Ministro per le riforme, che, una volta confermata l'elettività del Senato, ne conseguirebbe di necessità la contitolarità del rapporto fiduciario. Mentre suscita perplessità la diversa tesi - sostenuta ad esempio qui dalla CGIL - secondo la quale la titolarità della funzione legislativa non presupporrebbe l'elettività del Senato, non vedo invece perché mai dall'elettività diretta consegua di necessità la titolarità del rapporto fiduciario. Sono due cose diverse: la funzione legislativa presuppone l'elezione, mentre che l'elettività implichi la titolarità del rapporto fiduciario dipende da una scelta discrezionale del legislatore.

Condividere la tesi che l'elezione del Senato avvenga in sede regionale - preferibilmente in coincidenza con le elezioni regionali - non significa però che ogni Regione possa approvare la propria legge elettorale, come da alcuni si è sostenuto. L'articolo 117, secondo comma, lettera f), nel nuovo auspicato testo, conferisce alla potestà esclusiva dello Stato la disciplina degli «organi dello Stato e delle relative leggi elettorali, referendum statali, elezioni del Parlamento europeo». Quindi il Senato, quand'anche venisse etichettato come Senato delle autonomie (io spero vivamente che questo non accada), resterebbe comunque un "organo dello Stato". Sarà infatti il contenuto delle attribuzioni che gli saranno assegnate che ne faranno la Camera delle autonomie, non la denominazione ufficiale.

Signora Presidente, mi permetta una battuta. Ricordate tutti la storiella del cardinale che aveva voglia di mangiare carne, sebbene fosse venerdì. Si fece portare la bistecca e disse: «*Ego te baptizo piscem*». Qui è la stessa cosa: è la sostanza che ci fa dire che è un Senato delle autonomie, non l'etichetta. Pensate anche ad un'altra cosa: in trent'anni i servizi segreti hanno cambiato nome; prima si chiamavano SISDE e SISMI ora si chiamano AISE, AISI e DIS. Ma in realtà cos'è cambiato? Non lo so.

Proprio perché si tratta di un organo dello Stato, i senatori non potranno non continuare a rappresentare la Nazione. Il fatto che la loro elezione avvenga su base regionale (sperabilmente con

un sistema diverso dall'"Italicum") non significa che la residenza regionale assorba la cittadinanza nazionale. Del resto, come notato da Luciani, poiché anche nel "nuovo" articolo 114 della Costituzione si afferma che la «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (dimenticandosi però delle Province autonome, chissà perché non le hanno messe), non si comprende perché mai i componenti del Senato non rappresentino la Nazione. Né si comprende - se non in un'ottica delegittimante il ruolo del Senato - perché mai ai senatori, insieme con il riconoscimento dell'irresponsabilità delle «opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni», non venga riconosciuta anche l'inviolabilità personale. Il che a maggior ragione dovrebbe essere loro riconosciuta se si riaffermasse che essi rappresentano la Nazione.

Le funzioni che il "nuovo" articolo 70 attribuisce al Senato sono, tranne la partecipazione al procedimento di revisione costituzionale, davvero modeste. Ho già ricordato come, nell'ordinamento costituzionale spagnolo, il Senato non abbia alcun peso e sia irrilevante, e ciò non tanto per la fonte di legittimazione (parzialmente elettiva e per il resto conseguente a designazione delle Comunità autonome), quanto per il fatto che il suo apporto alla formazione delle leggi è fortemente condizionato dal volere del Congresso dei deputati. Se ciò è vero, il ruolo istituzionale del Senato delle autonomie sarebbe, in prospettiva, ancor più inconsistente di quello del Senato spagnolo. Quindi c'è sicuramente bisogno di qualche altra cosa.

A tal riguardo, si è parlato di un Senato di garanzia e di un Senato delle conoscenze, che però entrambi mi lasciano perplesso. Quanto alla prima tesi, deve essere obiettato che le funzioni di garanzia nel nostro ordinamento le esercitano l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria che da essa dipende (articolo 109 della Costituzione), la Corte costituzionale per ciò che riguarda l'ordinamento costituzionale e il Presidente della Repubblica per ciò che attiene all'unità della Repubblica. Ma, se si escludono queste ipotesi, che riguardano "attività", le garanzie si risolvono piuttosto nell'individuazione di "tecniche", vale a dire nella previsione di situazioni giuridiche soggettive o di istituti che, «pur potendo svolgere una funzione diversa, ciò non di meno costituiscono un rafforzamento della tutela accordata ai diritti dal puro e semplice "riconoscimento" costituzionale di essi». In questo senso, per fare un esempio attinente a ciò di cui stiamo parlando, la garanzia non si identifica nel Senato o nella Camera, ma nel bicameralismo, perché è l'effetto che conta. Del resto, non si comprende quale mai specifica funzione di garanzia dei diritti e delle libertà eserciterebbe il Senato oltre a quella normalmente esercitata dalla Camera. È bensì vero che chi condivide questa tesi sostiene altresì giustamente la reintroduzione del potere di inchiesta in favore del Senato. Ma attenzione (io mi sono occupato molto a lungo del potere di inchiesta), il potere parlamentare di inchiesta - è bene sottolinearlo - è sempre e comunque strumentale alle attribuzioni

materiali attribuite al Parlamento, cioè all'attività legislativa e all'attività di controllo sull'uso del pubblico denaro. Non si fanno le inchieste così per farle! Quindi l'esercizio del potere d'inchiesta a tutela dei diritti e delle libertà non conferirebbe al Senato una funzione ulteriore, perché è strumentale alla legge.

Si è poi parlato anche di un Senato delle conoscenze. Ma, a parte il fatto che non convince l'attribuzione al Senato di una particolare attribuzione in materia culturale, è assorbente a mio avviso il rilievo che la proposta si collega alla previsione, contenuta nell'articolo 55, comma 7, così come eventualmente modificato, che attribuirebbe al Presidente della Repubblica la nomina a senatore, per cinque anni, di ben «ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico, e letterario». Questa proposta mi sembra pericolosissima, perché significherebbe attribuire al Presidente della Repubblica un forte peso politico (è un gruppo parlamentare di notevole consistenza).

Ebbene, quel "di più" - perché poi questo è il nodo - che occorre al Senato perché possa fungere da effettivo contropotere della Camera dei deputati è la spettanza ad esso della funzione legislativa, pur a livello non paritario. Tale spettanza potrebbe essere prevista con riferimento a tutte le leggi, ma solo a seguito di "richiamo" effettuato a richiesta di un dato *quorum* (e la maggioranza deve essere nel richiedente, non nella Camera che lo blocca), oppure con riferimento solo ad alcuni "tipi" di atti. Ricordo che c'è una leggenda metropolitana, in base alla quale per fare le leggi in Italia ci vogliono dai 400 ai 600 giorni. Nel documento che ho consegnato ho riportato delle statistiche fatte dagli Uffici del Senato, in cui si vede che i tempi non sono questi. Da tali statistiche emerge anche che, nella XVI legislatura, i disegni di legge con più di quattro letture divenuti legge sono solo tre, con quattro letture divenuti legge sono dodici e con tre letture divenuti legge sono settantacinque.

C'è poi il problema della cosiddetta navetta, che si vorrebbe evitare. Ci siamo però accorti che essa ha una funzione. Anche il presidente Renzi se ne è reso conto ed ha infatti utilizzato la navetta in due occasioni: a proposito dell'approvazione della legge sullo scambio elettorale politico-mafioso, di cui all'articolo 416-*ter* del codice penale, oggetto di ben quattro letture prima che al Governo arridesse il successo e a proposito del disegno di legge sul rilancio dell'occupazione. La navetta ha un'utilità, non è un qualcosa da buttare via.

Citando una fonte autorevole, Luciano Violante, vorrei dire che è bensì vero che in favore dell'abolizione del bicameralismo legislativo paritario, e quindi della navetta, si è prospettato che l'assenza della seconda Camera, nel procedimento legislativo, potrebbe essere compensata da un'attribuzione specifica alla Corte costituzionale. Ma la proposta non convince. Per definizione, gli errori da riparare con la navetta non si identificano con pretese violazioni della Costituzione, e pertanto, ove si intervenisse con una legge costituzionale, attribuendo questo potere alla Corte

costituzionale, le si chiederebbe di pronunciarsi sul merito di un disegno di legge, cosa che finora le è istituzionalmente preclusa.

Pertanto, qualora si ritenesse di conservare la regola dell'articolo 70 della Costituzione («La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»), la prima soluzione atta a differenziare il Senato dalla Camera è quella di consentire al Senato, a richiesta di un dato *quorum*, inferiore però alla maggioranza assoluta, di "richiamare" una legge già approvata dall'altra Camera. In alternativa, si potrebbe prospettare, su suggerimento del professor Luciani, che la funzione legislativa possa essere esercitata collettivamente dalle due Camere solo con riferimento a dati "tipi" di legge. In tal senso, oltre alle leggi costituzionali e alle leggi di revisione costituzionale, potrebbero rientrare nella legislazione bicamerale le leggi di amnistia e di indulto, le leggi previste dall'articolo 81, comma 6, della Costituzione e, io aggiungerei, le leggi di delegazione e le leggi di conversione dei decreti-legge, perché ciò costituirebbe una remora per il Governo all'abuso. Si potrebbe poi richiamare - anche se può suscitare sorpresa - la tesi della inemendabilità dei decreti-legge, che era dei primi anni della legislatura che ho citato, che non è soltanto un invito al Governo a fare, ma anche un limite gravissimo perché la necessità e l'urgenza devono essere davvero straordinarie.

Mi spiace di essermi forse troppo dilungato e vi ringrazio per l'attenzione.