

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 Stefano Rodotà, emerito di diritto civile all'Università La Sapienza di Roma, facoltà di giurisprudenza

Signora Presidente, onorevoli senatrici e senatori, sono molto grato per questo invito. Mi rammarico soltanto che un certo randagismo legato alla fine dell'anno accademico, in Italia e non solo, mi ha trascinato in seminari e lezioni e mi ha impedito di presentare, come avrei voluto, un documento scritto. Proverò schematicamente a svolgere alcune notazioni generali.

La natura dell'odierna audizione non mi consente, anzi potrei quasi dire che mi vieta, di prendere in considerazione la discussione tra forze politiche, peraltro non sempre agevolmente decifrabile, anche se la sua instabilità rende l'analisi generale più difficile per la continua mutevolezza dei punti di riferimento; per tale motivo, tante volte si può avere l'impressione che si svolgano discorsi assolutamente vani, che poi non avranno alcun riscontro nel concreto lavoro parlamentare. Tuttavia - sono abituato a parlare in modo molto franco - quando la discussione politica si traduce in atti o dichiarazioni che finiscono direttamente o indirettamente con l'essere rilevanti, vi è l'obbligo di prenderli in considerazione. Mi riferisco all'approvazione in sequenza, in questa sede, di un ordine del giorno e all'adozione di un testo base; tale sequenza produce indubbi effetti dicotomici, che probabilmente saranno risolti - come apprendo - in sede di Giunta per il Regolamento. Si pone, però, un problema che nasce dalla qualificazione dell'ordine del giorno, presentato dal senatore Calderoli, come atto che "vale zero", il che evidentemente qualche perplessità la deve suscitare.

Ho segnalato questo punto, non per una ragion polemica (probabilmente anche per questo, sono sincero), ma per un altro motivo. Mi riferisco al fatto che quell'ordine del giorno introduce un elemento molto significativo, al quale giungo dopo una considerazione. Io non sono mai stato tra coloro che hanno ritenuto che la democrazia fosse solo procedura; la democrazia è "anche" procedura, ma è certamente procedura in riferimento a procedimenti, come quelli parlamentari, e soprattutto quando questi ultimi sono procedimenti di revisione costituzionale. Per tale motivo, ho

voluto segnalare all'attenzione il fatto che non si può qualificare politicamente come irrilevante un atto che insiste su una procedura di revisione costituzionale.

Vi è, però, un ulteriore punto che vorrei sottolineare. In quell'ordine del giorno si stabilisce una connessione evidente tra ciò che riguarda - ed è l'oggetto dell'odierna audizione - la riforma del Senato e il complesso della revisione costituzionale. Ciò mi pare del tutto evidente ed io mi sono mosso lungo questa linea. Le due vicende non sono scorparabili, vi è un *continuum*, come ben sanno tutti gli studiosi della forma di Stato e di governo; in questo caso, è certamente in discussione la forma di governo.

Io proverò a svolgere alcune valutazioni e notazioni generali, partendo dai modelli possibili o proposti, sotto tre punti di vista: la loro coerenza interna, gli equilibri complessivi del sistema e la rispondenza ai principi. Parto proprio da questo e, anzi, da uno solo dei principi. In questo momento, la nostra attenzione è dominata dal riferimento al principio di rappresentanza. Non si tratta di una forzatura. È inutile che io insista con voi sulla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ha misurato la legittimità costituzionale della legge elettorale precedentemente vigente con il principio di rappresentanza. La sentenza n. 231 del 2013 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimo l'articolo 19, comma 1, dello Statuto dei lavoratori, ha insistito sul fatto che quella norma violava doppiamente il principio di rappresentanza - la rappresentanza dei sindacati e la rappresentanza dei singoli lavoratori - che attraverso la violazione del principio di rappresentanza veniva messo in discussione il principio del pluralismo costituzionale. Sono sentenze che vanno lette in sequenza.

Così come credo debba essere presa in considerazione la decisione con la quale la Corte di cassazione ha recepito gli effetti della decisione della Corte costituzionale. Non trascurerei neppure l'ordinanza con cui il tribunale di Venezia ha rimesso alla Corte costituzionale la legge elettorale per il Parlamento europeo, proprio dal punto di vista della compatibilità fra la soglia ed il rispetto del principio di rappresentanza, in assenza di quelle altre esigenze (governabilità) che in altri casi hanno indubbiamente rilevanza. Qui siamo esattamente sulla linea segnata quest'anno dalla notissima sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, la Corte costituzionale tedesca, che ha dichiarato l'illegittimità della soglia proprio in questa materia.

Tali indicazioni mettono su un terreno molto preciso, e in qualche modo vincolante, il rapporto tra rappresentanza e governabilità, che non è interamente disponibile per la discrezionalità legislativa. Mi pare che possa essere tratta tale conclusione.

Pertanto, al centro della discussione vi è il principio di rappresentanza e mi limito a ricordare l'ampiezza delle norme richiamate. La sentenza n. 1 sulla legge elettorale richiama gli articoli 1, 3, 48 e 67 e la sentenza del 2013, riguardante lo Statuto dei lavoratori, richiama gli articoli 2, 3 e 39.

La sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale in materia elettorale dice bene che siamo in presenza di principi, su cui si fonda l'intera architettura costituzionale, le basi materiali della nostra democrazia costituzionale, e che individuano il perimetro entro il quale si può legittimamente esercitare la discrezionalità del legislatore.

Allora, il vero oggetto del contendere in questo momento - per ragioni di brevità non credo di forzare, ma certamente sintetizzo quello che è un punto di vista - è ormai il mantenimento o l'abbandono della democrazia rappresentativa e del pluralismo costituzionale come elementi costitutivi della forma di Stato e di governo della Repubblica. Questo è un punto sul quale dobbiamo tutti riflettere seriamente e non possiamo liberarcene con qualche mossa infastidita. Per rispondere a questa domanda, quindi, è impossibile disconnettere Camera e Senato, che si implicano direttamente per quanto riguarda modalità di elezione, composizione e funzioni. Il modo in cui si combinano i vari elementi (rappresentanza, pluralismo, governabilità ed equilibri complessivi del sistema costituzionale) definisce la coerenza interna del sistema e la sua aderenza ai principi costituzionali; dunque torna l'ineludibilità del riferimento al principio di rappresentanza.

Partendo da questa riflessione, sono certamente possibili modelli diversi. Se una Camera fosse effettivamente rappresentativa e garantisse il pluralismo e gli equilibri, allora - lo dico non in modo paradossale, ma come caso estremo - anche la riduzione del Senato ad una funzione quasi irrilevante o simbolica e addirittura la sua cancellazione potrebbero non avere effetti dirompenti sul sistema. Tornerò su questo punto; ma il problema c'è e lo metto in questi termini, perché noi siamo di fronte alla necessità di mantenere questo equilibrio. Oggi non c'è una caratterizzazione in questo senso della Camera alla quale si attribuisce un ruolo primario, ma c'è esattamente l'opposto. È una Camera ipermaggioritaria, sia perché il gioco del premio è doppio (per le soglie individuate e per il premio successivo), sia per la funzione che viene attribuita a quel punto alle elezioni, cioè non quella di rappresentare i cittadini, ma quella di investire il Governo (è stato detto infinite volte). Quindi c'è un passaggio da una democrazia rappresentativa ad una democrazia di investitura, con logica ipermaggioritaria, seguita - com'è stato già molto ben ricordato - da un dominio del Governo sul Parlamento. Quando si parla di 60 giorni o meno, io, che ho fatto il parlamentare (la Presidente lo sa bene), so cosa può accadere con formule di questo genere: una pura funzione di ratifica. Se noi sommiamo i due elementi, cioè il combinarsi dell'investitura e della ratifica, gli equilibri del sistema sono radicalmente messi in discussione.

Quindi il primo problema nella riflessione che ho cercato di svolgere - evidentemente sommaria, anche per ragioni di tempo - è capire se si possono ricostruire le condizioni di equilibrio del sistema, che sono da una parte una questione di rispetto dei principi costituzionali e dall'altra, se mi permettete, anche di funzionalità del sistema. Allora, dato che sono qui, mi chiedo se sia possibile

ricostruire la disciplina costituzionale che riguarda il Senato, immettendo nel sistema funzioni di garanzia e di equilibrio, che una democrazia percorsa da pulsioni antipolitiche e plebiscitarie altrimenti non potrebbe assicurare. Ho già detto che le scelte fatte finora vanno nella direzione assolutamente opposta: Camera ipermaggioritaria e Senato condannato all'irrilevanza. Permettetemi di dare questo giudizio - che può essere sommario e qualcuno può anche dire ingiusto - del testo che ho letto con grandissima attenzione; ma ho già sentito qui, come nella discussione, che le riserve vengono da molte parti, per cui non è una questione di partigianeria.

Per quanto riguarda la Camera, vorrei fare anche un'altra considerazione. Quella della Camera, in relazione al sistema elettorale, è una scelta doppiamente conservatrice, perché in assoluta continuità con la precedente legge elettorale, di cui cerca semplicemente di arrotondare gli spigoli più aguzzi, con dubbi permanenti sulla costituzionalità della disciplina di risulta, perché la scelta è fondata su proposte che traducono in termini normativi accordi politici mirati alla garanzia di interessi dei contraenti del patto, quale che sia poi la sua tenuta politica, con evidenti effetti di esclusione che vanno ben al di là dell'intento di ridurre la frammentazione e di assicurare la governabilità. Il gioco delle soglie ha effetti terribilmente distorsivi e determina una rottura di equilibri costituzionali che, a mio giudizio, non è facilmente compensabile, anche lavorando sul Senato (tornerò su questo punto). Ho già detto e voglio ribadire qui il carattere conservatore di questa scelta. Io ho fatto riferimento - ognuno ha la sue civetterie - a quella che è stata chiamata la "Serrata del Maggior Consiglio", a Venezia nel 1297, quando le vecchie famiglie decidono che sia ereditario solo per loro il voto per eleggere il doge, perché si devono proteggere dai nuovi e dalla nuova ricchezza. C'è stata dunque una "Serrata del Maggior Consiglio". Tant'è - permettetemi questa osservazione - che il patto stipulato è oggi messo in discussione non per una riflessione ulteriore, ma perché si pensa che gli equilibri politici, dopo queste elezioni, possano cambiare.

E allora abbiamo un terribile uso congiunturale delle istituzioni, che non ci mette al riparo dai rischi, perché è all'origine della cattiva riscrittura del Titolo V (non c'è dubbio). Allora permettetemi di dire che, di fronte a tanto conservatorismo, francamente l'essere stato classificato tra i conservatori mi diverte molto, anche perché mi ha indotto ad andare a leggere quante cose ho scritto. Mi hanno fatto riscoprire una notevole quantità di proposte, presentate anche in sede parlamentare. Nel 1980 le Commissioni affari costituzionali di Senato e Camera furono investite di una prima riflessione ed io scrissi una relazione; ho fatto parte poi della Commissione Bozzi e della Commissione De Mita e c'è un'infinità di proposte. Chiudo la parentesi personale; volevo solo ricostruire la mia identità personale sulle questioni costituzionali.

La verità però è un'altra: da molti anni si contrappongono in Italia due linee di politica costituzionale, di cui non voglio qui definire le caratteristiche. Sono due linee diverse di intervento

sulla Costituzione che hanno poi un'origine, che ha distorto la discussione, nel fatto che agli inizi degli anni Ottanta la difficoltà di governare la transizione politica ha indotto a tradurre la questione politica tutta in questione istituzionale, con la politica che allontanava da sé una serie di responsabilità e di ripensamenti che erano assolutamente suoi propri, dicendo - lo dico in modo molto rozzo - che non era una sua responsabilità e che non era la politica a non farcela, ma erano le istituzioni ad impedirglielo (un'autoassoluzione piuttosto inquietante).

Ho parlato delle soglie distorsive. L'8 per cento è francamente qualcosa che collide profondamente con il principio di rappresentanza. Ho letto ed ho sentito dire che la Turchia ha il 10 per cento. Però inviterei a leggere la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2008, che ha giustificato quella soglia con due argomenti: l'emergenza (quindi una situazione tendenzialmente transitoria) e l'esistenza di strumenti compensativi. Cioè, nel momento in cui si mette in discussione il principio di rappresentanza, si devono in qualche modo ricostituire gli equilibri costituzionali. Che in Turchia ci sia riusciti, non possiamo dirlo. Tuttavia il punto è estremamente importante perché questo gioco delle soglie, che è molto esclusivo, significa che il ceto politico ricorre a strumenti istituzionali di chiusura, autoreferenzialità e permanenza di pratiche oligarchiche nella selezione del ceto politico; esattamente l'opposto di ciò che viene proclamato anche nelle relazioni che accompagnano i testi in discussione.

Naturalmente i rischi sono molto elevati: trasferimento nella società dei conflitti, esaltazione del ruolo dei soggetti dei conflitti fuori da ogni possibile mediazione istituzionale e trasferimento della capacità rappresentativa ad altri soggetti come la magistratura. Ricordo che la magistratura in questi anni - dalla Corte costituzionale ai giudici ordinari, non sto facendo riferimento a quella penale - ha avuto, tra le altre cose, una capacità rappresentativa che il Parlamento ha perduto. Tutta una serie di questioni hanno avuto ingresso, legittimazione e soluzione nel sistema giuridico attraverso la magistratura.

Questo mio ragionamento non è un *excursus*, ma il percorso che mi consente di giustificare ciò che sto per dire con riferimento al Senato. Solo il recupero della consapevolezza della necessità di guardare tutte le riforme nel complessivo sistema istituzionale può portare a soluzioni democraticamente accettabili. Può portare anche ad altre soluzioni, ma io sto dalla parte delle soluzioni democraticamente accettabili, non per una scelta ideologica, ma perché altrimenti si mette in discussione il nucleo del sistema costituzionale, ai limiti dell'ammissibilità del ricorso ai procedimenti di revisione e noi sappiamo - ce lo ha detto la Corte costituzionale - che ci sono principi che non sono modificabili neppure con l'unanimità dei consociati. Viene qui messa in discussione non solo la legittimità della discrezionalità del legislatore, ma addirittura del ricorso

diretto ai cittadini. Storicamente ciò è possibile - perché non è che con una norma fermiamo la storia - ma si esce da un sistema e si entra in un altro.

Per quanto riguarda le prudenze alle quali ho fatto riferimento, non ne aggiungo una che penso sarà sottolineata dal professor Pace: la legittimazione, in questo momento residua, del Parlamento ad intervenire in questa materia. Il professor Pace ne sa però enormemente più di me.

Guardo al Senato come riserva del presente e garanzia del futuro - se mi permettete questa espressione - non solo nella logica delle misure compensative (sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso della Turchia), ma strutturali. Quando infatti mettiamo le mani ad un buon terzo delle norme costituzionali, la dimensione deve essere quella strutturale.

Sul terreno della rappresentanza ho già ascoltato riflessioni molto sagge e acute sul Titolo V e sulla composizione del Senato. È indubbio che non c'è una rappresentanza della Nazione e, quindi, quei difetti di rappresentanza, che dovremmo compensare perché mancano alla Camera, non sono recuperati su questo terreno. Non c'è dubbio. C'è uno spezzettarsi in categorie di interessi della riduzione dei componenti a portavoce di istanze disparate difficilmente componibili in un disegno unitario, contraddicendo lo stesso titolo «Senato delle autonomie», che si vuole attribuire. Chi dà infatti voce e compone in un sistema unitario il discorso delle autonomie? Senza questo elemento, diventa un luogo di negoziazione e di rivendicazione e non si comprende perché non si intervenga in maniera più seria, senza costituzionalizzazione, sulla Conferenza Stato-Regioni.

Vorrei quindi soffermarmi su alcuni passaggi. Nel citato ordine del giorno ho notato il riferimento all'elezione diretta, che è giustificata nel momento in cui il tema della governabilità non è implicato, dal momento che si esclude che quest'altra Camera non debba dare la fiducia al Governo. C'è un'obiezione che conosciamo tutti: se attribuiamo ai cittadini il potere di eleggere anche il Senato - che io continuo a chiamare Senato della Repubblica, perché ho dato alcune argomentazioni che mi impediscono di chiamarlo Senato delle autonomie - avendo la medesima legittimazione, non avrebbe poi lo stesso diritto ad intervenire per la fiducia? Mi limito a dire che qui possiamo avere una differenziazione funzionale costituzionalmente determinata sia per quanto riguarda la selezione degli eletti (proporzionale e non maggioritario, candidature senza liste, durata del mandato, eventuale non rieleggibilità), sia per quanto riguarda le funzioni. Questo è indubbiamente un problema, ma è un problema che va affrontato non ritenendo che non possa neppure essere posto. Avremmo un recupero della capacità rappresentativa come fondamento del sistema, con un'integrazione dei cittadini e la garanzia del pluralismo. Finiamo altrimenti in un futile labirinto, che è disegnato per i rapporti e per queste nuove e imprevedibili *navette* tra Camera e Senato, dominate alla fine dal carattere ipermaggioritario della Camera.

Credo peraltro che sia stata già ricordata la difficoltà di ricorrere a modelli come quello del *Bundesrat*, per moltissime ragioni. A parte una vera struttura federale, il modello *Bundesrat* prevede il voto unico e noi non abbiamo né la struttura federale né il sistema che viene costruito sopporterebbe il voto unico. Qual è allora il modello che può restituire equilibrio e funzionalità al sistema? Le varianti sono diverse, ma io mi limito a richiamare l'attenzione su tre punti specifici, alcuni in parte già acquisiti, come la revisione costituzionale e leggi costituzionali. Credo che nella prospettiva che ho cercato di delineare si potrebbe considerare, attraverso una procedura da definire, anche la possibilità per il Senato di attivare la procedura bicamerale paritaria, quando sia in questione la legislazione per principi e l'incidenza diretta sui diritti fondamentali.

Si può inoltre innestare la funzione di garanzia delle grandi istituzioni dell'eguaglianza, in cui si concreta la garanzia della stessa forma di Stato. Già nella nuova versione dell'articolo 70 c'è una possibilità di «intervento», contenuta nel testo base, per quanto riguarda la legge di bilancio.

Se dobbiamo allora guardare alle grandi istituzioni dell'uguaglianza, soprattutto in una fase mutata, non sarebbe impossibile, come è stato peraltro suggerito, prevedere che il Senato debba dare un parere obbligatorio e vincolante sui capitoli di bilancio in materia di sanità, scuola, previdenza, assistenza sociale e giustizia.

C'è poi il raccordo con la dimensione internazionale e locale. Vi sono, ancora, poteri d'inchiesta, d'indagine, conflitti d'interesse, convalida dell'elezione, autorizzazione a procedere, e quello, tipico del Senato degli Stati Uniti, che si chiama *advice consent* sulle nomine. Io ho qualche dubbio sull'investitura diretta della Corte costituzionale, ma questo è un problema che mi limito a segnalare. Tutte queste garanzie sarebbero tanto più importanti in quanto svincolate da una logica maggioritaria e affidate a una logica pienamente rappresentativa.

Pongo una domanda finale già riecheggiata negli interventi precedenti: può un processo di revisione costituzionale in questo momento, pur centrato - come io ho fatto - con particolare intensità sul principio di rappresentanza, ignorare il modo in cui si istituisce il rapporto tra i cittadini e le istituzioni? Dovremmo non essere più arretrati del Trattato di Lisbona. Se il Trattato di Lisbona nell'articolo 10 ribadisce il principio della democrazia rappresentativa, all'articolo 11 c'è un'apertura alla democrazia partecipativa attraverso la cosiddetta iniziativa dei cittadini europei, in numero di un milione, in almeno cinque Stati diversi. Questo è un punto. Nel momento in cui si riscrive un pezzo di Costituzione negli anni 2000, possiamo ignorare tutto questo? Non è una misura compensativa, ma una strutturale articolazione della democrazia che altrimenti, se fosse ignorata, determinerebbe sempre più intensamente una contrapposizione tra gli istituti di democrazia diretta e gli istituti di democrazia rappresentativa. Noi conosciamo invece le opportunità e le possibilità di

integrazione tra questi due strumenti, dalle quali certamente la democrazia rappresentativa sarebbe avvantaggiata e gli stessi strumenti - che preferisco definire di democrazia partecipativa - avrebbero una possibilità molto forte. Poiché l'acribia filologica di qualcuno ha fatto ritrovare un disegno di legge presentato nel 1985 insieme agli amici Ferrara e Bassanini, mi sono molto rallegrato con me stesso - permettetemi queste cadute - perché lì ci sono temi che oggi vengono messi da parte, anche con una certa sufficienza, dicendo che non si possono fare troppe concessioni a una certa parte. Già nel 1985 - io poi l'ho ripetuto tante volte anche in anni successivi - si scriveva che l'iniziativa legislativa popolare pone un vincolo di presa in esame (non ovviamente di approvazione) entro un anno; in secondo luogo, si pensava di intervenire sul *referendum*, prevedendo il *referendum* propositivo con un milione di firme. Se i conservatori nel 1985 avevano proposto queste cose, forse gli innovatori del 2014 dovrebbero dargli almeno un'occhiata.