

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

Audizione del prof. Alessandro Pace
con riferimento al d.d.l. cost. n. 1429 AS

13 maggio 2014

Obiezioni pregiudiziali

1. E' a tutti noto che la *ratio* della dichiarazione d'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005 è stata individuata dalla Corte costituzionale nella «*eccessiva divaricazione tra la compressione dell'organo di rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto*». Dovrebbe quindi essere intuitivo che un Parlamento nel quale perduri la «*eccessiva sovra-rappresentazione 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” leggi elettorale)¹, 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 26/27 % - ancorché la effettiva consistenza elettorale del PdL e del M5S fosse pressoché eguale - 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 riferirsi - alle doverose consultazioni elettorali quinquennali (previste per il 2018). Si riferisce invece alle consultazioni elettorali conseguenti allo scioglimento anticipato delle Camere ai sensi dell'art. 88 Cost. Altrimenti, contro ogni senso logico e contro la stessa sua pronuncia d'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 direttamente incidente sull'articolato costituzionale. E' infatti indiscutibile che il «*principio della*

¹ Questo argomento non è tenuto presente da **M. Luciani**, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, p. 1, secondo il quale *tutta* l'attività delle Camere nella XVII legislatura sarebbe da considerare aprioristicamente legittima, nonostante la sentenza d'incostituzionalità n. 1 del 2014. Tuttavia, poiché non vi sono, in tale sentenza, limiti temporali entro il quale il Presidente della Repubblica dovrebbe procedere allo scioglimento delle Camere - fino al quale l'attività delle Camere, secondo la Corte, sarebbe legittima -, se da un lato deve riconoscersi una notevole discrezionalità al Presidente della Repubblica nella scelta del momento in cui procedere allo scioglimento delle Camere, alla luce della situazione politica, ciò non di meno, da un lato questo momento non può evidentemente coincidere col la scadenza della legislatura, dall'altro è aprioristicamente da escludere che le Camere, non solo legittimate a procedere a revisioni costituzionali, proprio perché l'abnormità del premio di maggioranza riconosciuto dal c.d. Porcellum.

continuità delle istituzioni costituzionali», utilizzato dalla sent. n. 1 del 2014 per evitare l'altrimenti doverosa "caducazione" di quanto fino ad allora posto in essere dall'attuale Parlamento, non possa continuare ad operare per altri quattro anni come succedaneo delle elezioni popolari.

2. Il Governo, con il d.d.l. cost. n. 1429 AS, si propone di modificare le disposizioni costituzionali contenute nei titoli I, II, III, V, VI della Parte II della Costituzione e nelle Disposizioni finali. Ne consegue che si tratta di una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo (una c.d. legge costituzionale *omnibus*) che, qualora si pervenisse al referendum confermativo, si porrebbe in violazione della sovranità popolare e della libertà di voto, poiché coercirebbe gli elettori ad esprimere un solo voto sull'intero testo ancorché le modifiche della Costituzione siano varie e disparate. Un vizio che, com'è noto, non contraddistingueva invece il d.d.l. cost. n. 813 AS il cui art. 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».

E' bensì vero 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 omogeneità². Non così invece quanto alle modifiche del titolo V. Pertanto, ferme restando le obiezioni pregiudiziali, suggerirei di scindere l'unitario d.d.l. cost. in due disegni di legge costituzionale: uno relativo alla modifica della forma di governo, il secondo relativo al rapporto Stato-Regioni.

3. Analogamente alla citata legge costituzionale del Governo Berlusconi e al d.d.l. cost. presentato dal Governo Letta nel giugno 2013, l'iniziativa del d.d.l. cost. 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 procedurali conseguenti all'iniziativa governativa, come il ricorso alla procedura d'urgenza e come anche la posizione della questione di fiducia sulla sua approvazione. In questo senso solleva preoccupazioni la frase pronunciata qualche giorno fa dal Presidente del consiglio dei ministri: «...adesso l'importante è blindare la mia maggioranza» con riferimento al procedimento di revisione costituzionale³.

Composizione e funzioni delle Camere

² Rispondo così ai rilievi mossi da **M. Luciani**, *La riforma del bicameralismo oggi*, cit., 1. Sul punto v. **A. Pace**, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Riv. AIC*, nota 38. Devo però confessare che il rilievo secondo il quale «la modifica della forma di governo costituisce a priori una riforma doverosamente ed essenzialmente omogenea», in quanto «il limite di omogeneità richiesto per le leggi di revisione costituzionale si identifica, nella revisione della forma di governo, nella doverosa intrinseca coerenza e compiutezza del disegno riformatore» costituisce una recente evoluzione del mio pensiero per neutralizzare un acuto rilievo, analogo a quello di M. Luciani, del compianto **S.P. Panunzio**, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in **A.A. Cervati, S.P. Panunzio e P. Ridola**, *Studi sulla riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 140, rilievo di cui in precedenza non avevo avvertito l'importanza. .

³ *la Repubblica*, 30 aprile 2014, p. 4

4. I problemi della composizione e delle funzioni del Senato sono strettamente intrecciati. E' infatti indubbio che se venissero approvati sia il modello prefigurato dal d.d.l. cost. n. 1429 AS, sia il d.d.l. elettorale denominato "*Italicum*", avremmo come risultato - in conseguenza sia della diversa composizione delle due Camere, sia dalla notevole diversità di attribuzioni, sia infine dalla diversa fonte di legittimazione - un "monocameralismo" dominato da una coalizione di partiti non legittimata dalla maggioranza degli elettori, per giunta privo di contro-poteri.

Il che è impensabile in una democrazia fondata sulla sovranità popolare⁴.

Qui, a ben vedere, sta, in via di principio, l'ostacolo alla modifica della forma di governo nel nostro ordinamento costituzionale, ostacolo che è rappresentato dall'eventuale inesistenza di effettivi contro-poteri. Ed è appunto l'assenza di contro-poteri l'aspetto più critico del d.d.l. in questione⁵.

5. Infatti se la Camera elegge - con i suoi 630 deputati, praticamente da sola, in un Parlamento in seduta comune composto da 778 membri (630 più 148)⁶ - sia il Presidente della Repubblica (per la cui elezione sono, tutt'al più, necessari i due terzi), sia un terzo dei componenti del CSM; elegge tre dei cinque giudici costituzionali; è titolare esclusivo della funzione legislativa e del rapporto di fiducia col Governo, per contro il Senato delle Autonomie partecipa bensì all'approvazione delle 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. Con il che si riprodurrebbe in Italia, in forma aggravata, la situazione spagnola di sudditanza del Senato (ancorché partecipi alla funzione legislativa) rispetto al Congresso dei deputati: sudditanza unanimamente criticata non solo da parte della dottrina⁷, ma dallo stesso Consiglio di Stato nel parere del 16 febbraio 2006 sulle modifiche da apportare alla Costituzione spagnola⁸.

⁴ Scriveva infatti molti anni fa **G. Guarino**, *Riflessioni sui regimi democratici*, in *Pol. dir.* 1991, p. 3 ss., ora ripubblicato in **Id.**, *Dalla Costituzione all'Unione europea*, vol. IV, Jovene, Napoli, p. 383, che «Il potere deve essere dunque ripartito tra più soggetti ed organi in un modo tale che nessuno di essi sia in condizione di sopraffare gli altri. La pluralità degli organi costituzionali comporta che questi siano reciprocamente indipendenti e si trovino in una condizione di equilibrio che sia tale da garantire in modo effettivo il ruolo che a ciascuno di essi è attribuito». Sul punto la dottrina è unanime.

⁵ In questo senso è anche il contributo della **CGIL** nell'audizione del 24 aprile 2014 dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato, p. 3.

⁶ Così il Presidente del Consiglio Renzi nella conferenza stampa sua e del Ministro per le riforme costituzionali on. Boschi del 31 marzo 2014.

⁷ V. per tutti **F. Balaguer Callejón** ed altri, *Manual de derecho constitucional*, VI ed., Tecnos, Madrid, 2011, vol. II, p. 505 ss.

⁸ **Consejo de Estado**, *Informe n. 1/2005*, p. 225 s.: «La primacía del Congreso se manifiesta, también, en el ejercicio de las funciones referidas en el artículo 74.2 CE, así como en la función de control del Gobierno, en la que tanto el establecimiento de la relación de confianza como la exigencia de responsabilidad política le corresponde a la Cámara baja en exclusiva. La posición del Senado sólo se equipara con la del Congreso en el procedimiento agravado de reforma constitucional (art. 168 CE) y en la apreciación de la necesidad previa a la elaboración y aprobación de una Ley

Va poi aggiunto che la dequalificazione del Senato consegue anche dal fatto che, secondo il d.d.l. cost. n. 1429, la c.d. Camera alta non verrebbe più eletta direttamente dai cittadini. Il che consegue al noto rilievo dell'attuale Presidente del Consiglio, rimasto tutt'altro che isolato, 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)⁹.

A parte tutte le critiche finora mosse, ciò che mi sembra indiscutibile 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, di sindaco dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, di consigliere regionale e di sindaco implica, del tutto ovviamente, che il loro impegno sarebbe necessariamente parziale¹⁰.

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.

6. Infatti perché il Senato possa essere qualificato come contro-potere, oltre a dovergli riconoscere ulteriori e più importanti funzioni, gli si dovrà anche riconoscere la necessaria forza politica, conseguente ad un'apposita elezione, in sede regionale, preferibilmente in coincidenza con le elezioni regionali. E cioè o sulla base di un listino oppure in via autonoma.

Ciò detto, devo però subito rilevare che non persuade la tesi, prospettata dal Ministro per le riforme, che, una volta confermata l'elettività del Senato, ne conseguirebbe, di necessità, la contitolarità del rapporto fiduciario.

de armonización (art. 150.3 CE). Y el único supuesto de participación exclusiva y excluyente del Senado es el previsto en el artículo 155 CE.

Esta configuración constitucional del Senado ha merecido desde el primer momento una valoración crítica por parte de la doctrina que ha puesto de manifiesto sus incoherencias y la escasa funcionalidad de la Cámara. Son numerosísimos los estudios publicados a lo largo de estos años que coinciden en la necesidad de proceder a la reforma del Senado. Pero también en foros políticos y en sedes institucionales se ha venido abogando insistentemente por la reforma.

En efecto, el dato más relevante acerca de la insatisfacción producida por la regulación constitucional es el hecho de que la necesidad de reforma ha sido sentida y promovida por la propia Cámara. En un primer momento, la vía que se consideró más conveniente fue la modificación del Reglamento con el fin de potenciar la dimensión territorial de la institución en el ejercicio de sus funciones. Así, en la sesión plenaria del 2 de diciembre de 1987 se aprobó una moción por la cual "el Pleno del Senado, en su voluntad de afirmar su naturaleza constitucional, como Cámara de representación territorial, acuerda iniciar el trámite pertinente para la modificación del vigente Reglamento de la Cámara"».

⁹ Così ancora nella conferenza stampa del Presidente del Consiglio e del Ministro per le riforme costituzionali del 31 marzo 2014.

¹⁰ In un'intervista il Ministro Boschi al *Corriere della sera* ha suggerito che i senatori dovrebbero essere presenti due giorni in sede locale e tre giorni a Roma (o viceversa, non ricordo esattamente).

Mentre suscita perplessità la diversa tesi secondo la quale la titolarità della funzione legislativa non presupporrebbe l'elettività del Senato¹¹, non vedo invece perché mai dall'elettività diretta consegua di necessità la titolarità del rapporto fiduciario. Mentre è la logica democratica ad imporre che la funzione legislativa debba essere esercitata da rappresentanti del popolo a ciò specificamente eletti, il conferimento agli eletti della titolarità del rapporto fiduciario costituisce una soluzione di mero diritto positivo.

7. 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'art. 117 comma 2, lett. f) - nel testo del d.d.l. cost. al nostro esame - conferisce alla potestà esclusiva dello Stato la disciplina degli «*organi dello Stato e relative leggi elettorali, referendum statali, elezione del Parlamento europeo*» e quindi il Senato, quand'anche venisse etichettato come Senato delle Autonomie - ciò che spero vivamente 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.

E proprio perché si tratta di un organo dello Stato, i senatori non potranno non continuare a rappresentare «la Nazione»¹². 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. Poiché anche nel "nuovo" art. 114 Cost. si afferma che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (dimenticandosi però delle Province autonome!), non si comprende perché mai i componenti del Senato non rappresentino la Nazione¹³.

Né si comprende - se non in un'ottica delegittimante il ruolo del Senato - perché mai ai senatori, insieme col riconoscimento dell'irresponsabilità delle «opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni», non venga loro riconosciuta anche l'inviolabilità personale (art. 68 commi 2 e 3 Cost.). Il che a maggior ragione dovrebbe avvenire se venisse riaffermato che essi rappresentano la Nazione, né più né meno dei deputati.

7. Le funzioni che il "nuovo" art. 70 d.d.l. cost. n. 1429 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 ciò non tanto per la fonte di legittimazione (parzialmente elettiva e per il resto conseguente a designazione delle Comunità autonome) (art. 69

¹¹ Così invece la **CGIL** nell'audizione del 24 aprile 2014 dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato, p. 4.

¹² **A. Manzella**, *La riforma e le garanzie*, ne *la Repubblica*, 4 aprile 2014, p. 32.

¹³ Per quest'ultimo argomento v. **M. Luciani**, *La riforma del bicameralismo oggi*, cit., 10.

Cost. sp.), quanto per il fatto che il suo apporto alla formazione delle leggi è fortemente condizionato dal volere del Congresso dei deputati¹⁴.

Se ciò è vero, il ruolo istituzionale del Senato delle Autonomie sarebbe, in prospettiva, ancor più inconsistente di quello del Senato spagnolo. Per vero è davvero ottimistica l'affermazione, pur autorevolmente espressa, che «Un contributo rilevante allo svolgimento del ruolo di rappresentanza territoriale potrà venire – a patto però che siano specificati e chiariti nel contenuto, nelle modalità e negli effetti – dai compiti di coordinamento tra Stato e Autonomie, di verifica dell'attuazione di leggi statali e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sui territori, come pure dalla facoltà di svolgere attività conoscitive, nonché di presentare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei Deputati»¹⁵.

C'è sicuramente bisogno d'altro. E a tal riguardo si è parlato sia di un Senato di garanzia che di un Senato di conoscenze, che però 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 (art. 109 Cost.), 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», la garanzia si risolve piuttosto nell'individuazione di «tecniche», vale a dire 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»¹⁶. In questo senso, per fare un esempio a noi vicino, la garanzia non si identifica con la previsione di una seconda Camera ma nel bicameralismo legislativo in quanto consente di rimediare ad eventuali errori.

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 dei deputati. E' bensì vero che chi condivide questa tesi sostiene altresì, giustamente, che al Senato dovrebbe essere mantenuto il potere d'inchiesta. Ma il potere parlamentare d'inchiesta - è bene sottolinearlo - è sempre e comunque strumentale alle attribuzioni materiali attribuite al Parlamento, e cioè l'attività legislativa e l'attività di controllo sulla spendita del pubblico denaro¹⁷. E quindi

¹⁴ V. ancora V. per tutti **F. Balaguer Callejón** ed altri, *Manual de derecho constitucional*, vol. II, cit. p. 505 ss. che esordisce parlando di «preeminencia del Congreso» ed aggiunge: «Aprobado el proyecto o proposición de ley en el Congreso, el Presidente de la Cámara de cuenta al Presidente del Senado. La tramitación de un proyecto o proposición de ley en el Senado muestra con claridad la posición subordinada que ocupa esta Cámara en el procedimiento legislativo, y que ya hemos advertido desde la propia iniciativa. Así, el Senado tiene únicamente dos meses de plazo, que se reducen a veinte días en los procedimientos considerados urgentes, para: a) interponer un veto al texto aprobado en el Congreso por mayoría absoluta de la Cámara en un debate de totalidad, y b) introducir enmiendas en el texto aprobado en el Congreso. En el plazo de diez días, ampliable a cinco más (art. 10.1 RS), los senadores y Grupos Parlamentarios pueden presentar las enmiendas y propuestas de veto».

¹⁵ **A. Anzon**, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Astrid*, 28 aprile 2014.

¹⁶ **A. Pace**, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Cedam, Padova, 2003, 178.

¹⁷ **A. Pace**, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 15 ss., 53 ss., 140 s.

l'esercizio del potere d'inchiesta a tutela dei diritti e delle libertà non conferirebbe al Senato una funzione ulteriore.

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 culturale¹⁸, è assorbente il rilievo che la proposta si collega alla previsione, contenuta nell'art. 55 comma 7 Cost., 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». Una norma difficilmente condivisibile perché finirebbe per attribuire, sia pure indirettamente, un forte peso politico al Presidente della Repubblica.

8. Ebbene, quel “di più” che occorre al Senato perché possa fungere da effettivo contro-potere della Camera dei deputati è la spettanza ad esso della funzione legislativa pur non a livello paritario. Tale spettanza potrebbe essere prevista: a) con riferimento a tutte leggi ma solo a seguito di “richiamo” effettuato a richiesta di un dato *quorum*; b) con riferimento solo ad taluni “tipi” di atti.

Prima di andare avanti occorre però sgombrare il campo da un equivoco, che costituisce la ragione più spesso invocata per il superamento del bicameralismo legislativo paritario. E cioè le presunte lungaggini del procedimento legislativo, il che è però smentito da statistiche condotte seriamente, come quella effettuata dagli uffici del Senato della Repubblica con riferimento alla XVI legislatura, qui riprodotta:

XVI legislatura, numero complessivo di letture	
Disegni di legge con più di 4 letture divenuti legge	3
Disegni di legge con 4 letture divenuti legge	12
Disegni di legge con 3 letture divenuti legge	75
dei quali: <i>decreti-legge</i>	24
Disegni di legge con 2 letture divenuti legge	301
dei quali: <i>ratifiche</i>	131
<i>Decreti-legge</i>	82

Altro ricorrente obiettivo delle critiche è la c.d. “navetta”, che però, nella gran parte dei casi, serve per rimediare ad errori compiuti dalla prima Camera. Il che è ben noto al Governo Renzi che se ne è già avvalso in due recenti occasioni: 1) a proposito dell'approvazione della legge sullo scambio elettorale politico-mafioso di cui all'art. 416 *ter* c.p. (d.d.l. n. 948 AS), oggetto di ben quattro letture prima che al Governo

¹⁸ M. Luciani, *La riforma del bicameralismo oggi*, cit., 6.

arridesse il contrastato successo; 2) a proposito del d.d.l. n. 1464 AS sul rilancio dell'occupazione.

E' 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 con la previsione del ricorso diretto alla Corte costituzionale¹⁹. 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 intervenisse una siffatta modifica costituzionale, alla Corte costituzionale si chiederebbe di pronunciarsi sul merito di un disegno di legge, cosa che finora le è istituzionalmente precluso sia dalla logica delle sue funzioni di legittimità sia dall'art. 27 l. 11 marzo 1953, n. 87.

Pertanto, qualora si ritenesse di conservare la regola dell'art. 70 Cost. («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 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'art. 81 comma 6 Cost.²⁰ nonché le leggi di autorizzazione dei trattati internazionali, le leggi di delegazione e le leggi di conversione dei decreti legge. Il che costituirebbe un deterrente al ricorso ai decreti legge, così come lo costituirebbe il «ritorno» all'idea originaria del decreto legge, per la quale non era prevista la possibilità di modifiche al d.d.l. di conversione²¹. Ciò che rivitalizzerebbe la straordinarietà dei casi di necessità e di urgenza.

¹⁹ L. Violante, in un'intervista al *Corriere della sera*.

²⁰ Fin qui M. Luciani, *La riforma del bicameralismo oggi*, cit., 11.

²¹ V. sul punto la cronaca costituzionale riportata in *Giur. cost.*, 1956, 187 s. ed ivi l'osservazione critica di C. Esposito, *Emendamenti ai decreti legge*