

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

GIOVEDÌ 26 APRILE 2012

379ª Seduta

Presidenza del Presidente

VIZZINI

Intervengono il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Patroni Griffi e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 10,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE propone che, dalle sedute della settimana successiva, l'ordine del giorno sia integrato per l'esame in sede referente del disegno di legge n. 3055 (Norme sulla trasparenza dei contributi privati ai partiti e ai movimenti politici).

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

IN SEDE REFERENTE

(24) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PETERLINI. - Modifiche agli articoli 55 e 57 e abrogazione dell'articolo 58 della Costituzione in materia di composizione del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo

(216) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - COSSIGA. - Revisione della Costituzione

(894) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - D'ALIA. - Modificazione di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

(1086) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CECCANTI ed altri. - Modifiche alla Costituzione relative al bicameralismo e alla forma di governo

(1114) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PASTORE ed altri. - Modifiche alla Parte II della Costituzione e all'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, formazione e poteri del Governo, età e attribuzioni del Presidente della Repubblica, nomina dei giudici costituzionali

(1218) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - MALAN. - Revisione dell'ordinamento della Repubblica sulla base del principio della divisione dei poteri

(1548) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - BENEDETTI VALENTINI. - Modifiche all'articolo 49, nonché ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale

(1589) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Anna FINOCCHIARO ed altri. - Modifica di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti la forma del

Governo, la composizione e le funzioni del Parlamento nonché i limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

(1590) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CABRAS ed altri. - Modifiche alla Parte II della Costituzione, concernenti il Parlamento, l'elezione del Presidente della Repubblica e il Governo

(1761) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - MUSSO ed altri. - Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica

(2319) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - BIANCO ed altri. - Modifica dell'articolo 58 della Costituzione, in materia di abbassamento dell'età anagrafica per l'elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica

(2784) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Adriana POLI BORTONE ed altri. - Modifiche alla Costituzione in materia di istituzione del Senato delle autonomie, riduzione del numero dei parlamentari, soppressione delle province, delle città metropolitane e dei comuni sotto i 5000 abitanti, nonché perfezionamento della riforma sul federalismo fiscale

(2875) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - OLIVA. - Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di riduzione dei parlamentari, di eliminazione della disposizione che prevede l'elezione dei senatori nella circoscrizione Estero e di riduzione del limite di età per l'elettorato passivo per la Camera dei deputati

(2941) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di Governo

(3183) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - FISTAROL. - Modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione in materia di istituzione del Senato federale della Repubblica, composizione della Camera dei deputati, del Senato federale della Repubblica, del Governo e dei Consigli regionali, nonché in materia di accorpamento delle regioni, di popolazione dei comuni e di soppressione delle province

(3204) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CALDEROLI ed altri. - Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di Governo

(3252) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CECCANTI ed altri. - Modifiche alla Costituzione relative al bicameralismo, alla forma di govorno e alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni

- e petizioni nn. 9, 216, 259, 322, 651, 1208, 1369 e 1400 ad essi attinenti

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204 e 3252, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 2319 e rinvio; esame del disegno di legge n. 2319, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3252 e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 24 aprile.

Su proposta del presidente [VIZZINI](#)(UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI), relatore, la Commissione conviene di esaminare insieme alle altre iniziative in titolo il disegno di legge costituzionale n. [2319](#) (Modifica dell'articolo 58 della Costituzione, in materia di abbassamento dell'età anagrafica per l'elettorato attivo e passivo del Senato della Repubblica), d'iniziativa del senatore Bianco e di altri senatori.

Continua, quindi, la discussione sul testo unificato proposto dal relatore.

La senatrice [BASTICO](#) (PD) ritiene che la formulazione di un testo unificato da parte del relatore sia un passo importante, che rende possibile l'approvazione della riforma entro il termine della legislatura, a condizione che vi sia una risoluta determinazione politica e sia fissato un calendario inderogabile per l'esame. Contrariamente all'opinione secondo la quale

non sarebbe opportuno rivedere l'assetto istituzionale in una condizione di emergenza economica ed occupazionale e di grave crisi della politica, osserva che la possibilità di raggiungere risultati riformatori si concretizza spesso proprio in situazioni drammatiche. Inoltre, la fiducia accordata a un Governo di natura tecnica favorisce un consenso ampio e non di parte su importanti regole di funzionamento delle istituzioni.

In particolare, segnala la riduzione del numero dei parlamentari, che risponde alle attese dell'opinione pubblica: il successo di tale operazione consentirebbe di affrontare anche l'altro tema prioritario, la modifica della legge elettorale. In proposito, ricorda che il suo Gruppo aveva avanzato proposte di riduzione più radicali, ma il punto di intesa individuato è apprezzabile anche perché consente di mantenere un'adeguata rappresentanza dei territori, tra loro molto differenziati per tradizioni e condizioni economiche. Inoltre, è risultato che il numero dei parlamentari in rapporto ai cittadini è in media con quello di altri Paesi europei. Per quanto riguarda le funzioni delle Camere, a suo giudizio sarebbe stato preferibile affidare al Senato la funzione di rappresentanza delle istanze degli enti territoriali e di composizione dei loro rapporti con lo Stato.

È apprezzabile la proposta di conferire al Governo prerogative specifiche nell'ambito del procedimento legislativo. Ciò consentirà un minore ricorso alla decretazione d'urgenza, ma presuppone, come contrappeso, un maggiore vigore nelle funzioni del Parlamento. L'espressione della fiducia nei confronti del Presidente del Consiglio, che quindi nomina ma può anche revocare i Ministri, corrisponde alla evoluzione dei rapporti istituzionali; va chiarito però se permane la potestà del Parlamento di esprimere la sfiducia nei confronti di un singolo ministro.

Infine, è interessante l'adozione della cosiddetta "sfiducia costruttiva" - sul modello tedesco - ma appare incomprensibile la regola secondo cui la deliberazione è affidata al Parlamento in seduta comune e non a ciascuna delle Camere.

La senatrice [ADAMO](#) (PD) non condivide l'obiezione secondo cui, nell'attuale crisi del sistema politico, il Parlamento dovrebbe limitarsi a correggere la legge elettorale, non essendo legittimato ad approvare riforme dell'ordinamento. Il testo unificato predisposto dal relatore si concentra su alcune correzioni per rendere più efficace l'azione delle istituzioni, obiettivo coerente anche con l'azione diretta a risolvere la crisi economica. Si tratta di temi ampiamente dibattuti dalle forze politiche fin dagli anni '90, che assumono un'urgenza particolare, considerata la preoccupazione crescente anche per la tenuta del sistema democratico.

La proposta di differenziare le funzioni delle Camere, a suo avviso, è equilibrata: si prevede la specializzazione per materia e l'abbandono della cosiddetta *navette* per l'esame di tutti i disegni di legge.

Si riserva di proporre emendamenti per rendere più incisiva la differenza tra le Camere, chiarire le fasi del procedimento legislativo e regolare meglio il *referendum* abrogativo, secondo le proposte già all'esame della Commissione. Infine, esprime perplessità sulle disposizioni che regolano l'elezione di parlamentari nella circoscrizione Estero.

La senatrice [INCOSTANTE](#) (PD) invita a tenere conto della condizione politica attuale: non è opportuno rinviare ancora una riforma delle istituzioni, in particolare dell'assetto del Parlamento, sulla quale si è dibattuto per molti anni.

Per quanto riguarda il Senato, il testo unificato del relatore prospetta una differenza per materie legislative e non recepisce le proposte di modifica del metodo di elezione basate su una scelta indiretta, cioè da parte delle regioni, ovvero contestuale alla formazione dei consigli regionali.

Anche il rafforzamento delle prerogative del Presidente del Consiglio corrisponde a progetti ampiamente dibattuti, in particolare quello approvato nella scorsa legislatura dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, non approvato per il termine anticipato della legislatura.

Infine, condivide le proposte che disciplinano il procedimento legislativo e l'introduzione della sfiducia costruttiva, mentre esprime riserve sul mantenimento di un elettorato passivo diverso per le due Camere.

Il senatore [PASTORE](#) (Pdl) ritiene che la proposta di riforma in esame rappresenti un'occasione storica per restituire credibilità al sistema politico. L'accordo intervenuto tra le maggiori forze parlamentari ha individuato un nucleo limitato di questioni, riducendo l'ambito dell'intervento riformatore e concentrandosi sulla stabilità e sull'efficienza del Governo. In particolare, si prevede che la fiducia sia concessa al Presidente del Consiglio dei ministri e non al Governo nel suo insieme, anche se il terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione, come modificato dal testo unificato, contraddittoriamente prevede che il Presidente del Consiglio si presenti alle Camere per ottenerne la fiducia, ma una volta formato il Governo. Inoltre, si prevede il Presidente del Consiglio debba avere la fiducia di entrambe le Camere: a suo avviso, sarebbe preferibile, invece, istituire un Senato federale per la rappresentanza delle istanze delle Regioni e degli enti locali nelle questioni legislative. Tale ipotesi però sembra impraticabile, perché implica la definizione di questioni complesse e tempi di esame non compatibili con quelli di una riforma da approvare entro la fine della legislatura. Ciò considerato, è condivisibile il mantenimento del bicameralismo, con un'equilibrata riduzione del numero dei parlamentari, e la partecipazione delle rappresentanze delle Regioni nella Commissione paritetica per le questioni regionali, la cui funzione di composizione degli interessi degli enti della Repubblica, ai fini della legislazione, appare più congrua rispetto a quella della Conferenza Stato-Regioni. Ugualmente apprezzabile è l'introduzione della sfiducia costruttiva, che rafforza la posizione del *premier*, anche se la deliberazione del Parlamento in seduta comune sembra incoerente rispetto all'altra secondo cui il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere.

Il testo unificato presenta, a suo avviso, una serie di criticità. Anzitutto, non si chiarisce che il Presidente della Repubblica deve nominare Presidente del Consiglio il candidato alla carica indicato dai partiti vincenti nelle elezioni politiche; inoltre, non si contemplan i casi in cui il *premier* si dimette ovvero non riceve la fiducia richiesta, ipotesi queste per cui si dovrebbe ricorrere allo scioglimento delle Camere.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, la divisione della competenza secondo le materie prevalentemente trattate nei disegni di legge non è compatibile con la previsione secondo cui il Governo riceve la fiducia di entrambe le Camere e sarebbe comunque impraticabile, per la difficoltà di individuare un confine definito tra alcune delle materie indicate nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 della Costituzione. Inoltre, sia a seguito di alcune sentenze della Corte costituzionale, sia in attuazione dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120, le Camere potrebbero essere chiamate a legiferare su materie di competenza legislativa residuale delle Regioni.

Comunque, una differenza per materie non può prescindere dalla revisione delle competenze legislative concorrenti, con particolare riguardo alle reti dell'energia e delle comunicazioni, e deve essere accompagnata da una clausola che sancisca la supremazia della legislazione dello Stato su questioni di interesse nazionale. In ogni caso, se si fa leva sull'articolo 117 della Costituzione non solo per quanto riguarda la procedura ma anche per individuare la Camera cui compete la deliberazione definitiva, occorre rendere più incisiva una revisione delle competenze legislative.

Conclude sottolineando che non è opportuno mantenere la procedura tradizionale, cioè la deliberazione di entrambe le Camere, per i disegni di legge che recano l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Si tratta di un ambito che richiederebbe la massima accelerazione, o attraverso l'attribuzione a una sola delle Camere o attraverso procedure definite in sede regolamentare.

Il senatore [VITALI](#) (PD) condivide la scelta di procedere a una riduzione del numero dei parlamentari contestualmente alla revisione delle funzioni del Parlamento. Tuttavia, a suo avviso, lo scetticismo diffuso rispetto alla possibilità che il disegno di riforma in esame abbia effettivamente successo dipende dalle incongruenze appena segnalate dal senatore Pastore. Il riconoscimento di una funzione politica del Senato, attraverso la fiducia al Governo non ammetterebbe differenze di competenze legislative rispetto alla Camera dei deputati: siccome, però, è opportuno introdurre una differenza funzionale, la soluzione sarebbe nel senso che il Governo deve avere la fiducia solo dalla Camera dei deputati. In tale direzione, si muove il disegno di legge n. [3252](#), sottoscritto da senatori di diversi partiti. Anch'esso propone la sfiducia costruttiva e la riduzione del numero di parlamentari (anche se prospetta una revisione complessiva per l'elezione dei parlamentari nella circoscrizione Estero), ma a

differenza del testo unificato del relatore interviene sull'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente e reca la clausola di supremazia della legge statale.

Per quanto riguarda il Senato, è necessaria una scelta chiara da realizzare anzitutto nel sistema di elezione: non essendo praticabile l'ipotesi di una formazione indiretta, l'elezione dei senatori dovrebbe essere contestuale a quella dei consigli regionali. Inoltre, il Senato, che non dovrebbe dare la fiducia al Governo, potrebbe concentrare le sue funzioni sulle materie attinenti la struttura federale della Repubblica. In tal modo si potrebbe completare l'assetto istituzionale disegnato fin dal 2001 con la riforma del Titolo V. In proposito, giudica incongrua la soluzione individuata con la Commissione paritetica per le questioni regionali, le cui funzioni sarebbero meno incisive di quelle ipotizzate dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infine, nota che l'assegnazione dei disegni di legge in base al loro contenuto prevalente e all'intesa (che potrebbe non realizzarsi) tra i Presidenti delle Camere è suscettibile di determinare un notevole contenzioso.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,20.