
[Mostra rif. normativi](#)**Legislatura 17ª - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 297 del 14/07/2015**

(1429-B) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - 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 II della Costituzione, approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 7 luglio.

Ha inizio la discussione generale.

Il senatore [CALDEROLI](#) (LN-Aut) esprime rammarico per la decisione, assunta dalla Presidente, di non confermarlo relatore anche per l'esame in terza lettura. A suo avviso, tale scelta appare non corretta, soprattutto considerando l'impegno profuso, nonostante difficoltà personali e di salute, nell'adempimento di tale funzione, durante l'esame in prima lettura.

Peraltro, anche dal punto di vista politico, la scelta appare inappropriata. Infatti, considerando che nel corso dell'*iter* parlamentare è venuto meno il consenso di una parte dell'opposizione e che, anche all'interno della maggioranza, si sono palesate alcune posizioni critiche, sarebbe stato opportuno ricercare un approccio quanto più possibile condiviso, anche attraverso l'assegnazione del ruolo di relatore a un esponente dell'opposizione, che già in passato ha offerto il proprio contributo.

Formula, quindi, una valutazione complessivamente negativa sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, in quanto risultano ampiamente ridotte le prerogative del Senato, come pure il ruolo delle Regioni e degli enti locali.

Si sofferma sull'articolo 1 del disegno di legge costituzionale, che modifica l'articolo 55 della Costituzione. A tale proposito, rileva che, dopo l'intervento della Camera, il Senato risulta privato di alcune funzioni, ad esempio quella di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea o la funzione di valutazione dell'impatto delle politiche europee.

Inoltre, alcune competenze precedentemente assegnate in via esclusiva al Senato sono ora attribuite in concorso con la Camera dei deputati, mentre non è più prevista la procedura bicamerale paritaria per le materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, della Costituzione.

Sembrerebbe limitata, invece, la modifica apportata al nuovo articolo 57 della Costituzione. Si stabilisce, infatti, che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali - e non nei quali - sono stati eletti. Pertanto, il mandato dei componenti della seconda Camera, anche se sindaci, sembrerebbe durare quanto il Consiglio regionale che li ha eletti. Tuttavia, tale formulazione appare in contrasto con il nuovo articolo 66 della Costituzione, ove si prevede che il Senato prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore, facendo così presupporre che la durata della carica coincida con quella che il senatore ricopre a livello locale.

Peraltro, l'impostazione maggioritaria della nuova legge elettorale, che in sostanza consente ai cittadini di scegliere soltanto i due quinti dei candidati, appare inconciliabile con l'elezione indiretta dei senatori. In tal modo, infatti, si rischia di produrre effetti distorsivi sulla rappresentanza, peraltro in assenza di un sistema di contrappesi tra i poteri dello Stato.

Quanto al nuovo articolo 64 della Costituzione, rileva che la modifica apportata dalla Camera all'articolo 6 del disegno di legge costituzionale presenta una incongruità dal punto di vista lessicale. Infatti, il primo

periodo del secondo comma prevede che i Regolamenti delle Camere garantiscano i diritti delle minoranze parlamentari; è stato poi aggiunto un secondo periodo, nel quale si stabilisce che solo il Regolamento della Camera dei deputati disciplini lo statuto delle opposizioni. Sarebbe utile, a suo avviso, un chiarimento su questo aspetto.

La Camera dei deputati, invece, non è intervenuta sull'articolo 9 del disegno di legge costituzionale, relativo alle indennità dei deputati. Sarebbe stato opportuno estendere tale norma ai consiglieri regionali che svolgono anche il ruolo di senatore, i quali altrimenti finirebbero per percepire compensi davvero esigui, in rapporto alla rilevanza delle loro funzioni.

Con riferimento al procedimento legislativo, disciplinato dal nuovo articolo 70 della Costituzione, osserva che è stata soppressa la procedura non paritaria rafforzata, che avrebbe consentito un intervento più incisivo del Senato nel procedimento.

Inoltre, al Senato è sottratta la competenza sulla legge di cui al sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, nonché la competenza riguardante le norme che incidono sull'autonomia finanziaria degli enti locali, sul coordinamento della finanza pubblica e sulla perequazione del sistema tributario. Sottolinea, inoltre, che l'esercizio del potere di richiamo da parte del Senato richiede un *quorum* significativo di senatori, corrispondente alla rappresentanza di un numero rilevante di Regioni di piccole o medie dimensioni.

Giudica positivamente le modifiche che consentono la votazione, entro una data certa, di un provvedimento che il Governo ritenga essenziale per l'attuazione del proprio programma. Tuttavia, sarebbe opportuno ampliare a dieci giorni il termine per l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea del disegno di legge e a trenta giorni il differimento del termine per l'esame in Commissione, nel caso in cui il testo sia particolarmente complesso.

Ritiene che la previsione del *quorum* di un terzo dei componenti del Senato per richiedere il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali, previsto dal nuovo articolo 73 della Costituzione, sia troppo elevato, tanto da impedire al Senato di svolgere il proprio ruolo di garanzia.

Sarebbe stato auspicabile, invece, un intervento sull'articolo 15 del disegno di legge costituzionale, al fine di riproporre il testo approvato dalla Commissione, con riferimento alla possibilità di sottoporre a *referendum* abrogativo gli atti aventi valore - e non forza - di legge, nonché per estendere tale istituto anche alle leggi di ratifica dei trattati internazionali e alle leggi di bilancio.

Giudica incomprensibile la modifica apportata al nuovo articolo 77 della Costituzione, in base alla quale, a prescindere dalla materia, l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge abbia comunque inizio presso la Camera dei deputati. Inoltre, non è precisato se debba essere previsto un ulteriore passaggio, qualora la Camera introduca altre modifiche o non accolga quelle proposte dal Senato.

Formula considerazioni critiche anche sulla modifica dell'articolo 21 del disegno di legge costituzionale, in quanto sembrerebbe introdurre un *quorum* rafforzato di tre quinti dei votanti per l'elezione del Presidente della Repubblica, a partire dal settimo scrutinio. Tuttavia, occorre ricordare che, a causa del premio di maggioranza che sarà assegnato con la nuova legge elettorale, sarà sufficiente aver ottenuto 220 seggi nella competizione elettorale per incidere in modo significativo sull'elezione del Presidente della Repubblica, il quale difficilmente, quindi, potrà essere autonomo dalla maggioranza che lo ha eletto nell'esercizio delle funzioni di garanzia e controllo.

Non appare neanche condivisibile la scelta di ripristinare il testo originario della Costituzione in riferimento all'elezione, da parte del Parlamento in seduta comune, dei giudici della Corte costituzionale. All'esito dell'esame in prima lettura, presso il Senato, infatti, era stata approvata una modifica, in base alla quale tre giudici sarebbe stati eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato. Tale scelta muoveva dalla constatazione del rapporto tra il numero dei componenti di una camera rispetto a quelli dell'altra. L'elezione da parte del Parlamento in seduta comune riduce il "peso specifico" dei senatori nella scelta dei giudici costituzionali.

È altresì criticabile l'accentramento statale di competenze legislative precedentemente riconosciute alle Regioni e agli enti locali, che nell'articolo 31 del disegno di legge costituzionale risultano ulteriormente ampliate, a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, tanto da rendere sostanzialmente superflua la cosiddetta "clausola di salvaguardia".

Peraltro, l'individuazione degli ambiti di competenza statali è compiuta ricorrendo a molteplici definizioni - norme di principio, disposizioni generali e comuni, norme di coordinamento - suscettibili di ingenerare dubbi di natura interpretativa, frustrando così gli sforzi compiuti per ridurre la conflittualità tra Stato e Regioni e i conseguenti ricorsi alla Corte costituzionale.

Quanto al nuovo articolo 119 della Costituzione, ritiene che la competenza in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali dovrebbe essere riservata al Senato, in ragione del suo ruolo di raccordo

con tali enti. Al contrario, con una modifica dell'articolo 33 del disegno di legge costituzionale, la definizione dei costi *standard* è effettuata con legge approvata dalla sola Camera dei deputati.

Conclude, auspicando un'ampia possibilità di confronto sul testo, al fine di restituire al Senato il ruolo di garanzia e di rappresentanza delle istituzioni territoriali definito in prima lettura. Inoltre, a seguito dell'approvazione di una legge elettorale che limita la possibilità di scelta dei candidati da parte dei cittadini, sarebbe opportuno prevedere l'elezione diretta dei senatori. Su tali argomenti, ritiene necessario un chiarimento del Governo in sede di replica.

Il senatore **GOTOR** (PD) evidenzia, innanzitutto, gli aspetti della riforma su cui si è registrato un ampio consenso, non solo all'interno della maggioranza, ma anche tra le opposizioni. A suo avviso, infatti, possono essere considerati ormai come acquisiti il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e il riordino delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, al fine di ridurre il contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

La nuova architettura istituzionale è stata delineata con l'obiettivo di offrire una garanzia di stabilità all'azione del Governo, esigenza peraltro avvertita fin dai tempi dell'Assemblea costituente, allorché - in occasione della discussione dell'ordine del giorno Perassi - fu sottolineata l'importanza di disciplinare il nuovo sistema parlamentare con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

Ritiene pertanto indubbio, quindi, che sia necessario proseguire il percorso riformatore: tuttavia, dopo l'approvazione della nuova legge elettorale, che si caratterizza per un'impronta fortemente maggioritaria, appare opportuno introdurre alcune correzioni, per prevedere un sistema equilibrato di contrappesi tra i poteri istituzionali, al fine di evitare che si determini una modifica surrettizia della forma di Governo in favore di un sistema incentrato sulla figura del *Premier*.

La nuova normativa elettorale per la Camera dei deputati introduce un ballottaggio a livello nazionale, con un meccanismo di distribuzione dei seggi dall'alto verso il basso, che ha l'effetto di legare le sorti del Parlamento ai destini del candidato alla Presidenza del Consiglio. Si impone, per tali ragioni, l'esigenza di introdurre nel sistema equilibri e contrappesi.

La legge elettorale, inoltre, prevede cento capilista "bloccati", sistema che, unito al possibile abuso delle pluricandidature, potrebbe condurre nuovamente ad un Parlamento di "nominati".

Si acuisce così una deriva oligarchica della democrazia italiana, nella quale si sottrae al corpo elettorale il potere di scelta e di decisione per affidarlo al ceto politico.

Questo processo avviene, peraltro, nel momento più basso di credibilità e di qualità della rappresentanza. A suo avviso, si coltiva l'idea che si possa rispondere alla crisi dei rapporti tra cittadini e istituzioni chiudendosi in una sorta di "fortino", mentre sarebbe necessario valorizzare le occasioni di partecipazione e di responsabilizzazione dell'elettorato.

Una scelta di segno diverso rischia invece di aumentare la separazione tra politica e società civile, radicalizzando la cultura antiparlamentare, che ha radici profonde presso i ceti popolari e presso le stesse classi dirigenti, con inevitabili rischi sulla tenuta democratica delle istituzioni.

Al riguardo, appare persuaso che non sia utile edificare un sistema ancora più fragile di quello attuale, in cui un'eventuale crisi politica del Presidente del Consiglio rischi direttamente di riverberarsi sulla tenuta istituzionale dell'intera struttura.

Richiama, in proposito, i rischi di fragilità del sistema, l'eccesso di personalizzazione, soprattutto in un tempo in cui i cicli politici si sono abbreviati e la volatilità dei voti si è fatta particolarmente acuta. In un tempo in cui l'unica democrazia praticata è quella del "personaggio", preoccupa la scarsa attenzione sulla tenuta complessiva del sistema, in particolare a causa di una torsione decisionista - un decisionismo, a suo avviso, senza decisione, perché lo spazio della politica nazionale si è incredibilmente ridotto - che non riesce a individuare i punti di equilibrio e di autonomia in grado di salvaguardare la struttura istituzionale, a prescindere dal singolo *leader*.

Emerge anche l'incapacità di separare le istituzioni dalla politica, l'interesse generale da quello di un singolo attore.

Alla luce di tale riflessione, ritiene indispensabile intervenire su tre aspetti del disegno di legge costituzionale, preservando comunque l'impianto complessivo della riforma.

In primo luogo, occorre affrontare la questione della eleggibilità del Senato. Dal momento che la Costituzione prevede una forma di Governo parlamentare e un Parlamento bicamerale, è necessario che entrambe le Camere abbiano una rilevanza politica, a meno che non si intenda sopprimere del tutto il Senato. Il vincolo fiduciario, invece, può essere riservato alla sola Camera dei deputati.

A suo avviso, il nuovo Senato non potrà essere composto da eletti di secondo grado, soprattutto considerando che la camera politica, in base alla nuova legge elettorale, sarà composta da deputati nominati dalle segreterie dei partiti.

Propone, quindi, di modificare l'articolo 2 del disegno di legge costituzionale, prevedendo l'elezione diretta dei senatori, per valorizzare la rappresentatività del Senato. Sarebbe invece da respingere l'ipotesi di intervenire attraverso una legge ordinaria, che poi potrebbe essere nuovamente modificata da una nuova maggioranza. Peraltro, le Regioni non possono essere obbligate a modificare le proprie leggi elettorali, dal momento che la Costituzione garantisce loro piena autonomia in questa materia.

Occorre anche evitare l'elusione dell'articolo 2. In proposito, segnala che, da più parti, si sente parlare di un listino "a scorrimento", con una quota di candidati al Consiglio regionale da dirottare preventivamente verso il Senato - un modo per cui chi nomina i deputati potrà mettersi d'accordo con i dirigenti locali, affidando a questi ultimi la scelta dei candidati per il Consiglio regionale e riservandosi quella dei candidati per la carica di senatore. Tutto avverrebbe in assenza di pubblicità, eventualmente indirizzando verso il listino del Senato quanti hanno bisogno dell'immunità parlamentare, non a caso uno degli ultimi lacerti ancora rimasti in piedi del bicameralismo perfetto.

Benché rientri tra le prerogative del Presidente del Senato decidere in merito alla ammissibilità degli emendamenti al testo modificato dalla Camera dei deputati, rileva che, in ogni caso, l'articolo 2, essendo stato modificato, dovrà comunque essere votato dall'Assemblea. Un'interpretazione troppo rigida dei limiti alla emendabilità avrebbe effetti paradossali: sarebbe possibile sopprimere l'articolo, mentre sarebbe preclusa la possibilità di modificarlo.

A suo avviso, inoltre, l'esame di un disegno di legge costituzionale si caratterizza per la sua atipicità - in ragione della doppia deliberazione parlamentare e di un eventuale *referendum* - probabilmente tale da giustificare il riconoscimento di una ampia potestà di emendare, anche in terza lettura, come peraltro sembrano confermare alcuni precedenti, tra i quali la revisione dell'articolo 68 della Costituzione.

In secondo luogo, ravvisa l'opportunità di ripristinare quanto più possibile il testo approvato dal Senato, con riferimento ai poteri di verifica, di controllo e di valutazione, che ora sono attribuiti non più in via esclusiva, ma in concorso con l'altro ramo del Parlamento. Infatti, l'assenza di un rapporto fiduciario con il Governo conferirebbe maggiore indipendenza al Senato, che quindi potrebbe svolgere con maggiore autorevolezza le proprie funzioni di garanzia.

Esprime alcune riserve anche in riferimento al procedimento legislativo. A suo avviso, per quanto riguarda le leggi non bicamerali paritarie, appare eccessivamente mortificante prevedere la partecipazione del Senato solo se, nel brevissimo termine di dieci giorni, lo richieda un *quorum* elevato di senatori.

Così anche un limite evidente emerge dalla proliferazione dei procedimenti legislativi: leggi bicamerali, leggi monocamerali con intervento eventuale del Senato, leggi con intervento "rafforzato" del Senato, leggi di bilancio e di rendiconto, disegni di legge "a data certa", conversione dei decreti-legge. Tale scelta, che maschera la mancanza di una *ratio* e di un indirizzo complessivo nel percorso riformatore, certamente non risponde a quelle esigenze di semplificazione e di snellimento procedurale da più parti auspicato, potendo al contrario produrre effetti assai negativi sul corretto funzionamento del Parlamento.

Un terzo e ultimo intervento dovrebbe riguardare, a suo avviso, gli organi di garanzia costituzionale, vale a dire l'elezione dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare e l'elezione del Presidente della Repubblica.

È necessario, a suo avviso, intervenire su questo snodo, perché la riduzione asimmetrica dei parlamentari enfatizza il riverberarsi del premio di maggioranza su una tessitura di funzioni di equilibrio, di garanzia, di controllo, che costituisce tratto caratterizzante e vitale della Costituzione.

Per quanto concerne i giudici della Corte Costituzionale, bisognerebbe ripristinare il testo originario del Senato, per evitare che l'elezione in seduta comune riduca sensibilmente il "peso specifico" dei senatori nella scelta dei giudici costituzionali; inoltre, sarebbe significativo valorizzare il contributo del Senato nella formazione del supremo organo di garanzia costituzionale, anche in riferimento alla fondamentale dialettica tra lo Stato e le Regioni.

Il secondo aspetto riguarda le modalità di elezione del Presidente della Repubblica. In base al testo approvato dalla Camera dei deputati, dal settimo scrutinio in poi - in ipotesi, dal terzo giorno di votazioni - si può giungere all'elezione con tre quinti dei votanti, anziché con la maggioranza assoluta dei componenti, come prevedeva il testo approvato dal Senato in prima lettura. Poiché nel computo del *quorum* non si tiene conto degli astenuti, un Presidente della Repubblica potrebbe essere eletto con il voto di meno della metà degli elettori, vale a dire con soltanto 220 votanti su 730, dal momento che il numero legale per la validità della votazione è di 366. A questo proposito, ricorda che il premio di

maggioranza previsto dalla legge n. 52 del 2015, attribuito a un'unica lista, è di 340 seggi. Pertanto, il vincitore delle elezioni politiche potrebbe eleggere anche il Presidente della Repubblica. Si è dunque in presenza, a suo avviso, di un evidente squilibrio, che indebolirebbe oltre misura il ruolo di terzietà del Capo dello Stato.

Al riguardo, ritiene che la soluzione preferibile sia quella di equilibrare la platea elettiva, magari con sindaci scelti in base all'ampiezza demografica del Comune. Se questa strada non fosse percorribile, potrebbe essere previsto che, dopo un determinato numero di scrutini, si possa procedere a un ballottaggio tra i due candidati più votati, così da indurre il Parlamento a decidere per trovare un accordo.

Sempre nell'ambito delle garanzie e dei necessari equilibri istituzionali propri di una democrazia parlamentare moderna, sarebbe necessario mantenere il procedimento bicamerale su alcuni selezionati temi di rilevante spessore, che la configurazione maggioritaria della legge elettorale rischierebbe di affidare alla volontà della minoranza che ottiene il premio di governabilità. Si tratta delle leggi elettorali per l'elezione della Camera dei deputati, delle leggi in materie eticamente sensibili e relative a questioni di biopolitica, delle leggi di amnistia e di indulto, delle leggi riguardanti i diritti delle minoranze, la dichiarazione dello stato di guerra, la libertà religiosa, con particolare riferimento alle questioni che incidono sul Concordato con la Chiesa cattolica, nonché alle intese con le altre confessioni religiose. A suo avviso, si tratta di temi che devono essere sottratti alla disponibilità della maggioranza e affidati a un confronto più ponderato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.