

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 8 MAGGIO 2012

382ª Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente

VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Ruperto.

La seduta inizia alle ore 20,05.

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*

(873) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - PINZGER e Helga THALER AUSSERHOFER. - *Modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma di governo*

(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

(3210) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - RAMPONI ed altri. - Modifica degli articoli 56 e 57 della Costituzione, in materia di presenza delle donne nel Parlamento

(3252) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - CECCANTI ed altri. - Modifiche alla Costituzione relative al bicameralismo, alla forma di governo 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 e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta pomeridiana.

Continua la discussione sul testo unificato proposto dal relatore.

Il senatore **MALAN** (Pdl), pur apprezzando il tentativo di rendere più agile il lavoro del Parlamento, attraverso una razionalizzazione del procedimento legislativo, ritiene che sia necessario riflettere preventivamente sulla circostanza che i disegni di legge ordinaria sono considerati ormai una anomalia nell'attività del legislatore e che la decretazione d'urgenza assorbe la parte preponderante dei lavori parlamentari. Inoltre, le Camere sono impegnate nell'esame di decreti legislativi e di proroghe di termini rese necessarie per ritardi spesso attribuibili alla responsabilità del Governo, non già ad inerzie del Parlamento.

Il testo unificato prospetta un rafforzamento delle prerogative del Governo nel procedimento legislativo, in particolare attraverso l'introduzione di una procedura preferenziale per i disegni di legge di iniziativa dell'Esecutivo. Tuttavia, il progetto di riforma non interviene sul rapporto tra Governo e pubblica amministrazione: la scarsa efficacia dell'azione governativa sul funzionamento della macchina statale e sull'attuazione delle leggi permane come criticità irrisolta.

Nell'apprezzare il lavoro svolto dal relatore, ritiene però che quanto meno debba essere soppressa, al terzo comma dell'articolo 72, la parola "prevalentemente", in quanto il criterio della prevalenza, ai fini della decisione sull'attribuzione della competenza, è foriero di un notevole contenzioso. A suo avviso, inoltre, la disciplina per l'assegnazione dei disegni di legge

a una Camera, pur in presenza di un meccanismo di richiamo da parte dell'altra, rischia di determinare un affollamento di disegni di legge in prima lettura in uno solo dei due rami del Parlamento.

Il senatore **SALTAMARTINI** (PdL), pur apprezzando lo sforzo compiuto dal relatore nell'elaborazione del testo unificato, manifesta le sue perplessità in merito ad alcune disposizioni in esso contenute. Anzitutto, ritiene che il bicameralismo si sia rivelato una risorsa nell'esperienza storica: infatti, la doppia lettura ha garantito uno svolgimento efficace e ponderato del procedimento legislativo. Inoltre, se il rafforzamento del Presidente del Consiglio corrisponde a una opzione condivisa dai diversi tentativi di riforma compiuti in passato, resta irrisolta la questione, a suo avviso determinante, della definizione di una nuova cittadinanza repubblicana, con particolare riguardo ai diritti dei cittadini nei confronti dell'imposizione fiscale, segnatamente sui redditi da lavoro.

Anche la riduzione del numero dei parlamentari non appare condivisibile. Si tratta, infatti, di una proposta populistica, sostenuta dalle campagne pubblicitarie di alcuni quotidiani, dai contenuti demagogici, soprattutto considerando che il numero dei parlamentari in Italia non è superiore a quello di altri Stati omogenei per tradizioni democratiche e sviluppo economico. Pur convenendo sulla necessità di opportune razionalizzazioni, sottolinea che gli alti costi della politica non dipendono dalle spese delle istituzioni rappresentative, le quali invece assolvono al compito prezioso di rappresentare e ammortizzare i conflitti sociali.

Più in particolare, la riduzione a sei del numero minimo di senatori per ciascuna regione potrebbe comportare, tra l'altro, un notevole dispendio di risorse economiche da parte dei candidati, anche in considerazione del progressivo, preoccupante esaurirsi del ruolo dei partiti che hanno svolto, fin dalla loro nascita, la funzione centrale di rappresentanza del pluralismo sociale. In proposito, sottolinea la connessione esistente tra un adeguato livello di rappresentanza politica e gli scopi che la Costituzione assegna alla Repubblica. In proposito, richiama il significato dell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione e il principio, contenuto all'articolo 41, terzo comma, in base al quale l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Si rammarica anche per il tono demagogico che caratterizza alcune disposizioni in esame e invita a tenere conto del fatto che analoghe critiche a quelle espresse in questi giorni da alcuni settori dell'opinione pubblica e da organi di informazione furono rivolte ai Parlamenti di Paesi come la Germania e l'Italia poco prima dell'affermazione di regimi dittatoriali. Semmai, la riduzione dei costi della politica si sarebbe potuta perseguire, a suo avviso, attraverso i tagli alle spese di rappresentanza e ai privilegi, piuttosto che con una riduzione del numero dei parlamentari.

Entrando nel merito della proposta avanzata dal relatore, nota che essa non si propone di correggere alcune delle distorsioni introdotte nell'ordinamento con la riforma del Titolo V e non affronta le tre questioni più rilevanti: il debito sovrano, la spesa pubblica e la giustizia fiscale. A tale riguardo, sottolinea che lo sviluppo economico non può riavviarsi, se la disciplina delle grandi reti dell'energia e delle comunicazioni resta una materia di competenza legislativa concorrente, tale da obbligare lo Stato a tenere conto degli indirizzi di ciascuna regione, senza poter far leva sulla clausola dell'interesse nazionale, anche a fronte di vincoli posti dalla politica e dalle istituzioni europee.

Inoltre, i comuni sono stati impropriamente trasformati in enti esattori dello Stato. In proposito, prospetta la necessità di riconoscere loro il potere di sollevare davanti alla Corte costituzionale conflitti di attribuzione con le regioni e lo Stato, al fine di dotarli di uno strumento di difesa della propria legislazione, nel rispetto dell'articolo 114 della Costituzione e in ossequio al principio di sussidiarietà.

A suo avviso, la riforma costituzionale avrebbe dovuto porsi altri obiettivi, in particolare l'efficienza della pubblica amministrazione, i conflitti di competenza tra lo Stato e le regioni e i diritti dei cittadini nei confronti del fisco. Preannuncia, quindi, la presentazione di emendamenti conseguenti alle osservazioni critiche appena svolte ed esprime il rammarico per il fatto che il Parlamento non possa determinarsi liberamente, finendo con l'essere condizionato da pressioni esterne.

Il senatore **BELISARIO** (*IdV*) osserva che, contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente relatore nella seduta del 18 aprile scorso, il suo Gruppo non ha potuto partecipare né in modo formale né informalmente alla elaborazione del testo unificato. Esso prospetta una riduzione troppo esigua del numero dei parlamentari e configura un procedimento legislativo incerto, mentre rafforza, oltre ogni ragionevole misura, le prerogative del Presidente del Consiglio, già eccessivamente ampie.

Si rammarica per la decisione di comprimere eccessivamente i tempi di esame della riforma, nonché per la scelta di non svolgere un ciclo di audizioni al fine di acquisire elementi informativi e valutazioni sul testo, con particolare riguardo alla tenuta dei modelli costituzionali stranieri, dai quali sono stati recepiti molti istituti, senza tenere conto del contesto in cui dovrebbero inserirsi. Vi è il rischio, a suo avviso, che la riforma sia adottata, al termine della legislatura, da un Parlamento composto da deputati e senatori delegittimati, sia perché di fatto "nominati", sia perché in molti casi inquisiti o rinviati a giudizio. Il testo, inoltre, appare il frutto dell'elaborazione di un gruppo ristretto, e non sembra poter essere oggetto degli opportuni approfondimenti né di alcun reale significativo apporto da parte dei Gruppi parlamentari.

Quanto ai contenuti della riforma, osserva che il numero dei parlamentari, che risulterebbe in caso di sua approvazione, sarebbe ancora troppo elevato; inoltre, si dovrebbe sopprimere la circoscrizione Estero e individuare con legge ordinaria una modalità diversa di partecipazione alla vita politica da parte degli italiani residenti all'estero. Il superamento del bicameralismo appare, inoltre, una finzione: infatti, il potere di richiamo della seconda Camera su proposta di un terzo dei componenti, a suo avviso, sarà largamente utilizzato dall'opposizione, con una conseguente torsione verso una nuova, ma più confusa forma di bicameralismo perfetto. Si propongono procedure incerte e inedite, come pure istituti tipici di sistemi costituzionali ispirati a principi e valori propri di altri ordinamenti costituzionali come, ad esempio, quello francese. A suo avviso, per semplificare i procedimenti legislativi, sarebbe sufficiente una riforma dei Regolamenti parlamentari, dai contenuti però ben diversi rispetto a quelli dei progetti di revisione attualmente all'esame della Giunta per il Regolamento, rispetto ai quali il suo Gruppo ha già manifestato il proprio dissenso.

Nel testo unificato, non si affronta il tema della ineleggibilità e incandidabilità per chi sia stato condannato, né quello dell'impedimento all'assunzione di incarichi di governo per chi sia stato rinviato a giudizio.

Inoltre, la mozione di sfiducia da parte del Parlamento in seduta comune non appare compatibile con l'altra previsione, in base alla quale entrambi i rami del Parlamento, separatamente, accordano la fiducia al Governo. Perplessità suscita anche la previsione che la fiducia sia espressa direttamente al Presidente del Consiglio e non al Governo, così come parimenti incongruo appare il potere di revoca dei ministri, nonché la facoltà del Presidente del Consiglio di proporre lo scioglimento delle Camere. In proposito, nota che, qualora il Capo dello Stato rifiuti di sciogliere le Camere, a fronte di una richiesta in tal senso da parte del Presidente del Consiglio, si determinerebbe un conflitto fra organi costituzionali di assoluto rilievo. Infine, non si è dato corso all'istituzione di un Senato federale rappresentativo delle autonomie locali, per il timore che una proposta in quella direzione sarebbe stata respinta. Conclude, sottolineando il disinteresse del Paese per la riforma costituzionale in esame, la quale, in definitiva, non risponde alle istanze che provengono dall'opinione pubblica, orientata a chiedere esclusivamente una riduzione consistente del numero dei parlamentari e a pretendere legittimamente che sia precluso l'accesso alle cariche pubbliche a chi sia stato condannato.

Il senatore **PARDI** (*IdV*) osserva che la Costituzione del 1948 ha consentito al Paese di affrontare un lungo periodo critico, contrassegnato dalla anomalia assoluta di Governi diretti da un soggetto proprietario di una quota maggioritaria dei mezzi di comunicazione. Da tale anomalia discendono le numerose leggi *ad personam*, alcune delle quali censurate dalle Corti costituzionali, altre contenute e corrette grazie al vaglio responsabile del Presidente della Repubblica.

Osserva che il progetto di riforma appare fondato sulla consapevolezza che l'attuale assetto delle istituzioni sia inadeguato a risolvere i più rilevanti problemi di natura politica che caratterizzano la vita della Nazione. Tuttavia, a suo avviso, la difficoltà di esprimere una guida

per il Paese e la mancata tenuta delle coalizioni sono questioni che non possono essere risolte con espedienti di ingegneria costituzionale. Già nel 2006, il tentativo di stravolgere la Carta costituzionale fallì per la reazione del corpo elettorale. In realtà, i cittadini italiani non chiedono una riforma della Costituzione, ma pongono con insistenza esclusivamente la questione della riduzione del numero dei parlamentari.

A tale riguardo, in parziale dissenso dalle posizioni assunte da altri esponenti della sua parte politica, condivide il giudizio del senatore Saltamartini, circa il tono populista e demagogico delle richieste di riduzione del numero dei rappresentanti. A suo avviso, sussiste il pericolo che, in mancanza di una riforma della legge elettorale, la riduzione dei parlamentari accentui la tendenza verso l'oligarchia e non rafforzi, contrariamente all'opinione del senatore Zanda, l'efficacia del Parlamento.

Inoltre, l'annunciata riforma del bicameralismo non sembra realizzarsi effettivamente, in quanto, come ha osservato il senatore Vitali, sarebbe mantenuto il rapporto di fiducia tra il Governo e la Camera alta.

Anche la procedura definita dall'articolo 72 presenta elementi di criticità, che occorre correggere con appositi emendamenti.

Mentre non è introdotto alcun istituto volto al rafforzamento del Parlamento, si assiste a un ampliamento dei poteri del Presidente del Consiglio, profilo tra i più negativi del progetto di riforma: a suo avviso, infatti, l'Italia non è ancora matura per una evoluzione in tal senso. Inoltre, le prerogative attribuite al Presidente del Consiglio potrebbero alterare l'equilibrio dei poteri, comprimendo e mortificando le funzioni del Presidente della Repubblica. Peraltro, esse implicherebbero anche una revisione della rubrica della sezione della Costituzione intitolata "Il Consiglio dei Ministri", perché il Presidente del Consiglio diventa un organo a sé stante, non più parte del collegio.

Quanto alla scelta di attribuire al Presidente del Consiglio la nomina e la revoca dei ministri, osserva come una facoltà di tal genere avrebbe consentito al Presidente Berlusconi di nominare ministro della giustizia l'onorevole Cesare Previti (tentativo impedito dall'allora Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro). Ancora, la sola ipotesi che il Presidente del Consiglio possa richiedere lo scioglimento delle Camere - ferma la facoltà del Capo dello Stato di respingere tale richiesta - darebbe luogo a una pressione grave e al rischio di un conflitto tra le due cariche dello Stato.

Per quanto concerne la cosiddetta "sfiducia costruttiva", che alcuni concepiscono in termini di temperamento dei poteri del Presidente del Consiglio, egli ritiene, al contrario, che, nelle condizioni in cui versa la politica italiana, l'istituto si trasformerebbe in uno strumento di ricatto nelle mani del Presidente del Consiglio, in grado di paralizzare il sistema politico-istituzionale.

Infine, la volontà di creare le condizioni per un'approvazione del progetto in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi, in modo da evitare il *referendum* - una opzione già praticata per la modifica dell'articolo 81 della Costituzione - rappresenta, a suo avviso, un tradimento della volontà popolare espressa nel 2006 nella consultazione referendaria sul progetto di riforma approvato dalla maggioranza di centro-destra nella XIV legislatura. Pur considerando l'obiezione del senatore Ceccanti, secondo il quale l'approvazione con il *quorum* dei due terzi è considerata, dall'articolo 138 della Costituzione, la via preferenziale, occorre tenere conto della circostanza che il Parlamento attuale, sia per le modalità della sua formazione, sia per le scelte compiute nel corso della legislatura, non appare pienamente legittimato ad alterare gli equilibri democratici, intervenendo sull'assetto istituzionale.

Conclude, sottolineando l'ispirazione conservatrice delle disposizioni contenute nel testo unificato (tra le quali manca, ad esempio, uno statuto delle opposizioni); inoltre, prevalgono, a suo avviso, le posizioni delle forze politiche del centrodestra, per cui non si può parlare di un vero compromesso tra le componenti della maggioranza di Governo.

Il **PRESIDENTE** dichiara chiusa la discussione generale e, in qualità di relatore, rinuncia alla replica, riservandosi di intervenire sulle questioni emerse nel corso del dibattito in sede di esame degli emendamenti.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il **PRESIDENTE** avverte che la seduta antimeridiana di domani, mercoledì 9 maggio, già convocata alle ore 8,30, non avrà luogo. Inoltre, la seduta pomeridiana, convocata alle ore 14,30, sarà anticipata alle ore 14.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 21,15.