

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 8 MAGGIO 2012
381ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Vice Presidente
INCOSTANTE
indi del Presidente
VIZZINI

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini.

La seduta inizia alle ore 15.

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 del 2 maggio.

Continua la discussione sul testo unificato proposto dal relatore.

Il senatore **Mauro Maria MARINO** (PD) ritiene che il testo unificato proposto dal Presidente relatore sia un compromesso condivisibile, se si tiene conto delle condizioni politiche interne e internazionali e dei tempi ristretti entro i quali il Parlamento può approvare la riforma. Pur nella sua preferenza per un intervento più incisivo, egli apprezza le soluzioni individuate in materia di riduzione del numero dei parlamentari, di superamento del bicameralismo ripetitivo e di rafforzamento equilibrato dei poteri del Presidente del Consiglio, nonché delle prerogative del Governo in Parlamento, che consentono di ridurre la necessità di ricorrere alla decretazione d'urgenza.

Tuttavia, esprime perplessità sull'ipotesi - a suo avviso troppo timida - di distinguere le funzioni della Camera dei deputati e del Senato, basata sulla ripartizione di cui all'articolo 117 della Costituzione, che potrebbe determinare il rischio di un notevole contenzioso. Inoltre, la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe dovuto indurre a una diversa soluzione per quanto riguarda i parlamentari eletti nella circoscrizione Estero. A suo avviso, sarebbe preferibile ricondurre quei parlamentari alla sola Camera dei deputati, dato che il numero degli

eletti all'estero potrebbe influenzare le determinazioni del collegio in un Senato ridotto nel numero dei componenti.

Infine, la riduzione a sei del numero minimo di senatori per regione non corrisponde alla riduzione complessiva del numero di senatori e penalizza la rappresentanza delle regioni più grandi, incidendo anche sul requisito dell'uguaglianza del voto.

Il senatore **DEL PENNINO** (*Misto-P.R.I.*) ritiene che quella in esame sia una riforma di basso profilo, con elementi demagogici e confusi, al di fuori di un disegno riformatore complessivo. Non condivide il giudizio secondo il quale le soluzioni individuate realizzerebbero l'obiettivo di un Governo forte in un Parlamento forte. Infatti, se da un lato sono rafforzati i poteri del Presidente del Consiglio e del Governo, il Parlamento resta indebolito a causa della vigente legge elettorale. Inoltre, la riduzione del numero dei parlamentari non è accompagnata da una riforma della legge per l'elezione dei deputati e dei senatori nella circoscrizione Estero che, come testimoniato dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione nella XIV legislatura, è motivo di confusione e spesso anche di episodi di clientelismo; i parlamentari eletti all'estero dovrebbero essere ricondotti alle circoscrizioni del territorio nazionale.

Quanto alla ripartizione delle competenze tra Camera e Senato, giudica inappropriata l'adozione di un simile modello senza dare corso all'istituzione di una Camera delle regioni e senza riconsiderare l'assetto delle funzioni legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione che, soprattutto per quanto riguarda quelle concorrenti con le Regioni, ha già determinato un forte contenzioso. Si dovrebbe riformulare l'articolo 117, individuando le funzioni legislative delle Regioni e dello Stato in modo chiaro e definito, considerato, tra l'altro, che lo Stato finora non ha realizzato la legislazione di principio quale quadro per quella di competenza delle Regioni.

La situazione di crisi economica e le proteste, che si sono manifestate anche nei risultati della consultazione elettorale amministrativa appena svolta, richiedono risposte appropriate. A suo avviso l'ordinamento francese, ad esempio, favorisce lo sviluppo di un bipolarismo moderno, che garantisce la possibilità di assumere scelte tempestive e di individuare le relative responsabilità. Occorre compiere scelte risolutive per realizzare un sistema istituzionale ed elettorale altrettanto efficiente.

Si appella infine ai Gruppi parlamentari, affinché preferiscano una riforma più incisiva, basata sull'elezione diretta del Capo dello Stato e sull'elezione delle Camere con il sistema del doppio turno di collegio.

Il senatore **DIVINA** (*LNP*) auspica che il tentativo in corso si realizzi nell'approvazione effettiva della riforma e non sia ostacolato, come nel passato, dalla rigidità del sistema politico.

La sua parte politica conferma la proposta di un'evoluzione in senso federale, in attuazione del principio di sussidiarietà: tale obiettivo, a suo avviso, consentirà anche di risolvere la questione dei costi eccessivi del funzionamento delle istituzioni. Inoltre, ritiene che si debba sopprimere la circoscrizione Estero: non si intravede, infatti, il senso logico del contributo che un gruppo minimo di persone provenienti da altri continenti potrebbe fornire alla funzione legislativa. Si dovrebbero sopprimere anche le disposizioni sulla nomina dei senatori a vita e quelle che prevedono la stessa carica di diritto per gli ex Presidenti della Repubblica. Quanto al numero dei parlamentari, sarebbe preferibile che le due Camere avessero un pari numero di componenti, ma il Senato dovrebbe essere integrato con rappresentanti degli enti territoriali. Dopo aver sottolineato l'opportunità di prevedere esplicitamente che l'indennità parlamentare sia commisurata all'effettiva partecipazione ai lavori delle Camere, condivide che le rispettive funzioni siano distinte secondo la materia su cui vertono i disegni di legge e che sia prevista una procedura preferenziale per le iniziative del Governo. Ugualmente apprezzabile è la previsione della fiducia parlamentare riferita al Presidente del Consiglio, il quale può nominare i ministri e revocarli. Infine, ritiene che non si dovrebbe stabilire un requisito anagrafico per l'elezione a Capo dello Stato e che si dovrebbe sopprimere il CNEL, organo pletorico ed eccessivamente costoso.

Sottolinea infine l'opportunità di rafforzare l'autonomia delle Regioni ordinarie per avvicinarla, per quanto è possibile, a quella delle regioni a statuto speciale, con particolare riguardo all'attribuzione delle competenze legislative.

Il senatore **BOSCETTO** (*PdL*) osserva che quella contenuta nel testo unificato proposto dal relatore è la riforma possibile nelle condizioni attuali e tenendo conto dell'esiguità dei tempi disponibili: è comunque ipotizzabile un arricchimento nella prossima legislatura. Ringrazia quindi il Presidente relatore per la sintesi compiuta, che rende possibile un cambiamento.

Entrando nel merito, prospetta la necessità di indicare esplicitamente che il Senato è eletto a suffragio universale e diretto e di sopprimere la prescrizione secondo la quale i disegni di legge debbono avere un contenuto omogeneo; invece è opportuno mantenere l'avverbio "prevalentemente", con riferimento al contenuto dei disegni di legge ai fini dell'assegnazione a una delle Camere. Inoltre, è opportuno precisare che quando la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere paritariamente (termine preferibile a "collettivamente"), l'esame dovrebbe avere inizio presso la Camera dove è stato presentato il disegno di legge.

Per quanto riguarda la composizione della Commissione paritetica per le questioni regionali, la rappresentanza della regione Trentino Alto Adige dovrebbe coincidere con quella delle Province autonome di Trento e di Bolzano, non essendo necessario un ulteriore rappresentante. Inoltre, la Presidenza di quella Commissione dovrebbe essere affidata a un senatore nominato dal Presidente del Senato. Per quanto attiene alla assegnazione dei disegni di legge, va precisato che la decisione dei Presidenti delle Camere non è sindacabile in alcuna sede, in modo da non ammettere la possibilità di censure da parte della Corte costituzionale. Al fine di definire più precisamente gli ambiti per i quali la funzione legislativa è esercitata paritariamente dalle Camere, si dovrebbe specificare che a tale procedura si ricorre sempre nel caso di disegni di legge per i quali la Costituzione prescrive la procedura normale di esame e di approvazione, o per i quali stabilisce una maggioranza speciale, e per quelli previsti da disposizioni costituzionali; inoltre, vi si dovrebbe ricorrere quando il legislatore statale intende adottare con legge i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica.

Per quanto riguarda la sfiducia costruttiva, sottolinea che l'opzione per cui la deliberazione è fatta dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, tiene conto della notevole criticità di quella decisione. Inoltre, è opportuno prevedere che sia di ventuno giorni - anziché venti - il termine entro il quale può essere indicato il nuovo Presidente del Consiglio: la prescrizione della maggioranza assoluta di ciascuna delle Camere consente di prescindere da una norma che riconduca la nuova maggioranza a quella espressa dagli elettori o manifestata nella fiducia al Presidente del Consiglio nominato a seguito delle elezioni. Infine, è opportuno chiarire che quando il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio indicato dal Parlamento in seduta comune, si intende che già abbia ricevuto la fiducia.

Sottolinea in conclusione la necessità di prevedere che, qualora venga respinta da una delle Camere la questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio in sede di "sfiducia costruttiva", il Presidente del Consiglio dei ministri si deve dimettere, salva la facoltà di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere.

Il senatore **BIANCO** (*PD*) plaude all'iniziativa del Presidente relatore, che consente di portare a compimento i tentativi di riforma delle istituzioni avviati nelle scorse legislature, falliti a causa dell'estrema conflittualità politica. La congiuntura economica e politica, che ha suggerito l'insediamento di un Presidente del Consiglio indicato dal Capo dello Stato e non eletto in Parlamento, sostenuto da una maggioranza inedita e assai ampia, è un'occasione favorevole per rinnovare lo spirito costituente e approvare una riforma costituzionale.

Il testo in esame non coincide con gli orientamenti della sua parte politica, tuttavia è il primo, significativo traguardo di un disegno che potrà essere completato nella prossima legislatura. Tra l'altro, è apprezzabile l'abbandono del bicameralismo ripetitivo che, se aveva rappresentato un'importante garanzia per la ponderazione della legislazione, si è rivelato non adeguato alla tempestività delle decisioni, richiesta dalla straordinaria e repentina evoluzione della società. La scelta di conservare in capo a entrambe le Camere il potere di esprimere la fiducia al Presidente del Consiglio è la conseguenza diretta della loro formazione per suffragio universale diretto. La riduzione del numero dei parlamentari è prevista in misura equilibrata ed è coerente con la composizione delle Camere di altri Paesi europei.

È condivisibile anche il rafforzamento delle prerogative del Presidente del Consiglio, senza torsioni della forma di governo in senso presidenziale: il potere di nomina e revoca dei ministri,

la richiesta di scioglimento delle Camere e la sfiducia costruttiva procedono nella direzione giusta e rispondono alla necessità di processi istituzionali tempestivi, senza ricorrere a espedienti che metterebbero in discussione la natura parlamentare della democrazia.

La riforma costituzionale deve essere accompagnata da una contestuale revisione delle regole elettorali, allo scopo di ripristinare la credibilità dei partiti.

Preannuncia, quindi la disponibilità dei senatori del Gruppo del Partito Democratico a sostenere il testo presentato dal relatore, con le correzioni condivise insieme agli altri Gruppi parlamentari, e a ritirare le eventuali proposte di modifica - alcune presentate anche a titolo personale - che non trovassero un consenso ampio della Commissione.

Il senatore **QUAGLIARIELLO** (PdL) condivide le considerazioni svolte dal senatore Bianco, nel senso che l'ipotesi di riforma tiene conto del momento storico in cui si procede e dell'esigenza di individuare un compromesso accettabile. Anche il suo Gruppo esprime il consenso su disposizioni che non contraddicono i progetti elaborati in passato, in quanto costituiscono un primo traguardo del disegno riformatore, che potrà completarsi nella prossima legislatura.

La riforma costituzionale sarà accompagnata da una riconsiderazione della legge elettorale e, auspicabilmente, dalla revisione del regime giuridico dei partiti politici, ma ne rappresenta un presupposto indispensabile, senza il quale non sarebbe possibile entrare nel merito delle regole elettorali. Inoltre, deve essere affiancata dalla riforma dei regolamenti parlamentari, il cui esame presso la Giunta per il Regolamento ha portato alla condivisione di alcune norme innovative. Anzitutto, un rapporto più cogente tra le liste che partecipano alle elezioni e i Gruppi parlamentari: si prevede, infatti, che il parlamentare che fuoriesce dal Gruppo di appartenenza non può costituire un nuovo Gruppo parlamentare, salva la facoltà di aderire al Gruppo Misto. In secondo luogo, si individuano procedure preferenziali per i disegni di legge governativi, in modo da evitare il ricorso reiterato alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia. Inoltre, si stabilisce il divieto di presentare maxi emendamenti, al fine di tutelare le prerogative del Parlamento, a fronte di quelle rafforzate del Governo; in proposito, ricorda che la rigidità delle procedure parlamentari, anche recentemente, ha impedito di correggere errori evidenti commessi nell'esame presso le Commissioni di merito. Altri profili, in particolare quello delle garanzie, vengono rinviati alla prossima legislatura.

Entrando nel merito del testo unificato proposto dal relatore, sottolinea che la riduzione del numero dei parlamentari corrisponde non alle pressioni dell'opinione pubblica, bensì alla necessità di garantire un funzionamento celere e snello del Parlamento, senza mortificare la rappresentanza.

Quanto al bicameralismo, di fronte alla crisi del debito sovrano non si può immaginare che una delle Assemblee parlamentari non sia collegata al Governo attraverso il rapporto di fiducia. Il criterio della "culla", come concepito a suo tempo dal senatore Elia, secondo il quale, per tutti i disegni di legge, la Camera dove viene presentata la proposta ne compie l'*iter* parlamentare, salvo l'eventuale riesame dell'altra, sarebbe stato preferibile alla specializzazione per materia, che comunque recepisce ipotesi riformatrici già condivise dalla sua parte politica. In ogni caso, l'introduzione di un criterio rigido potrebbe amplificare le incongruenze del Titolo V. Si tratta di un ambito sul quale si potrà riflettere ancora in sede di esame degli emendamenti e comunque da rimettere anche alla ragionevole prassi applicativa.

Per quanto concerne il Governo, le sue prerogative sono adeguatamente rafforzate, anche se non nella misura auspicata dalla sua parte politica, e consentiranno di conseguire l'obiettivo di un Governo di legislatura.

Infine, invita a tenere conto dei tempi minimi a disposizione del Parlamento: se il tentativo riformatore avrà successo si procederà anche alla revisione della legge elettorale. In ogni caso, la Commissione potrà tenere conto di tutte le proposte di modifica, nel rispetto dell'accordo politico raggiunto e del consenso che esse potranno incontrare.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,40.