
[Mostra rif. normativi](#)

Legislatura 17ª - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 298 del 15/07/2015

IN SEDE REFERENTE

(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 del 14 luglio.

Riprende la discussione generale.

Il senatore **PALERMO** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) ritiene necessario, innanzitutto, affrontare - sul piano politico - la questione dell'ambito di modificabilità del testo approvato dalla Camera, che risulta complessivamente peggiorato dopo l'esame in seconda lettura. Tale chiarimento sarà indispensabile per l'elaborazione di proposte di modifica quanto più possibile condivise.

Vi sono, infatti, alcuni aspetti tecnici che richiedono certamente un ulteriore intervento. Innanzitutto, rileva che l'incidenza del nuovo Senato nell'elezione degli organi di garanzia, quali il Presidente della Repubblica e i cinque giudici della Corte costituzionale eletti dal Parlamento, risulta ridimensionata, suscettibile di determinare un sostanziale sbilanciamento a favore dell'altro ramo del Parlamento.

In secondo luogo, resta irrisolto il nodo del ruolo da assegnare al nuovo Senato. Non è ancora chiaro, infatti, se esso debba svolgere una funzione di rappresentanza degli enti territoriali o, piuttosto, debba conservare una natura eminentemente politica. La questione, a suo avviso, è dirimente, in quanto le competenze legislative dovranno differenziarsi a seconda della specifica connotazione dell'organo costituzionale. Peraltro, tale aspetto incide direttamente anche sulla composizione del Senato e sulle modalità di elezione dei suoi membri. Le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, invece, hanno reso ancora più ibrida la natura della seconda Camera che, ad esempio, non ha la facoltà di intervenire sui rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali, sebbene svolga - o, quanto meno, dovrebbe svolgere - una funzione di rappresentanza delle comunità locali.

Pertanto, a suo avviso, sarebbe errato incentrare il dibattito solo sulla elettività del nuovo Senato, in quanto si rischierebbe poi di trascurare la questione, di assoluto rilievo, delle funzioni che esso dovrebbe svolgere.

Resta da chiarire, inoltre, il rapporto tra i livelli di governo, secondo la configurazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In particolare, dalla lettura del nuovo articolo 117 della Costituzione, appare evidente che anche le funzioni regionali sono state ampiamente ridotte. Ciò renderebbe di conseguenza irrilevante anche la funzione di raccordo tra gli enti territoriali e lo Stato, assegnata al Senato sul modello del *Bundesrat* tedesco.

In conclusione, auspica che sul testo sia possibile un ampio confronto, scevro da contrapposizioni ideologiche, in modo da correggere quelle distorsioni che rischiano di inficiare il funzionamento della nuova struttura costituzionale.

Il senatore **NAPOLITANO** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) si sofferma sul progetto di riforma

costituzionale all'esame, esprimendo alcune considerazioni anche in quanto testimone e partecipe dei molteplici tentativi di revisione costituzionale succedutisi in Parlamento. Osserva che tali tentativi, a cominciare dalla Commissione Bozzi del 1983-1985, furono tutti ispirati dalla presa di coscienza della incompiutezza e, per alcuni aspetti cruciali, della grave debolezza, che caratterizzarono il testo definitivo della Costituzione, approvata il 22 dicembre 1947, rispetto al disegno originariamente concepito dai Costituenti, un'incompiutezza e una debolezza relative all'ordinamento della Repubblica, che hanno a lungo pesato sul modo di essere e di operare dello Stato repubblicano e hanno costituito un problema rimasto aperto fino ad oggi. La questione ha assunto, per alcuni versi, una crescente ed estrema criticità in anni recenti, tanto da imporsi all'attenzione del Parlamento e delle forze politiche fin dall'inizio di questa legislatura e già nel corso della legislatura precedente. Si è resa quindi necessaria la riforma costituzionale in esame, giunta ormai alla terza lettura.

A tale proposito, ricorda il messaggio da lui indirizzato al Parlamento in seduta comune nell'aprile 2013, all'indomani della sua rielezione a Presidente della Repubblica, nel quale denunciava l'imperdonabile nulla di fatto in cui erano naufragate ipotesi di riforma pure apparse largamente condivisibili anche nello scorcio finale della legislatura 2008-2013. Nell'Aula della Camera dei deputati si manifestò quello che era lecito interpretare come un caloroso consenso sulla necessità di evitare il ripetersi di sordità e inconcludenze in materia di riforma della legge elettorale e dell'assetto costituzionale. Ritiene che ciò debba essere certamente tenuto presente, nell'affrontare in terza lettura il disegno di legge costituzionale, nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

Dalla relazione puntuale e rigorosa della presidente Finocchiaro, emerge l'opportunità di talune modifiche che rendano più efficace e coerente la riforma messa in cantiere. Occorre, tuttavia, avere ben chiaro il senso del limite, per evitare che si continui a "fare e disfare la tela", scivolando verso un fatale prolungamento dei tempi già lunghi prescritti per la revisione costituzionale, fino a giungere al termine della legislatura, sia pure non abbreviata da scioglimenti anticipati. Rivolge dunque un appello, perché il senso del limite guidi i lavori e le scelte del Senato in questa fase, che può essere considerata pre-conclusiva dell'*iter* della riforma costituzionale.

È naturale, a suo avviso, interrogarsi sul complessivo sistema di garanzie della dialettica politica e dell'equilibrio pluralistico che l'ordinamento democratico è chiamato, anche in prospettiva, a offrire. Si tratta in realtà di un sistema già articolato e forte, ben oltre quel che dispone il Capo VI della Parte II della Costituzione, ma è legittimo sostenere la necessità di nuove garanzie. Tuttavia, ritiene opportuno che si discuta in modo appropriato e puntuale, senza sovrapporre alla discussione la ripetitiva ed esasperata formulazione di posizioni di dissenso, verificatasi nel corso della discussione sulla legge elettorale, recentemente approvata dal Parlamento.

Occorre tener conto, inoltre, della necessità di ulteriori innovazioni legislative e regolamentari, che si collochino al di fuori del quadro della riforma costituzionale, ad esempio per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Sottolinea che, nell'Assemblea costituente, il dibattito si svolse sempre nell'ambito di una forma di governo parlamentare, ambito vasto e assai articolato, come si può ancora evincere dal magistrale saggio di Leopoldo Elia, che nel 1970 ne passò in rassegna le molteplici varianti, guardando alle realtà costituzionali dei Paesi dell'Europa democratica. Per l'Italia, i Costituenti scelsero una forma di governo parlamentare sulla base della relazione, eccezionalmente completa e lungimirante, dell'onorevole Mortati e della discussione svolta nella Commissione per la Costituzione, in particolare nella sua seconda Sottocommissione. Fu scelta la soluzione di un Parlamento bicamerale, nel quadro della più generale opzione di una forma di governo parlamentare. Tuttavia, tale scelta fu compiuta, come riconobbe in conclusione il relatore Mortati, "subordinatamente" all'impegno - poi sancito nell'ordine del giorno Perassi, approvato in modo quasi incontrastato - a introdurre "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Quelle esigenze dominarono la discussione tra i Costituenti. Piero Calamandrei sostenne l'opzione presidenzialista come la più rispondente alla necessità di garantire un Governo stabile, che egli definì "il problema fondamentale della democrazia".

Del resto, nei Costituenti era viva la memoria, che alimentò poi valutazioni condivise in sede storica, del collasso del regime liberale italiano del primo dopoguerra, della Terza Repubblica francese e della Repubblica di Weimar, che aveva aperto la strada al fascismo e al nazismo in Europa.

Le motivazioni per cui le istanze sancite col voto dell'ordine del giorno Perassi non furono effettivamente recepite, né nel corso dei successivi lavori dell'Assemblea Costituente, né dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948, benché costituissero un aspetto rilevante del disegno originario di Costituzione, sono state bene analizzate da Leopoldo Elia, nel suo intervento all'Accademia dei Lincei, nel gennaio 2008, quando egli ricordò che "nella lunga transizione istituzionale cominciata nel biennio 1991-1993 è la criticità dell'assetto costituzionale di vertice che ha rappresentato il *punctum dolens* più

evidente". Del resto, già nel giugno del 1991, intervenendo in Senato, Elia aveva in effetti auspicato "una nuova forma di governo parlamentare", deplorando esperienze basate su varianti di quella forma di governo che "non consentissero la stabilità degli Esecutivi con adeguata capacità deliberativa". Tra le varianti, Elia certamente non trascurò di menzionare e analizzare, con l'evidenza che meritava, la forma di governo parlamentare vigente nel Regno Unito, caratterizzata, in un contesto di "bipartitismo rigido", come una fattispecie di "governo del Primo ministro".

Il tema del rafforzamento dell'Esecutivo ebbe un posto di rilievo anche nelle discussioni in seno alla Commissione bicamerale D'Alema, nel 1997-1998, che fu chiamata a pronunciarsi sull'alternativa tra premierato e semipresidenzialismo. La soluzione del premierato fu sostenuta dal centro-sinistra, senza il timore di innescare una deriva personalistica o plebiscitaria. Prevalse di stretta misura la soluzione del semipresidenzialismo, ma successivamente l'intero progetto di riforma cadde per effetto di una brusca rottura politica in Assemblea.

Ricorda che Oscar Luigi Scalfaro, appassionato laudatore e sostenitore della Costituzione repubblicana, nel suo messaggio di insediamento come Presidente della Repubblica nel maggio 1992, aveva rivolto "un rispettoso ma fermo invito al Parlamento perché proceda alla nomina di una Commissione bicamerale con il compito di una globale e organica revisione della Carta costituzionale nell'articolazione delle diverse istituzioni". In ottemperanza a quel fermo invito, in qualità di Presidente della Camera, insieme al Presidente del Senato Spadolini, promosse la formazione di una Commissione bicamerale per le riforme, prevedendo tra l'altro deroghe per facilitare la procedura di revisione prevista dall'articolo 138 della Costituzione. Anche il tentativo della Commissione De Mita-Iotti, tuttavia, finì nel nulla, travolto dallo scioglimento anticipato delle Camere.

Un aspetto particolarmente interessante è il rapporto tra l'esperienza del bicameralismo paritario e il prodursi e perpetuarsi della instabilità dei Governi e dell'azione di governo, che ha segnato il cammino costituzionale della democrazia italiana fino ad oggi. Crede che non serva diffondersi sull'indifendibilità del tipo di bicameralismo che costituì lo sbocco compromissorio nella Carta del 1948, all'esito di una discussione contrastata e tesa in Assemblea. A tale proposito, è sufficiente rinviare all'esemplare disamina dell'articolo 55 della Costituzione effettuata, nel Commentario Branca, dal professor Giovanni Ferrara, che ricorda come valoroso collega parlamentare, tuttora partecipe del dibattito costituzionale. La conclusione del suo esame, infatti, non lascia adito a dubbi: egli sostenne che la "soluzione definitiva" a cui si arrivò "dimostra il fallimento dei tentativi di dare un fondamento razionale al bicameralismo". Ammissioni non meno crude di tale fallimento erano già state proposte da Meuccio Ruini, presidente della "Commissione dei 75". Egli affermò che si era cercato di individuare un "fondamento razionale" nei soli modi che apparivano possibili, fare cioè del Senato l'espressione delle realtà regionali e delle realtà di categoria.

Ricorda che la prima bozza di articolato della Costituzione, presentata dal correlatore Conti, recava la seguente formulazione: "Il Senato è composto di rappresentanti (...) eletti dalle assemblee delle Regioni, dai consigli accademici, dalle università, dalle organizzazioni sindacali nazionali, dagli ordini professionali".

Occorre precisare che non ebbe alcun corso l'obiezione che un Senato non eletto direttamente dai cittadini fosse estraneo ai principi della forma parlamentare di governo. In ogni caso, la combinazione dei due criteri - rappresentanza delle Regioni e rappresentanza delle categorie - nella composizione del Senato divise i Costituenti, non convinse e non fu accolta. Si finì così per approdare al "pasticcio" del bicameralismo paritario.

Non si può dubitare che questo sia stato tra i fattori determinanti che hanno causato la pluridecennale fragilità dei governi italiani, la discontinuità dell'azione di governo e l'incertezza nello svolgimento delle legislature parlamentari. È accaduto spesso, infatti, anche recentemente, che i Governi abbiano ricevuto dagli elettori la maggioranza in un ramo del Parlamento e non nell'altro, rendendo così vulnerabile il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, nonché faticosa e convulsa la gestione del procedimento legislativo.

A suo avviso, per uscire da simili contraddizioni e debolezze, non appare sufficiente restringere il circuito fiduciario tra Parlamento e Governo a un solo ramo del Parlamento. Occorre, infatti, intervenire anche sul piano dell'esercizio del potere legislativo, in quanto il bicameralismo paritario ha contribuito a generare mostri.

Ritiene che di ciò siano stati coscienti i proponenti della riforma. A suo avviso, occorre essere attenti ora a non far "rientrare dalla finestra" la legislazione paritaria, che si è teso a "mettere fuori della porta".

Ritiene, d'altronde, che occorra liberarsi, una volta per tutte, di certi miti.

Il Senato della Repubblica, così come è conosciuto e rispettato per i suoi innegabili meriti e contributi, che è stato onorato anche attraverso le figure dei suoi Presidenti, tra i quali Merzagora, Fanfani e

Spadolini, protagonisti di rilievo della vita pubblica nazionale, non è mai stato Camera di riflessione nel processo legislativo, che vedeva solo casualmente toccare all'uno o all'altro ramo del Parlamento la seconda lettura di qualsiasi disegno di legge. Nè esso è stato mai "contrappeso" al dominio politico dell'Esecutivo.

Occorre pertanto ristabilire la piena funzionalità e dignità dell'istituzione parlamentare, rinnovandone l'assetto bicamerale, in modo da garantire la stabilità dell'azione di governi "con adeguata capacità deliberativa", come riconobbe Elia. Del resto, nell'attuale contesto europeo e globale è di importanza vitale per l'Italia l'effettiva stabilità, tempestività ed efficienza dell'azione di governo. La riforma del Senato può contribuire a tale fine, operando sul triplice versante della natura, della composizione e delle funzioni del Senato, come già indicato dalla presidente Finocchiaro nella sua relazione. Si tratta di costruire qualcosa di assolutamente nuovo, non cercare di far sopravvivere il più possibile ciò che è stato.

Ritiene che il Senato, nella sua funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali, assicurerà uno straordinario arricchimento del tessuto istituzionale e dell'unità nazionale. Anche grazie alle modifiche proposte per il Titolo V, già riformato, si potrà superare l'esperienza di disfunzioni e crescenti conflitti tra Stato e Regioni, tra legislazione nazionale e legislazione regionale, cioè l'esperienza che è stata vissuta in anni recenti. Si offrirà, piuttosto, un'opportunità di ricollocazione al vertice del sistema istituzionale e di recupero del ruolo e del prestigio delle Regioni, oggi indiscutibilmente in crisi.

Anche per quel che riguarda le funzioni da attribuire al nuovo Senato, non si tratta di escogitare qualcosa che compensi il Senato delle deprivazioni che secondo taluni gli si infliggono, ma ancora una volta di creare qualcosa di nuovo. In tal senso - osserva - la presidente Finocchiaro ha parlato dell'opportunità di "affidare al Senato in via esclusiva quelle funzioni di controllo, di verifica e di valutazione, tanto più libere e qualificate quanto più sottratte ai condizionamenti inevitabili propri del circuito fiduciario, come accade in altri ordinamenti costituzionali europei".

Ritiene che rappresenti ormai un'emergenza democratica la necessità di porre termine al progressivo stravolgimento del procedimento legislativo, un nodo che ricorda di aver messo pubblicamente in evidenza nel corso di tutta la sua esperienza presidenziale. Il crescente ricorso, da parte di Governi di diverso indirizzo politico, alla decretazione d'urgenza e al voto di fiducia su maxiemendamenti, che traducono in articoli unici intere, nutrite e complesse leggi, sono stati i fenomeni distorsivi che ricorda di aver più volte denunciato in occasioni pubbliche e nel rapporto, diretto ed epistolare, con i Presidenti di Camera e Senato succedutisi nel corso dei suoi mandati.

Rammenta di essersi trovato per la prima volta di fronte a un fenomeno del genere con l'approvazione, chiesta dal Governo, della legge finanziaria per il 2007, attraverso un maxiemendamento, comprendente l'abnorme numero di oltre milletrecento commi. Ricorda di aver ripetutamente invocato l'assoluta necessità di superare una simile prassi, che ha giudicato tale da alterare gravemente i rapporti tra Governo e Parlamento, da mortificare il ruolo dell'istituzione parlamentare, da eludere un corretto confronto su decreti e disegni di legge di iniziativa del Governo e da incidere sempre più sulla stessa qualità delle leggi.

Per uscire dalla spirale in cui il sistema decisionale in ambito legislativo è rimasto bloccato, occorre assicurare un *iter* lineare, sufficientemente rapido e garantito nei tempi, per l'esame e l'approvazione delle leggi in Parlamento. A tal fine, evidenzia il valore del superamento del bicameralismo paritario per ogni aspetto, in particolare quello delle defatiganti e tortuose, quando non strumentali e dilatorie, *navette* tra i due rami del Parlamento.

Per tali considerazioni, reputa particolarmente attuale e urgente la riforma costituzionale, a cui il Senato è chiamato a dare un impulso conclusivo.

Nel ringraziare per l'attenzione e scusandosi per l'ampiezza dell'intervento, reputa che fosse suo dovere sottoporre tali considerazioni, in coerenza con gli indirizzi da lui sostenuti per lunghi anni, e, in modo particolare, con l'impegno a lui richiesto e da lui assunto in Parlamento nel 2013.

Il senatore **ENDRIZZI** (*M5S*), intervenendo sull'ordine dei lavori, ritiene indispensabile che sia precisato l'ambito entro il quale saranno consentite le modifiche al testo. Non risulta chiaro, infatti, se potranno essere emendate solo le parti modificate dalla Camera dei deputati, oppure se sarà possibile formulare proposte di più ampia portata, finalizzate a restituire organicità e coerenza all'impianto complessivo della riforma. In particolare, appare necessario chiarire se sia possibile intervenire sull'articolo 2 del disegno di legge costituzionale, riguardante la composizione della seconda Camera, anche attraverso emendamenti che reintroducano l'elezione diretta dei senatori.

La senatrice **DE PETRIS** (*Misto-SEL*) sottolinea che, fin dall'avvio dell'esame, in terza lettura del progetto di riforma costituzionale, è emersa chiaramente la necessità di precisare preliminarmente i criteri di ammissibilità degli emendamenti, soprattutto con riferimento alla possibilità di modificare l'articolo 2, riguardante le modalità di elezione dei senatori.

Infatti, a suo avviso, la modifica apportata dalla Camera dei deputati, che potrebbe sembrare un intervento di carattere esclusivamente formale, incide in realtà in modo sostanziale sulla durata in carica dei senatori e quindi sulla struttura e composizione dell'organo. Pertanto, reputa necessario che la Presidente si pronunci quanto prima su tale questione.

La senatrice **LO MORO** (*PD*) ritiene che sarebbe improprio anticipare valutazioni che saranno comunque compiute in una fase successiva e che investono le prerogative del Presidente del Senato.

A suo avviso, l'esame del disegno di legge costituzionale dovrebbe proseguire secondo le modalità e i tempi concordati, completando la discussione generale e svolgendo il ciclo di audizioni di esperti costituzionalisti, così come deciso in Ufficio di Presidenza.

Il senatore **CALDEROLI** (*LN-Aut*) sottolinea che l'articolo 104 del Regolamento, riguardante l'esame di disegni di legge approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati, è suscettibile di interpretazioni non univoche.

La norma, infatti, benché possa sembrare rigorosa nel limitare l'ambito di emendabilità dei testi, in realtà - soprattutto nella sua seconda parte - presenta un carattere di elasticità che può autorizzare anche un'applicazione estensiva.

Pertanto, poiché gli articoli modificati dalla Camera dei deputati saranno oggetto di votazione in Assemblea, una interpretazione rigorosa della norma potrebbe produrre effetti paradossali: sarebbe infatti possibile sopprimere l'articolo, ma sarebbe impedita la possibilità di modificarlo.

Ritiene indispensabile un confronto tra la Presidente della Commissione e il Presidente del Senato, al fine di assicurare criteri di valutazione omogenei e uniformi, in riferimento alla proponibilità degli emendamenti. A suo avviso, tuttavia, considerata la particolare rilevanza della questione, potrebbe essere opportuno investire della questione la Giunta per il Regolamento.

La **PRESIDENTE** riconosce che le questioni sollevate presentano profili di notevole complessità. Annuncia fin d'ora che concorderà con il Presidente del Senato i criteri da seguire nella pronuncia di improponibilità degli emendamenti, in quanto si tratta di un giudizio che coinvolge l'interpretazione dell'articolo 104 del Regolamento, in base al quale, per i disegni di legge approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati, possono essere presi in considerazione solo emendamenti che si trovino in diretta correlazione con le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento.

Con particolare riguardo allo spazio di intervento sull'articolo 2 del disegno di legge costituzionale, relativo alla composizione del Senato, ritiene debba essere compiuta una riflessione approfondita, dal momento che vi sono orientamenti divergenti circa la valutazione degli effetti che la modifica apportata dalla Camera dei deputati è suscettibile di produrre.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.