

Legislatura 17^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 299 del 16/07/2015

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 15 luglio.

Il senatore **FORNARO** (PD) rileva che, in un dibattito così complesso e articolato riguardante una riforma significativa dell'architettura istituzionale dello Stato, ogni contributo, anche critico, che sia supportato da serie e motivate argomentazioni, dovrebbe essere adeguatamente considerato, nella prospettiva della più ampia condivisione di scelte su questioni di rilievo assoluto per la vita della Repubblica.

Peraltro, le proposte di modifica contenute nel documento da lui sottoscritto insieme ad altri senatori del Partito democratico non tendono affatto a "disfare la tela", ampliando - a scopo dilatorio - i tempi di esame e di discussione. L'obiettivo, al contrario, è quello di procedere nel percorso delle riforme, ma con l'ambizione di costruire un impianto quanto più solido e razionale, capace di resistere alla prova del tempo.

Non si intende, quindi, conservare il bicameralismo paritario, ma orientarsi verso un modello bicamerale differenziato, seppur coerente e ponderato.

Inoltre, appare senz'altro condivisibile la riduzione del numero dei senatori, sebbene sarebbe preferibile, sia per ragioni di equilibrio sia per conseguire ulteriori risparmi, ridurre anche il numero dei deputati.

Tuttavia, a suo avviso, appare irrinunciabile l'opzione in favore dell'elezione diretta dei membri della seconda Camera. Infatti, da un lato, il modello di elezione di secondo grado, già sperimentato per gli organi provinciali a seguito dell'approvazione della legge n. 56 del 2014, ha mostrato limiti e incongruenze. Dall'altro, occorre considerare che il sistema tende a caratterizzarsi per tratti tipicamente maggioritari, in conseguenza dell'approvazione della nuova legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, chiamata - in base al progetto di riforma - ad esprimere in via esclusiva la fiducia al Governo. L'elezione diretta dei senatori, in questo contesto, potrebbe rappresentare un fattore di equilibrio, in quanto rafforzerebbe il peso della seconda Camera in un sistema che appare orientato a favorire la stabilità dell'azione di Governo rispetto alle esigenze della rappresentanza.

Proprio per garantire il valore costituzionale della rappresentanza democratica, è dunque necessario, a suo avviso, che il Senato sia eletto direttamente dai cittadini e preferibilmente con metodo proporzionale. A un organo costituzionale di tale natura potrebbe essere assegnato, in via esclusiva, il potere di nominare gli organi di garanzia, ad eccezione del Presidente della Repubblica, alla cui elezione concorrono entrambe le Camere.

Un Senato elettivo, peraltro, non sarebbe neanche incompatibile con il ruolo - che sembra costituire il tratto peculiare e qualificante della riforma - di raccordo con le autonomie territoriali, come peraltro dimostra anche l'esperienza costituzionale spagnola.

Al contempo, sempre per assicurare un corretto equilibrio tra i poteri dello Stato, al Senato dovrebbero essere attribuite ancora più penetranti funzioni di controllo e di garanzia, quali la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche, la nomina dei vertici di enti e di istituzioni pubbliche, che potrebbe essere

preceduta - sul modello statunitense - da audizioni, a fini conoscitivi, dei candidati all'incarico. Dovrebbe essere altresì valorizzata l'attività di inchiesta su materie di pubblico interesse.

Infine, con riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica, ritiene necessario prevedere che, dopo un determinato numero di scrutini, si proceda al ballottaggio tra i due candidati più votati nell'ultimo scrutinio, in modo da garantire che l'elezione della suprema magistratura dello Stato abbia esito certo in tempi congrui.

Il senatore **COCIANCICH** (*PD*) osserva che il dibattito sulle riforme costituzionali sembra caratterizzarsi per un'attenzione a singoli e specifici aspetti del progetto di revisione che - seppur rilevanti sul piano politico e sotto il profilo giuridico - rischiano di distogliere l'attenzione da temi di ben più ampio respiro, i quali rinviano alle ragioni profonde che orientano il processo di riforma.

A suo avviso, appare assente nella discussione una riflessione compiuta sui problemi che affliggono il tempo presente e che richiedono sforzi significativi da parte dei decisori pubblici.

Ad esempio, occorrerebbe interrogarsi sulle responsabilità della mancata innovazione istituzionale e sugli effetti che l'assenza di riforme ha prodotto sul tessuto sociale ed economico del Paese. Probabilmente una profonda riforma dello Stato e delle istituzioni - capace di migliorarne il funzionamento - avrebbe consentito di affrontare le sfide degli ultimi anni con strumenti più adeguati ed efficaci: la smisurata crescita del debito pubblico, la difficoltà - da parte dello Stato - di presidiare vaste zone del Paese, per sottrarle al controllo delle organizzazioni criminali sono esempi, a suo avviso, dei gravi problemi che una struttura istituzionale più snella avrebbe forse potuto risolvere.

Parimenti, la realizzazione di un organico progetto di riforma costituzionale avrebbe anche la capacità di restituire all'Italia centralità nel contesto internazionale, invertendo la tendenza che vede il Paese penalizzato da divisioni interne, dalla fragilità dei Governi e da un'endemica instabilità, suscettibile di mortificare ogni sforzo per acquisire maggiore credibilità.

Un ulteriore fattore di crisi è rappresentato dalla lentezza dell'apparato burocratico che, in ragione della sua incapacità di rispondere in modo sollecito alle aspettative dei cittadini e di tradurre in azione amministrativa gli indirizzi politici, concorre a determinare disaffezione e ostilità nei confronti delle istituzioni. Un altro tema meritevole di attenzione è quello della frammentazione dei partiti politici, fenomeno aggravatosi particolarmente negli ultimi anni, come pure la necessità di *leadership* capaci di definire prospettive e linee di indirizzo a lungo termine.

Si sofferma, quindi, sulle principali criticità evidenziate finora nel corso della discussione generale.

Per quanto riguarda le modalità di composizione della seconda Camera, ritiene ragionevole che i senatori siano eletti dalle Regioni, proprio in funzione del ruolo di rappresentanza delle autonomie territoriali assegnato al Senato. Del resto, osserva che anche in Europa il pluralismo territoriale trova espressione e rappresentanza istituzionale.

Con riferimento alla riduzione del numero dei parlamentari, non ritiene necessario un intervento volto a riequilibrare la composizione della Camera dei deputati, in quanto il nuovo Senato svolgerà, in base al progetto di revisione costituzionale, un ruolo profondamente diverso rispetto alle funzioni attribuite alla Camera politica.

A tale proposito, proprio in quanto espressione delle comunità territoriali, ritiene coerente prevedere che il Senato sia luogo di sintesi tra l'Unione europea e gli enti locali. Si tratta di una funzione di assoluto rilievo e di notevole impatto, in grado di accrescere in misura significativa la possibilità di interloquire con le istituzioni dell'Unione per tutte le Regioni.

Inoltre, concorda con le considerazioni, espresse dal senatore Fornaro, circa l'opportunità di assegnare alla seconda Camera una più penetrante funzione di valutazione dell'efficacia e dell'impatto della legislazione nazionale ed europea.

Si sofferma, infine, sul rischio, paventato da alcuni, che possa essere sufficiente un numero relativamente esiguo di voti per eleggere il Presidente della Repubblica e gli altri organi di garanzia. A suo avviso, tale ipotesi costituisce un caso estremo e difficilmente verificabile, dovendosi registrare l'assenza o l'astensione di un elevatissimo numero di parlamentari, mentre - come si può riscontrare - la partecipazione all'elezione del Capo dello Stato è sempre molto elevata.

In ogni caso, nel ritenere opportuno valutare con attenzione tutti i contributi offerti nel corso del dibattito, auspica che il confronto prosegua senza rigide contrapposizioni. Del resto, solo l'approvazione da parte di un'ampia maggioranza potrà offrire, a suo avviso, una prospettiva di lungo termine al progetto di riforma della Costituzione.

Il senatore **MAZZONI** (*FI-PdL XVII*) ricorda che già da tempo, nel dibattito pubblico, è maturato un consenso ampio su alcuni indirizzi di riforma costituzionale: la riduzione del numero dei parlamentari; il superamento del bicameralismo paritario; una rigorosa disciplina per limitare il ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza; il rafforzamento delle prerogative del Governo, in particolare nel procedimento legislativo; la semplificazione dei processi decisionali; un'ampia riforma del sistema degli enti territoriali, soprattutto allo scopo di evitare improprie sovrapposizioni di competenze; una razionalizzazione della forma di governo.

Sono ormai ampiamente riconosciute, infatti, le distorsioni causate dal bicameralismo paritario, che ha complicato oltre misura il procedimento legislativo, attraverso defatiganti *navette* tra i due rami del Parlamento, e favorito il ricorso all'ostruzionismo, che ostacola l'attuazione dell'indirizzo politico.

A suo avviso, deve essere valutata positivamente, quindi, la scelta orientata in favore di un bicameralismo differenziato, nell'ambito del quale alla Camera dei deputati sia assegnato un ruolo eminentemente politico, mentre al Senato sia riconosciuta la funzione di rappresentanza delle autonomie territoriali. A tale proposito, ritiene che sarebbe stato preferibile addirittura optare per un sistema monocamerale, assegnando rilevanza costituzionale alla Conferenza Stato-Regioni.

Non ravvisa alcun rischio di torsione autoritaria o di *deficit* di rappresentanza nell'impianto maggioritario della nuova legge elettorale, in rapporto alla nuova struttura costituzionale.

Anche nei sistemi elettorali delle più avanzate democrazie europee, del resto, sono riconosciuti consistenti premi di maggioranza, che alterano in misura significativa il rapporto tra la percentuale dei voti ottenuti e il numero dei seggi assegnati, per privilegiare la stabilità di governo.

Inoltre, nei principali Paesi europei, prevale un bicameralismo asimmetrico.

È questo, a suo avviso, l'obiettivo principale da perseguire, senza ulteriori rinvii, per non compromettere ancora una volta il tentativo di modificare la struttura costituzionale.

A tale scopo, auspica che si trovi finalmente un accordo, anche se fosse necessario rinunciare all'elezione diretta dei senatori. Valore irrinunciabile resta invece, a suo avviso, quello della governabilità.

Del resto, ricorda che la sua parte politica aveva già ritenuto possibile convergere su un modello di Senato formato da eletti di secondo grado, svincolato dal rapporto fiduciario con il Governo e privo di ogni competenza sul bilancio dello Stato. Condivisa fu anche la scelta di escludere che i componenti della seconda Camera potessero beneficiare, per lo svolgimento di quella funzione, di un'indennità ulteriore rispetto a quella percepita nella loro qualità di consiglieri regionali.

D'altra parte, ricorda che l'esigenza del rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo fu considerata anche nei lavori dell'Assemblea costituente, nella consapevolezza che proprio la debolezza dei Governi del periodo liberale rese possibile l'esperienza del fascismo.

Del resto, nell'attuale sistema politico vi sono numerosi strumenti e istituti a garanzia del pluralismo, che assicurano un corretto bilanciamento dei poteri.

In proposito, osserva che il ruolo del Parlamento nazionale si è progressivamente ridotto a seguito di innovazioni profonde. Molte materie, infatti sono ora riconducibili alla competenza dell'Unione europea, altre sono linee attribuite alla competenza regionale. In questo contesto, anche la Corte costituzionale ha assunto un peso sempre più crescente, suscettibile di bilanciare - e talvolta di frenare - l'azione del Governo e del Parlamento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,55.