
Mostra rif. normativi

Legislatura 17^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 300 del 21/07/2015

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 16 luglio.

Il senatore **CORSINI** (PD) si dichiara convinto che l'*iter* delle riforme debba procedere speditamente, secondo un'impostazione quanto più possibile condivisa e con spirito unitario, per garantire coesione soprattutto all'interno del Partito democratico. Sarebbe inopportuno, infatti, sostituire i consensi eventualmente mancanti all'interno del partito di maggioranza con quelli di parlamentari di altri schieramenti politici. È da respingere, inoltre, l'ipotesi - prefigurata da più parti - che esista un nesso tra la riforma costituzionale e gli interventi fiscali annunciati recentemente dal Presidente del Consiglio.

Ritiene che il bicameralismo paritario non abbia affatto generato distorsioni e, anzi, abbia rappresentato un fattore di equilibrio, consentendo di superare diffidenze e contrapposizioni ideologiche tra i partiti. La questione della differenziazione delle funzioni delle due Camere, tuttavia, deve essere esaminata anche alla luce dell'esigenza di ripristinare un corretto equilibrio tra rappresentanza e governabilità.

Osserva, infatti, che il progetto di revisione costituzionale all'esame, se associato alla legge elettorale recentemente approvata, realizza un sistema che tende a sottrarre ai cittadini la possibilità di scegliere i senatori e la maggior parte dei componenti della Camera dei deputati, alterando così il rapporto tra l'espressione della volontà politica e la rappresentanza e modificando, in maniera surrettizia, la stessa forma di Governo.

Si potrebbe configurare, a suo avviso, una sorta di "democrazia esecutiva" o - come già evidenziato dal senatore Gotor - una forma di "semipresidenzialismo del *Premier*" che - oltre a presentare molteplici criticità - rischia di accrescere in misura significativa la disaffezione dei cittadini verso la politica.

Ritiene necessario, quindi, contrastare la tendenza - favorita in particolare dal carattere fortemente maggioritario della legge elettorale - verso un'estrema semplificazione del quadro politico, incentrata sulla figura apicale del *leader*, suscettibile di alimentare pulsioni populiste. Al contrario, per contrastare il crescente calo dei votanti, sarebbe opportuno procedere a una riforma del sistema dei partiti, volta a favorire una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Paese.

Auspica, pertanto, una modifica dell'articolo 57 della Costituzione, al fine di prevedere l'elezione diretta, con metodo proporzionale, dei senatori, in concomitanza con le elezioni regionali. Del resto, la modifica apportata in seconda lettura dalla Camera dei deputati, sebbene possa sembrare limitata, determina una possibile contraddizione con l'articolo 66 della Costituzione circa la durata del mandato dei consiglieri regionali, che svolgono la funzione di senatori. Sarebbe quindi ragionevole - come peraltro sostenuto da autorevoli costituzionalisti - un ulteriore intervento in terza lettura.

Il riconoscimento della elettività dei senatori sarebbe peraltro giustificato, in quanto la seconda Camera, sebbene abbia visto ridimensionate le proprie funzioni dopo l'esame in seconda lettura, conserva la competenza in materie rilevanti, quali le leggi di revisione costituzionale e le leggi elettorali per il Senato, nonché le leggi che stabiliscono le forme e i termini di partecipazione dell'Italia alla formazione e

attuazione delle politiche dell'Unione europea e quelle che determinano le funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane.

Sarebbe comunque opportuno modificare nuovamente l'articolo 55 della Costituzione, al fine di ripristinare le prerogative precedentemente attribuite al Senato. Proprio in virtù della sua autonomia dal Governo, esso potrebbe autorevolmente svolgere compiti di verifica e controllo, nonché esercitare un ruolo di rappresentanza delle autonomie locali e funzioni di equilibrio, soprattutto nella elezione del Presidente della Repubblica e dei cinque giudici della Corte costituzionale. Al contrario, a causa della consistente riduzione del numero dei senatori, il ruolo del Senato nella formazione degli organi di garanzia risulta marginale: sarebbe necessario, quindi, procedere a una riduzione anche del numero dei deputati, oppure ampliare la platea del corpo elettorale chiamato ad eleggere il Capo dello Stato e i giudici della Corte.

Ritiene opportuno, inoltre, sottolineare - come già proposto dalla presidente Finocchiaro - la vocazione europea del nuovo Senato.

Appare inoltre necessario ripristinare una competenza bicamerale sulle leggi in materie eticamente sensibili e relative a questioni di biopolitica, sulle leggi di amnistia e di indulto, sulle 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. Su questi argomenti, infatti, il Senato potrebbe fungere da camera di riflessione e compensazione, essendo estraneo alle logiche della maggioranza, che invece possono condizionare la Camera dei deputati.

Quanto alle modifiche apportate al Titolo V, critica la nuova centralizzazione delle funzioni legislative precedentemente attribuite alle Regioni. Sarebbe preferibile, al contrario, un processo di federalismo unitivo, che consenta di valorizzare le competenze e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Il senatore **TOSATO** (*LN-Aut*) ritiene che la riforma costituzionale proposta dal Governo inciderà in modo negativo sulla vita democratica del Paese, essendo sottratta ai cittadini la possibilità di eleggere i propri rappresentanti in Senato. Del resto, tale iniziativa, a suo avviso, tende allo stesso obiettivo perseguito con la riforma elettorale e la legge n. 56 del 2014, che ha previsto un'elezione di secondo grado per gli organi provinciali: si tratta di provvedimenti volti ad attribuire alle segreterie dei partiti la scelta dei candidati e, conseguentemente, della linea politica da adottare. In particolare, in base alla nuova disciplina elettorale, il Presidente del Consiglio potrà non solo determinare la propria maggioranza ma, attraverso essa, incidere in modo significativo anche sulla elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte costituzionale. Ciò non potrà che contribuire ad alimentare la disaffezione degli elettori nei confronti delle istituzioni. Soprattutto in un momento di crisi economica e politica, invece, sarebbe opportuno ampliare le occasioni di partecipazione alla vita democratica del Paese.

Nella nuova architettura istituzionale, a suo avviso, risulta ormai marginale il ruolo del Senato. Infatti, la seconda Camera sarà composta da consiglieri regionali, che non sono scelti direttamente dagli elettori e che svolgono questa funzione solo come attività secondaria rispetto alle funzioni esercitate in qualità di membri delle assemblee regionali. Inoltre, al Senato è sottratta la competenza su materie che incidono direttamente sulla vita dei cittadini. Ne conseguirà un progressivo declino della sua funzione legislativa, tanto più che, secondo il nuovo articolo 70 della Costituzione, il Senato potrà esaminare i disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati solo qualora lo richieda un terzo dei suoi componenti. In tal caso, comunque, avrà a disposizione solo trenta giorni di tempo per formulare proposte di modifica, su cui peraltro decide la Camera dei deputati in via definitiva.

Segnala, altresì, che il ruolo di rappresentanza delle autonomie locali attribuito al Senato è in realtà svuotato di contenuto: infatti, da un lato, la seconda Camera non potrà decidere su materie rilevanti che riguardano gli enti locali, in particolare quelle che afferiscono alla loro autonomia finanziaria; dall'altro lato, gli stessi enti territoriali sono privati di potestà legislativa su alcune materie, ricondotte nuovamente alla competenza dello Stato.

Sottolinea che il Governo ha motivato l'esigenza di modificare una parte tanto rilevante della Costituzione con la necessità di snellire il procedimento legislativo e ridurre i costi della politica. Nota che, in realtà, gli aspetti critici sono ravvisabili nella organizzazione dei lavori delle Camere e nella scarsa significatività dei provvedimenti esaminati. Si potrebbe rivedere, in effetti, la distribuzione delle competenze tra i due rami del Parlamento, ma in misura diversa rispetto a quella prospettata nel disegno di legge costituzionale all'esame.

La riduzione dei costi della politica, inoltre, sarebbe conseguita in modo più significativo incidendo anche sul numero dei deputati. In tal modo, peraltro, si sarebbe potuto riequilibrare la composizione dell'assemblea che eleggerà il Presidente della Repubblica. Tutti gli emendamenti volti a modificare la

composizione della Camera dei deputati, invece, sono stati respinti e ciò lascia presupporre che l'argomento del contenimento dei costi non sia uno degli obiettivi della riforma, ma potrà essere convenientemente utilizzato, in modo demagogico, per esaltare gli aspetti vantaggiosi della riforma, soprattutto in occasione del *referendum* confermativo.

Conclude, auspicando che anche all'interno della maggioranza prevalga una maggiore disponibilità al confronto, almeno sulle questioni più controverse, per restituire al Senato la dignità propria di istituzione parlamentare.

La senatrice **BOTTICI** (M5S), nell'esprimere considerazioni critiche sul progetto di revisione costituzionale all'esame, ritiene che - in luogo di una riforma della Costituzione di così ampia portata - occorrerebbe piuttosto pervenire ad una compiuta attuazione di tutte le disposizioni costituzionali, soprattutto con riferimento ai diritti fondamentali.

Osserva quindi che i provvedimenti più significativi dell'Esecutivo riguardanti l'organizzazione dello Stato e le modalità di espressione della rappresentanza politica mirano sostanzialmente a introdurre una forma di governo di tipo presidenziale, caratterizzata da una significativa torsione decisionista. A suo avviso, sarebbe questo - e non la lentezza del procedimento legislativo - il motivo reale per cui si propone il superamento del bicameralismo paritario. Peraltro, come testimonia l'esperienza legislativa degli ultimi anni, la seconda lettura si rende spesso necessaria per ovviare a errori commessi nella prima fase dell'esame dei disegni di legge.

Per accelerare l'*iter* legislativo, semmai, sarebbe preferibile consentire discussioni più approfondite in Commissione, riservando all'Assemblea la decisione finale su scelte di politica legislativa che siano già compiutamente istruite nei collegi ristretti.

Ritiene, inoltre, che il progetto di revisione costituzionale debba essere considerato insieme alle nuove norme in materia elettorale, che consentono al *leader* di indicare la maggioranza dei deputati, sottraendo così il potere di scelta ai cittadini. Ciò, a suo avviso, è funzionale a realizzare un sistema istituzionale, costruito con l'obiettivo di favorire la decisione governativa a scapito della rappresentanza.

Rileva quindi l'assenza di un adeguato sistema di contrappesi, soprattutto nella elezione degli organi di garanzia. Infatti, la maggioranza - considerato il ridotto numero di senatori rispetto al numero dei deputati - avrà un peso preponderante nella elezione del Presidente della Repubblica, che a sua volta potrà nominare cinque senatori, i quali resteranno in carica sette anni. Ciò consentirà loro di svolgere un ruolo significativo rispetto alla componente eletta dai Consigli regionali, che invece sarà oggetto di continui rinnovi. In tal modo, la maggioranza governativa potrebbe essere in grado di condizionare anche il funzionamento della seconda Camera.

A suo avviso, non appare condivisibile neanche il tentativo di giustificare la riforma costituzionale con la necessità di conseguire risparmi di spesa. Infatti, una riduzione delle indennità parlamentari sarebbe poco significativa rispetto ai bilanci degli organi costituzionali. Piuttosto, ritiene possibile conseguire risparmi ben più significativi attraverso l'unificazione delle amministrazioni della Camera dei deputati e del Senato, al fine di evitare duplicazioni di competenze e spese.

Peraltro, la nuova struttura costituzionale comporterebbe una imputazione ai bilanci regionali dei rimborsi delle spese sostenute dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni di senatori. In tal modo, le Regioni, già penalizzate dai ripetuti tagli dei trasferimenti statali, saranno costrette a ridurre i servizi ai cittadini, soprattutto nei settori della sanità e della scuola. Ciò appare particolarmente grave in un contesto di crisi economica di così vasto impatto.

A suo avviso, sarebbe preferibile che il Governo orientasse i suoi sforzi per ridurre la povertà e la disoccupazione e per realizzare un più efficace contrasto all'evasione fiscale. Al contrario, i provvedimenti recentemente assunti dal Governo, in attuazione della delega fiscale attribuita dal Parlamento, sembrano favorire una riduzione dei controlli in questo settore.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,40.

[Mostra rif. normativi](#)

Legislatura 17^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 301 del 21/07/2015

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 antimeridiana di oggi.

Riprende la discussione generale.

La senatrice **BENCINI (Misto)**, nel riconoscere la necessità di un intervento volto a rendere più moderno il sistema politico e istituzionale del Paese, osserva che sarebbe stato opportuno, soprattutto in un contesto di particolari difficoltà economiche e sociali, accrescere la rappresentatività delle istituzioni attraverso un ampliamento delle forme di partecipazione democratica.

Il disegno di legge costituzionale, al contrario, appare ispirato da una logica di accentramento dei poteri nella figura del Presidente del Consiglio rispetto alle Camere e nello Stato rispetto agli enti territoriali.

Peraltro, il progetto riformatore appare incoerente, soprattutto con riferimento alla composizione e alle funzioni del nuovo Senato.

Innanzitutto, se da un lato si enfatizza il ruolo, attribuito alla seconda Camera, di rappresentanza delle autonomie locali, dall'altro si limitano le competenze legislative delle Regioni.

Inoltre, affinché le istituzioni territoriali siano rappresentate nel nuovo Senato, è necessario - come accade nei sistemi federali - che i governi locali abbiano il potere di designare i senatori; inoltre, i senatori di una stessa Regione dovrebbero essere vincolati alle direttive dei governi locali, potendo esprimere un solo voto unitario.

Qualora, invece, al Senato fosse attribuito carattere di Camera politica, si dovrebbe conseguentemente prevederne l'elezione diretta. A tale proposito, ritiene che le incertezze in merito alle prerogative della seconda Camera tendano a riflettersi anche sulla sua composizione, che risulta pertanto ibrida. Infatti, il nuovo Senato sarà formato, in parte, da consiglieri regionali, in parte da sindaci e, in parte, da Presidenti emeriti della Repubblica e senatori di nomina presidenziale.

Formula considerazioni critiche anche riguardo al procedimento legislativo.

Innanzitutto, ritiene irragionevole attribuire al Senato una competenza paritaria sulle leggi di revisione costituzionale: in questo modo, infatti, esso avrebbe il potere di ostacolare le deliberazioni della Camera dei deputati, che ha una diretta legittimazione popolare.

In secondo luogo, si registra una proliferazione di 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. Ciò appare, a suo avviso, in evidente contrasto con gli obiettivi di semplificazione e snellimento.

Anche la riforma del Titolo V, che originariamente era volta a ridurre il contenzioso davanti alla Corte

costituzionale per i conflitti di competenza, si caratterizza per una impronta fortemente centralista. Sono attribuite di nuovo allo Stato materie precedentemente di competenza concorrente, ma soltanto per la determinazione delle disposizioni generali e comuni. In tal modo, si rischia di riproporre e, anzi, aggravare le criticità derivanti da difficoltà di natura interpretativa.

Esprime preoccupazione per l'attribuzione alla competenza esclusiva statale del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: a suo avviso, vi è il rischio che siano ammessi provvedimenti volti a imporre tagli lineari della spesa, finora dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale proprio in virtù della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

Auspica, infine, oltre all'elezione diretta dei senatori, una riduzione del numero dei deputati, per ripristinare un corretto equilibrio tra le due Camere e conseguire maggiori risparmi di spesa, attraverso la diminuzione delle indennità parlamentari.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.