

Legislatura 17^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 302 del 22/07/2015

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 22 LUGLIO 2015

302^a Seduta

Presidenza della Presidente

[FINOCCHIARO](#)

Intervengono i ministri per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

(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 pomeridiana del 21 luglio.

Riprende la discussione generale.

Il senatore [VOLPI](#) (*LN-Aut*) formula considerazioni critiche sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge costituzionale all'esame, con particolare riferimento alle questioni riguardanti il superamento del bicameralismo paritario e il riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni.

Innanzitutto, appaiono, a suo avviso, considerevolmente ridotte le materie - in origine contenute nel quarto comma del nuovo articolo 70 della Costituzione - per le quali era previsto un procedimento legislativo con una partecipazione "rafforzata" del Senato, nel senso che la Camera dei deputati avrebbe potuto discostarsi dalle modificazioni proposte dall'altro ramo del Parlamento solo con una votazione a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Ritiene che, in questo modo, la partecipazione della seconda Camera al procedimento legislativo risulti svilita in misura non tollerabile.

Rileva, quindi, che in seconda lettura è stata ulteriormente accentuata l'impostazione centralista nel rapporto tra lo Stato e gli enti territoriali: infatti, a questi ultimi è sottratta la competenza su materie rilevanti, in particolare quelle afferenti alla loro autonomia finanziaria.

Possono determinarsi, così, effetti paradossali e gravemente distorsivi della corretta relazione tra diversi livelli di Governo. Ad esempio, ai Comuni è sottratta persino la facoltà di istituire la

cosiddetta "tassa di scopo" per finanziare opere pubbliche ed eventi ad alto interesse turistico. Si registra, pertanto, un significativo arretramento rispetto agli indirizzi autonomistici in parte realizzati con la riforma del Titolo V e sui quali era maturato, negli anni, un orientamento condiviso che avrebbe potuto condurre a una virtuosa evoluzione in senso federale dell'ordinamento repubblicano.

Osserva, peraltro, che le nuove disposizioni costituzionali, se considerate insieme alla recente riforma della legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati, introducono - in modo surrettizio - una alterazione profonda della forma di governo, orientandola sulla figura del primo ministro.

È stata confermata, invece, all'esito della seconda lettura presso l'altro ramo del Parlamento, l'opzione in favore dell'elezione indiretta dei senatori, che continua a suscitare molteplici perplessità. In proposito, sottolinea che la difformità tra le diverse leggi elettorali regionali rischia di determinare una rappresentanza disomogenea all'interno della seconda Camera, che già presenta un carattere eterogeneo, in quanto è composta in parte da rappresentanti delle assemblee regionali, in parte da sindaci, espressione - questi ultimi - degli esecutivi locali.

Il tema della composizione del Senato è, a suo avviso, di assoluto rilievo, perché coinvolge direttamente il tema della rappresentanza democratica e dei suoi possibili canali. Proprio in ragione della centralità della questione, appare indispensabile un chiarimento circa l'ambito di emendabilità dell'articolo 2 del disegno di legge costituzionale. A suo avviso, sarebbe necessario intervenire nuovamente sull'articolo 57 della Costituzione, riconsiderando la modalità di elezione dei senatori. In proposito, ritiene che la ipotesi di un'elezione di secondo grado, potrebbe anche essere condivisa, purché sia ampliata la platea degli elettori, secondo il modello francese.

Sul tema ritiene necessario un ampio confronto tra gli schieramenti politici e auspicabile che il Governo si mostri quanto più possibile aperto a una soluzione capace di riflettere un orientamento quanto più possibile condiviso in sede parlamentare.

La senatrice [DE PETRIS](#) (*Misto-SEL*) rileva che le criticità sottolineate in prima lettura sui contenuti del disegno di legge costituzionale di revisione della Parte II della Costituzione risultano ancora più evidenti dopo le modifiche apportate - in seconda lettura - dalla Camera dei deputati.

Pur riconoscendo che meritano di essere affrontate le questioni irrisolte legate al modello del bicameralismo paritario, emerse già durante i lavori dell'Assemblea costituente e confermate dall'esperienza maturata nel corso delle legislature repubblicane, ritiene che la scelta compiuta non possa essere condivisa.

A suo avviso, sarebbe stato preferibile diversificare le funzioni della seconda Camera, attribuendo ad essa rilevanti poteri di garanzia e di controllo, attraverso il conferimento - in via esclusiva - di funzioni specifiche e qualificanti. Ciò avrebbe consentito di superare il bicameralismo paritario e realizzare comunque un sistema parlamentare equilibrato. A tal fine, sarebbe stato necessario prevedere la contestuale riduzione del numero dei parlamentari in entrambe le Camere e conservare l'elezione diretta dei senatori, per conferire loro una piena legittimazione democratica, possibile solo attraverso l'elezione popolare a suffragio universale e diretto.

In alternativa, si sarebbe potuto optare per una soluzione istituzionale orientata a trasformare il Senato in un organo autenticamente rappresentativo delle autonomie territoriali, sul modello del

Bundesrat tedesco. In tal caso, però, sarebbe stata necessaria una revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione in senso realmente federalista, secondo indirizzi di riforma opposti rispetto a quelli cui si ispira il disegno di legge costituzionale all'esame, segnato da una marcata torsione centralista.

In realtà, già nel corso della prima lettura, è emerso chiaramente, a suo avviso, che il vero obiettivo del Governo fosse esclusivamente quello di trasformare il Senato in un organo eletto attraverso un procedimento di secondo grado, mentre nessuna attenzione è stata posta sulla reale esigenza di rappresentanza dei territori.

Il nuovo Senato, infatti, svolgerà solo formalmente la funzione di rappresentanza degli enti territoriali, dal momento che risulterà privo di specifiche competenze legislative sulle materie ad essi attinenti o, comunque, le condividerà - in modo paritario - con la Camera dei deputati.

Peraltro, ritiene che la soppressione delle materie di competenza concorrente non risolverà la conflittualità tra Stato e Regioni, in quanto in seconda lettura è stata nuovamente attribuita allo Stato la definizione delle disposizioni generali e comuni.

In sostanza, osserva che la scelta di una soluzione di compromesso conferisca alla seconda Camera un carattere ibrido, peraltro ulteriormente accentuato dalle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, che ha fortemente ridimensionato il procedimento legislativo che prevedeva la partecipazione "rafforzata" del Senato.

A suo avviso, il ripristino della elezione diretta dei componenti del Senato è requisito imprescindibile per restituire razionalità all'impianto della riforma, essendo un aspetto strettamente connesso al tema delle funzioni e alla stessa capacità della seconda Camera di essere autenticamente rappresentativa delle comunità territoriali. Peraltro, sottolinea che il modello di elezione di secondo grado, già sperimentato per la formazione degli organi provinciali, a seguito dell'approvazione della legge n. 56 del 2014, ha mostrato gravi limiti, in quanto ha determinato opacità nel rapporto tra amministratori locali e cittadini.

Annuncia, quindi, che presenterà emendamenti all'articolo 2 del disegno di legge costituzionale, relativo all'articolo 57 della Costituzione. In proposito, ritiene inaccettabile l'ipotesi - prospettata in alcune sedi - di intervenire sulle modalità di composizione del Senato attraverso una legge ordinaria, lasciando inalterato il testo costituzionale così come risulta all'esito del doppio passaggio parlamentare.

Ribadisce, infine, la necessità di prevedere un adeguato sistema di contrappesi, capace di riequilibrare il nuovo impianto istituzionale che, anche a causa del carattere fortemente maggioritario impresso al sistema dalla nuova legge elettorale, appare estremamente sbilanciato a favore del Governo.

Ritiene, al contrario, che - anche alla luce dei dati preoccupanti sull'astensionismo - si sarebbe dovuto favorire una più ampia rappresentanza democratica e accrescere le forme di partecipazione diretta dei cittadini alla vita delle istituzioni, ad esempio - al fine di contrastare il progressivo allontanamento degli elettori - attraverso un rafforzamento dell'istituto del *referendum*.

Il senatore [Mario MAURO](#) (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*), nel ricordare i molteplici tentativi di modifica della Parte II Costituzione, compiuti in passato, ritiene necessario riportare i

contributi offerti al dibattito costituzionale da alcuni illustri studiosi e uomini delle istituzioni, proprio al fine di non incorrere in errori irreparabili, in particolare con riferimento a questioni che, a suo avviso, appaiono ancora insolute, soprattutto all'esito delle modificazioni apportate, in seconda lettura, dalla Camera dei deputati.

In primo luogo, sottolinea la connessione esistente tra il progetto di revisione costituzionale all'esame e la nuova legge elettorale, suscettibile - a suo avviso - di produrre effetti di assoluto rilievo sull'efficienza complessiva del sistema.

Ritiene poi che un altro problema irrisolto riguardi il tema delle garanzie e della necessità di prevedere adeguati contrappesi.

Sottolinea, quindi, che un'ulteriore questione da affrontare, con particolare riferimento alla nuova legge elettorale, riguarda il rischio di *deficit* democratico. In particolare, esprime considerazioni critiche sull'abnorme premio di maggioranza destinato al partito che vince le elezioni e sulla previsione - nel caso in cui nessuna lista raggiunga la soglia del 40 per cento - di un turno di ballottaggio tra le due liste più votate. Le criticità del sistema elettorale per l'elezione dei deputati appaiono, a suo avviso, ancora più evidenti, considerando le modalità di composizione del Senato, così come definite, all'esito del doppio passaggio parlamentare, nel disegno di legge costituzionale all'esame.

In riferimento a tali questioni, riporta ampi stralci dell'intervento - del quale evidenzia la straordinaria attualità - che il presidente Sergio Mattarella, allora deputato, pronunciò alla Camera dei deputati nella seduta dell'Assemblea n. 673 del 19 settembre 2005, nell'ambito della discussione sulle linee generali del disegno di legge costituzionale n. 4862-C (Modifiche alla Parte II della Costituzione).

Si sofferma, infine, sulla questione del bicameralismo, richiamando le preoccupazioni espresse dal senatore Napolitano: in proposito, riporta stralci dell'intervento pronunciato in Senato nella seduta pomeridiana dell'Assemblea n. 898 del 15 novembre 2005, nell'ambito della discussione generale del disegno di legge costituzionale n. 2544-D (Modifiche alla Parte II della Costituzione).

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.