
[Mostra rif. normativi](#)

Legislatura 17ª - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 304 del 23/07/2015

(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 22 luglio.

Riprende la discussione generale.

Il senatore [QUAGLIARIELLO](#) (AP (NCD-UDC)) sottolinea il rilievo dell'esame in terza lettura in Commissione del progetto di revisione costituzionale per il superamento del bicameralismo, che richiede un atteggiamento consapevole e lungimirante, onestà intellettuale e visione organica.

Ritiene che l'intervento del presidente Napolitano, nella seduta del 15 luglio, rappresenti una pagina fondamentale del dibattito. Infatti, è stato possibile ascoltare un sincero giudizio storico sulla Carta costituzionale, dalla voce di un uomo che ha saputo interpretare fino in fondo lo spirito della Costituzione. Un giudizio che coincide con quello che gli stessi Padri costituenti consegnarono ai posteri, all'atto di siglare un grande compromesso che, in un Paese segnato dalla dittatura e dalla guerra civile, mentre nel mondo la guerra fredda produceva i suoi primi effetti, non aveva la pretesa di proporsi come disegno perfetto, ma lasciava aperti tre grandi capitoli che le generazioni successive avrebbero dovuto completare: forma di Stato, forma di governo, bicameralismo.

Sottolinea la necessità di affrontare l'argomento con uno sguardo ampio e un approccio integrato, in quanto - a suo avviso - i singoli capitoli della riforma delle istituzioni non costituiscono delle monadi: come per le diverse parti di un corpo umano, governate dai legamenti e dall'armonia delle proporzioni, in campo istituzionale ogni capitolo interagisce con il precedente e con il successivo, e l'equilibrio non è tale se non riguarda il sistema nel suo complesso. In questa visione organica, è compresa - come insegnato da Walter Bagehot - anche la legge elettorale che, pur essendo una norma di rango ordinario, ha una valenza sostanzialmente costituzionale, in quanto è in grado di incidere profondamente sulla forma di governo di un Paese. All'inizio della legislatura, era stata immaginata una deroga rafforzativa alla procedura di cui all'articolo 138 della Costituzione, non certo per volontà sovversiva, ma proprio per consentire al legislatore - o, meglio, al riformatore - di poter abbracciare insieme, con lo sguardo, la trama e l'ordito del complesso ricamo che era chiamato a realizzare.

Evidenzia che l'interruzione di quel percorso metodologico non è stata priva di conseguenze. Da un lato, ha comportato il pericolo che, a furia di procedere per compartimenti stagno, si delinei un sistema nel quale i pesi e i contrappesi non stiano in equilibrio. Dall'altro, specularmente, tutto ciò ha determinato l'illusione che la ricerca dell'equilibrio perduto possa compiersi, assegnando impropriamente il ruolo di contrappeso a una delle strutture portanti dell'edificio. È questo il rischio che alcuni corrono, ritenendo che il contrappeso al "peso massimo" - cioè l'asserita concentrazione di potere in capo al Governo e alla maggioranza - possa essere rappresentato dalla conservazione di una sorta di bicameralismo spurio, geneticamente modificato. Si tratta, a suo avviso, di un errore esiziale, non tanto perché un impianto marcatamente maggioritario non abbia bisogno dei suoi punti di equilibrio, quanto perché essi vanno ricercati a livello complessivo di sistema.

Certamente, non ritiene che il Senato debba essere trasformato in una sorta di "ente inutile". È invece convinto che il futuro Senato avrà proprie importanti specificità, particolarmente rilevanti in un sistema

che, negli ultimi 15 anni, ha patito un contenzioso costituzionale senza precedenti né equivalenti, nel quale la sovrapposizione tra competenze legislative ha rappresentato un potente freno rispetto alle potenzialità di sviluppo dei territori e dell'intero Paese.

Rileva, del resto, che in nessuna parte del mondo il bicameralismo è mai stato concepito come contrappeso e che mai la seconda Camera, la quale ha un'importanza decisiva nei processi decisionali che investono i territori e l'articolazione interna dello Stato, è stata concepita come contropotere rispetto alla Camera politica. È vero, infatti, che chi vince un premio di maggioranza non deve poter godere di potestà assolute e che chi perde deve poter esercitare appieno le sue funzioni di controllo. Ma in un sistema a bicameralismo differenziato, quale quello in fase di costruzione, chi perde siede nella Camera politica, non certo nella Camera rappresentativa dei territori e delle loro istanze. Questa dovrà certamente avere funzioni di grande rilievo, ma sarebbe improprio attribuirle poteri di veto, di blocco e di interdizione, rispetto a quel principio di governabilità e stabilità politica che lo sforzo riformatore sta faticosamente perseguendo.

Ciò non significa, a suo avviso, che in nome della governabilità si debba sacrificare l'equilibrio generale. Significa, piuttosto, che tale equilibrio sia da ricercare a livello di sistema, non dunque trasformando il nuovo Senato da Camera di compensazione in Camera di interdizione - peraltro, nell'illusione di valorizzare il ruolo del Senato, si finirebbe invece per svilirlo -, ma coltivando una visione prospettica di ampio respiro.

Ribadisce che il Senato non è un contrappeso; esso dovrà costituire, invece, la sede del fondamentale raccordo tra legislatore nazionale e legislatore regionale, la cui assenza nel Paese ha prodotto danni incalcolabili in termini di incertezza del diritto e conseguente fuga dei capitali produttivi. Oltre a ciò, potrà concorrere alla funzione di collegamento con l'Europa e a quella di controllo e valutazione delle politiche pubbliche, in ambito nazionale, sviluppando ancor più le proprie specificità se tale controllo verrà esteso alla dimensione regionale.

Si tratta, quindi, di funzioni articolate nell'ambito dei processi decisionali. I contrappesi, invece, devono essere collocati altrove. I contrappesi naturali in una democrazia maggioritaria e decidente risiedono, in primo luogo, nelle istituzioni costituzionali di garanzia: nel Presidente della Repubblica, nella Corte costituzionale, nel CSM, nella divisione verticale dei poteri. Con riferimento al Capo dello Stato, ritiene che sia possibile perfezionare il meccanismo della sua elezione.

I contrappesi risiedono, inoltre, nel ruolo delle opposizioni, destinato a diventare sempre più cruciale. Risiedono, ad esempio, in una legge che completi l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, come sollecitato in questa sede dal presidente Napolitano, e disciplini i partiti politici secondo criteri di trasparenza, democraticità e garanzia. A tale proposito, il suo Gruppo intende formulare alcune proposte.

I contrappesi risiedono, altresì, in una riforma delle Autorità indipendenti, che le sottragga al condizionamento del Governo e all'indirizzo politico della maggioranza; nella istituzione di una Commissione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica, presieduta da un rappresentante delle opposizioni, con performanti poteri di vigilanza e valutazione sull'andamento della spesa pubblica; in un più forte collegamento tra i futuri senatori e la sovranità popolare, senza che questo comprometta però il loro carattere di rappresentanti delle Regioni, attorno al quale ruota parte importante del lavoro compiuto in questi mesi e in questi anni.

È evidente che un approccio sistematico di questo tipo impone di mettere da parte la pretesa di poter predeterminare ogni capitolo della riforma, ricercando una perfezione "interna", in favore di un atteggiamento più empirico. Impone di non considerare concluso il tempo delle riforme perché, quando si opera su un organismo complesso, ogni intervento si riverbera sul resto del *corpus*. Laddove ciò non tradisca malcelati conservatorismi, la prontezza ad aggiornare il lavoro già compiuto è segno di consapevolezza e non certo di indecisione. In questo senso, ad esempio, alla luce della configurazione che va assumendo l'impianto costituzionale e anche delle evoluzioni del sistema politico, ritiene che sia possibile ridiscutere alcuni aspetti della legge elettorale recentemente approvata.

La ricerca di un equilibrio di sistema richiede, infine, la disponibilità a procedere per aggiustamenti successivi, al di là delle convenienze, senza clamori ma con costruttiva determinazione. È un merito che desidera rivendicare in primo luogo alla sua parte politica. Sottolinea, infatti, che anche quando l'interesse di parte avrebbe indotto a sottrarsi alle responsabilità, il suo schieramento politico ha tenuto fede alla sua ragione sociale. Infatti, Alleanza popolare è nata per impedire al Paese di piombare nel baratro e per restituirgli la prospettiva di un futuro fondato su un pavimento di regole condivise, alla cui costruzione ha partecipato attivamente con paziente e certosina opera di correzione e miglioramento. Anche ora che, una volta disegnato il peso, occorre individuare nel sistema gli adeguati contrappesi, ritiene che la sua forza politica possa dare con le sue proposte un importante contributo, anche in questo nuovo passaggio del disegno di legge costituzionale in Senato.

Annuncia, quindi, che il suo Gruppo svilupperà la propria attività emendativa nella cornice delineata. A suo avviso, è importante, da un lato, non cedere alla tentazione di "disfare la tela", rimettendo tutto in discussione e, dall'altro, comprendere che l'arte del dubbio e la disponibilità a correggersi non sono sintomo di debolezza ma indice di intelligenza e di quell'apertura che può dare la forza di cambiare davvero. Ritiene che questo insegnamento sia, in definitiva, il più importante lascito dei costituenti.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.