
[Mostra rif. normativi](#)

Legislatura 17ª - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 306 del 27/07/2015

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

LUNEDÌ 27 LUGLIO 2015

306ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

indi del Vice Presidente

MORRA

Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

La seduta inizia alle ore 9,40.

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 24 luglio.

Riprende la discussione generale.

Il senatore **TOCCI** (PD) ritiene indispensabile superare il clima di contrapposizione che ha contraddistinto non solo il dibattito in prima lettura sul disegno di legge costituzionale all'esame, ma anche i tentativi di revisione compiuti negli ultimi anni.

Occorre, a suo avviso, recuperare quello spirito di condivisione che dovrebbe caratterizzare la discussione su questioni fondamentali per l'ordinamento costituzionale del Paese, anche al fine di pervenire a una mediazione quanto più possibile efficace e di alto profilo.

Ritiene opportuno, innanzitutto, respingere il tono emergenziale con il quale si affronta una riforma di così vasta portata, anche perché un intervento diretto a modificare l'architettura istituzionale, a suo avviso, non ha ripercussioni dirette e immediate sulla situazione di difficoltà economica del Paese. Solo

acquisendo questa consapevolezza, sarà possibile attendere al processo di riforma con ponderazione e all'esito di una riflessione approfondita, che si svolga in tempi congrui nella sede propria del Parlamento.

Nel dibattito pubblico e nella discussione politica, a suo avviso, sarebbe opportuno evidenziare l'incidenza significativa che il progetto avrà sulla forma di Governo. In tal modo, si porrebbe adeguata attenzione su un ragionevole sistema di contrappesi, necessario per bilanciare il modello di "premierato assoluto", che si sta delineando anche attraverso la legge elettorale recentemente approvata, ispirata ad una *ratio* fortemente maggioritaria.

Tali contrappesi potrebbero essere individuati nella elezione diretta dei senatori, nella riduzione del numero dei deputati e in un'ampia libertà di mandato dei parlamentari.

Al contrario, per i senatori è stata prevista l'elezione di secondo grado, sebbene - alla luce degli assunti largamente condivisi nella scienza politica - si possa affermare che questo modello di selezione tende a favorire fenomeni clientelari. Ne è conferma, tra l'altro, l'esperienza maturata in sede di prima applicazione della legge n. 56 del 2014, con la formazione, attraverso un procedimento di secondo grado, degli organi delle Province e delle Città metropolitane. Sarebbe opportuno, quindi, prevedere nella Costituzione il principio della elettività diretta, salvo poi rinviare a una legge ordinaria la definizione delle specifiche modalità di elezione.

Ritiene incomprensibili le motivazioni che hanno giustificato la mancata riduzione del numero dei deputati, che - al contrario - avrebbe consentito di riequilibrare i rapporti tra i due rami del Parlamento.

Infine, nota che, in un sistema "verticalizzato" qual è quello che caratterizza i modelli nei quali si prevede una significativa concentrazione di potere in capo al Governo, come il premierato o le varie declinazioni del presidenzialismo, è necessario che i parlamentari non siano vincolati alle direttive del partito, ma abbiano una effettiva libertà di mandato, sul modello del Senato americano. Ciò rappresenterebbe una garanzia a favore dei parlamentari, a fronte della forza decisionale del *Premier* che, in caso contrario, potrebbe risultare eccessivamente pervasiva, tale da porre in disequilibrio il sistema.

Condivide l'esigenza di superare il bicameralismo perfetto, ma solo al fine di arricchire le funzioni e la qualità del Parlamento, attraverso una differenziazione delle funzioni delle due Camere. Al contrario, il sistema parlamentare delineato all'esito della seconda lettura presso la Camera dei deputati appare estremamente confuso, anche perché definito sulla base di presupposti a suo avviso errati. Non ritiene condivisibili, infatti, gli accenti sulla necessità di velocizzare il procedimento legislativo. In proposito osserva che un'analisi della legislazione degli ultimi anni permette di riscontrare piuttosto un eccesso di produzione normativa, peraltro di scarsa qualità, che - in un numero rilevante di casi - richiede interventi correttivi successivi.

Ritiene pertanto che sarebbe opportuno trasformare il Senato in una Camera di alta legislazione, impegnata nella definizione di leggi organiche e di principio, proprio al fine di migliorare la qualità della normazione. Si potrebbero contrastare, così, le degenerazioni che hanno condotto ad effetti paradossali: contrariamente all'esperienza di altre democrazie avanzate, si riscontra infatti maggiore conflittualità tra maggioranza e opposizioni sulle questioni che attengono all'organizzazione dello Stato e ai principi fondamentali dell'ordinamento piuttosto che sui programmi di governo e sugli indirizzi politici, fenomeno già di per sé favorito da una sostanziale contrazione degli spazi di azione dei Governi nazionali, in ragione della necessità di recepire le indicazioni maturate in seno alle istituzioni dell'Unione europea.

In alternativa, il Senato potrebbe svolgere una funzione di rappresentanza delle autonomie territoriali, sul modello del *Bundesrat* tedesco.

Inoltre, alla seconda Camera, svincolata dal rapporto fiduciario con l'Esecutivo, potrebbero essere attribuite funzioni penetranti di *policy analysis* e di certificazione dei dati, nonché significativi poteri di inchiesta e di controllo, tanto più efficaci quanto più sottratti alle logiche maggioritarie. Al contrario, nell'attuale testo del disegno di legge di riforma costituzionale, il Senato appare privo delle competenze esclusive previste che erano state definite in prima lettura: a suo avviso, sarebbe stato necessario rafforzarle, piuttosto che ridurne la rilevanza, con la scelta di configurarle tutte in concorso con la Camera dei deputati.

Formula, quindi, considerazioni critiche anche sulle modifiche del Titolo V. Giudica poco meditata la soppressione della legislazione concorrente, il solo strumento - a suo avviso - che consente di superare le profonde divisioni territoriali del Paese, articolando sul piano operativo il rapporto tra il livello centrale e quello periferico. Al contrario, la previsione dettagliata di materie di competenza esclusiva, rispettivamente, statale e regionale rischia di ampliare la conflittualità attualmente esistente.

In riferimento al riparto di competenze, peraltro, ritiene inopportuno utilizzare l'espressione "disposizioni generali e comuni" in luogo dell'altra "principi generali", sulla cui interpretazione vi è ormai una consolidata giurisprudenza costituzionale.

Ritiene, infine, che si sarebbe potuto cogliere l'occasione della riforma costituzionale per avviare finalmente una compiuta riforma del regionalismo. A tal scopo, però, sarebbe necessario ridurre il numero delle Regioni, con la soppressione di quelle di minori dimensioni e di quelle ad autonomia speciale.

La senatrice **NUGNES** (*M5S*) osserva che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 - che ha rilevato gravi vizi di legittimità della legge elettorale con la quale sono stati eletti i parlamentari della legislatura in corso - sarebbe stato opportuno procedere a nuove elezioni, dopo aver modificato le norme relative al premio di maggioranza e alle liste bloccate. Al contrario, il Parlamento - pur essendo privo, a suo avviso, di legittimità morale e politica - è impegnato nell'esame di riforme particolarmente significative, peraltro su impulso del Governo, il quale sta preparando così le condizioni per conservare la posizione dominante acquisita, nonostante la diminuzione del consenso registrata alle ultime consultazioni elettorali.

L'urgenza di tali profonde innovazioni è individuata nell'esigenza di contenere la spesa per le istituzioni, rendere più celere l'*iter* legislativo e rafforzare il rapporto tra Stato e Regioni. In realtà, a suo avviso, le nuove norme tendono principalmente a garantire la governabilità, penalizzando la rappresentatività del Parlamento, che finisce per diventare un mero strumento operativo della maggioranza di governo. Del resto, si sarebbero potuti ottenere risparmi ben più consistenti attraverso la riduzione del numero dei deputati.

Inoltre, non appare necessario incrementare la produzione legislativa, in un ordinamento al contrario caratterizzato da ipertrofia normativa.

Infine, a suo avviso, il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, a seguito della soppressione della legislazione concorrente, causerà ulteriori incertezze e contenziosi.

Al contempo, invece, risulta indebolita la funzione di controllo del Parlamento sull'operato dell'Esecutivo che - in virtù di una legge elettorale ipermaggioritaria - potrà controllare l'unica Camera politica e, quindi, influire in modo significativo persino sulla elezione degli organi di garanzia, con particolare riguardo al Presidente della Repubblica.

Dopo i tentativi di riorganizzare il rapporto tra Stato ed enti territoriali in senso federalista, registra un sostanziale ritorno al centralismo statale, soprattutto su materie che riguardano direttamente la vita dei cittadini, come il lavoro e la sanità pubblica, nonché i servizi pubblici essenziali. A tale proposito, riporta alcuni passaggi dell'intervento del professor D'Andrea davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, nella seduta di giovedì 9 ottobre 2014.

Ritiene che il Presidente del Consiglio stia attuando, in questo modo, le riforme strutturali sollecitate anche dalla società finanziaria JP Morgan, la quale in passato aveva individuato nel sistema di tutele garantite dalle costituzioni democratiche approvate nel secondo dopoguerra, il principale ostacolo all'adozione di misure efficaci per il superamento delle crisi finanziarie. Ciò appare particolarmente preoccupante, in quanto l'attuale Governo non ha ricevuto una diretta investitura popolare. Peraltro, tale processo avviene nella sostanziale inconsapevolezza dei cittadini, i quali non risultano sufficientemente informati, anche a causa del controllo - da parte dell'Esecutivo - della televisione pubblica. In sostanza, si stanno determinando, a suo avviso, i presupposti per una sorta di "dittatura della maggioranza", in contrasto con i principi costituzionali.

La senatrice **MORONESE** (*M5S*), nel richiamare i contenuti del disegno di legge costituzionale in esame, esprime un giudizio critico sulle modificazioni apportate dalla Camera dei deputati.

Evidenzia quindi quelli che, a suo parere, sono gli obiettivi principali del progetto di riforma, ossia demolire la Repubblica parlamentare, con il suo sistema di pesi e contrappesi, così come concepita dai Costituenti, e accrescere a dismisura i poteri del Governo. A sostegno della sua tesi, cita le conseguenze che l'eventuale approvazione del provvedimento avrebbe sulle funzioni di controllo di alcuni organi costituzionali e anche la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, segnata da una forte torsione centralista.

Evidenzia quindi il frequente ricorso - da parte del Governo - alla decretazione d'urgenza e alla posizione di questioni di fiducia, in ciò individuando una sostanziale anticipazione della riforma in esame.

Si sofferma poi sul tema del bicameralismo perfetto, contestando la tesi secondo cui esso rallenterebbe il procedimento legislativo e ricordando, in proposito, disegni di legge approvati - pur in presenza di un sistema bicamerale paritario - in tempi molto serrati, come nel caso della legge n. 124 del 2008, relativa alla sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato.

Critica anche la tesi secondo la quale la trasformazione del Senato comporterebbe risparmi economici. Sul tema ritiene infatti che ben altri risparmi si sarebbero potuti ottenere riducendo il numero complessivo dei parlamentari e abolendo il vitalizio in favore dei condannati in via definitiva per reati gravi. Appare dunque chiaro, a suo avviso, che il vero obiettivo del Governo non sia la riduzione dei costi delle istituzioni, bensì un sostanziale esautoramento della seconda Camera.

Ritiene che un Parlamento illegittimo - in quanto eletto con una legge elettorale dichiarata incostituzionale - stia modificando oltre trenta articoli della Costituzione per favorire una concentrazione dei poteri in capo al Governo e alla sua maggioranza, approfittando altresì delle conseguenze che produrrà la nuova legge elettorale, anch'essa peraltro non esente, a suo avviso, da vizi di incostituzionalità.

Rileva che il superamento del bicameralismo paritario e dell'attuale assetto di rapporti tra Governo e Parlamento, come pure il trasferimento allo Stato della competenza esclusiva su materie sinora attribuite alla potestà legislativa delle Regioni, riproporrà altre e ben più gravi disfunzioni e conflittualità.

A suo avviso, sarebbe stato più opportuno realizzare un bicameralismo differenziato, mantenendo in capo al Senato - peraltro come previsto, seppur in forme non pienamente soddisfacenti, nella prima lettura - un potere legislativo paritario su materie di rilevanza etico-sociale e una piena funzione di raccordo tra lo Stato e le istituzioni dell'Unione europea.

Nell'attuale configurazione valuta invece che il Senato sarà solo un centro di costo, privo di alcuna funzione costituzionalmente rilevante, e che la Camera, oltre ad essere l'unica titolare della rappresentanza della Nazione, dell'indirizzo politico e dei poteri di controllo e di inchiesta, in conseguenza della nuova legge elettorale, esprimerà esclusivamente gli indirizzi del Governo di cui è sostanziale emanazione.

Nel richiamare la nuova formulazione dell'articolo 57 della Costituzione, riguardante la composizione del Senato, cita articoli di stampa secondo i quali sarebbero in corso trattative, tra le varie forze politiche, per ripristinare una forma di elettività dei senatori, tramite listini da sottoporre agli elettori nel corso delle elezioni regionali. Esprime, in proposito, profonde riserve, in quanto si tratta - a suo avviso - di soluzioni di compromesso e di basso profilo.

Inoltre, pur condividendo la scelta di abolire l'istituto dei senatori a vita, osserva criticamente che, in ogni caso, gli attuali rimangono in carica e che ad essi continueranno ad aggiungersi i Presidenti emeriti della Repubblica.

Introduce quindi la questione delle leggi di iniziativa popolare. A suo avviso, poiché una delle due Camere perderà la natura elettiva, sarebbe stato opportuno accrescere gli spazi di democrazia diretta. Al contrario, è stata innalzata irragionevolmente, da 50.000 a 150.000, la soglia minima di firme necessarie per la presentazione di leggi di iniziativa popolare.

Quanto al nuovo articolo 72 della Costituzione, evidenzia l'inopportunità della scelta del cosiddetto voto "a data certa", perché ritiene che - attraverso tale istituto - si comprime il dibattito politico e si mortificano i diritti delle opposizioni.

Svolge quindi alcune considerazioni sulle modifiche apportate all'articolo 77 della Costituzione, riguardante il ricorso alla decretazione d'urgenza. In particolare, fa riferimento al relativo comma 4, che indica le materie per le quali non è possibile ricorrere a tale strumento, ricordando che alla Camera è stato impropriamente specificato che, quanto alla materia elettorale, l'esclusione non riguarda la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni.

In conclusione, richiama le possibili conseguenze della riforma costituzionale in esame: un Senato non elettivo privo - al di là delle intenzioni proclamate - di un reale potere di tutela degli interessi regionali e di controllo sull'operato del Governo; una Camera dei deputati composta da parlamentari sostanzialmente "nominati"; un Governo in grado di imporre al Parlamento l'agenda politica tramite istituti volti a rafforzarne le prerogative nel procedimento legislativo; un Presidente della Repubblica che - in ragione dell'impronta fortemente maggioritaria del sistema elettorale e del vistoso squilibrio tra numero di deputati e numero di senatori - sarà di fatto espressione della maggioranza di Governo. Ne viene, quindi, compromessa la fondamentale funzione di garanzia e il ruolo di arbitro.

La senatrice **TAVERNA** (*M5S*) critica l'operato del Governo e della maggioranza per le riforme portate avanti nel corso degli ultimi mesi in materia elettorale, in materia di lavoro e di istruzione, frutto - a suo avviso - di una ben precisa strategia, di cui subiranno gli effetti i cittadini che, purtroppo, sono sempre meno informati, a causa delle strategie comunicative del Governo, tese a mascherare la verità.

In riferimento al progetto di riforma costituzionale, ritiene prioritariamente necessario chiedersi quale

esigenza si intende soddisfare e quale obiettivo perseguire.

Una riforma della costituzione può giustificarsi con l'esigenza di rendere il sistema politico più trasparente e efficace. Se, però, l'obiettivo è consentire che i poteri dello Stato siano più efficacemente sottoposti al controllo dei cittadini e sapientemente bilanciati, l'elezione indiretta del Senato sembra indirizzarsi nella direzione contraria, in quanto - in violazione del principio di eguaglianza - sarebbe attribuito a un ristretto numero di cittadini, che esercitano le funzioni di consiglieri regionali, un potere superiore a quello di tutti gli altri, in quanto abilitati a decidere la composizione di una delle Camere di cui si compone il Parlamento della Repubblica. Verrebbe così ad accentuarsi il carattere di autoreferenzialità che costituisce, purtroppo, il tratto più rilevante della classe politica degli ultimi decenni.

Si tratta, a suo avviso, di una preoccupazione che si aggiunge a quella, messa in luce negli ultimi mesi, sul rischio di un preoccupante sbilanciamento di poteri a favore del Governo e della maggioranza parlamentare.

Il profilo caratterizzante il disegno di legge di riforma costituzionale all'esame riguarda il superamento del bicameralismo perfetto: il Parlamento continuerà ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ma i due organi avranno composizione diversa e funzioni diversificate.

In particolare, alla Camera dei deputati spetterà la titolarità della funzione legislativa, sarà titolare del rapporto fiduciario ed esprimerà l'indirizzo politico. Al contrario, il Senato - secondo il disegno riformatore - sarà la sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali, degradando, dunque, a suo avviso, a organo subcostituzionale, con funzioni meramente consultive, sprovvisto di reale potere di decisione. Quanto alle competenze legislative che residuano in capo al Senato, è opportuno evidenziare la gravità della scelta, compiuta durante l'esame in seconda lettura presso la Camera dei deputati, di sopprimere - tra le materie di competenza paritaria - quelle relative alla famiglia e ai trattamenti sanitari obbligatori, di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, della Costituzione.

La modifica all'articolo 2 del disegno di legge in esame, che interviene incisivamente sull'articolo 57 della Costituzione, ha un impatto sostanziale di sistema di assoluto rilievo. Il testo approvato alla Camera prevede infatti che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai - e non più "nei" - quali sono stati eletti. Ne deriva la possibilità che un sindaco, pur non esercitando più le funzioni di governo locale, continui ad essere senatore fino alla scadenza del consiglio regionale che lo ha eletto.

Quanto ai nuovi senatori, giudica criticamente l'ipotesi - riportata da più organi di stampa - di prevedere che l'elezione dei senatori, pur in capo ai consiglieri regionali, sia determinata sulla base delle scelte compiute dagli elettori regionali attraverso un apposito "listino". In proposito, ribadisce il proprio favore per l'elezione a suffragio universale e diretto, massima espressione della sovranità popolare.

Si sofferma, quindi, sulla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Al riguardo, nell'esprimere considerazioni critiche sulle scelte compiute, osserva che manca un profilo essenziale che avrebbe dovuto rappresentare un elemento qualificante del progetto di revisione, ovvero l'attribuzione della salute tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale, in ragione del rilievo costituzionale del diritto coinvolto. Al contrario, il silenzio sul tema riflette le scelte compiute dal Governo in ambito sanitario, orientate a ulteriori contrazioni di risorse, suscettibili di compromettere il diritto alla cura, all'assistenza e al ricovero.

Con riferimento all'innalzamento del numero di firme necessarie per la presentazione di disegni di legge di iniziativa popolare, ritiene che l'intento dell'attuale classe politica sia di ridurre ulteriormente il livello di partecipazione popolare, così alimentando una disaffezione profonda alla politica, testimoniata dai recenti dati fiscali, secondo i quali solo 16.500 contribuenti hanno deciso di destinare il 2 per mille della loro Irpef a un partito politico, per un totale di circa 325.000 euro.

Il progetto di riforma costituzionale rientra a suo avviso tra le scelte più discutibili compiute dal Governo, tra le quali ricorda la riforma del lavoro e quella della scuola, tutte compiute senza considerare i rilievi delle opposizioni e senza tenere conto dell'orientamento fortemente critico di tutti i soggetti coinvolti. Si tratta, a suo avviso, di una deriva preoccupante, segnata da una torsione decisionista che - nell'ambito di un procedimento di revisioni costituzionale - possono determinare effetti irreparabili sulla tenuta della democrazia e degli assetti istituzionali.

Il senatore [AIROLA \(M5S\)](#) ricorda l'importante contributo dei Costituenti all'elaborazione di un sistema costituzionale fondato sull'equilibrio tra i poteri, molto distante dal progetto di riforma in discussione, che si pone obiettivi radicalmente opposti.

A suo avviso, negli ultimi mesi, il Governo ha mostrato una protervia e un decisionismo al limite della compatibilità costituzionale. Lamenta, in proposito, che, per consentire la rapida approvazione di alcuni

provvedimenti ritenuti urgenti, il Governo abbia imposto forzature di carattere procedurale, anticipando nei fatti quanto intende realizzare con il disegno di legge di revisione della Costituzione.

Giudica immotivate le ragioni in base alle quali sono state mosse critiche al bicameralismo paritario, ritenuto causa di ritardi nella produzione legislativa. Al contrario, ritiene che la presenza di due Camere che esaminano contemporaneamente provvedimenti diversi, possa consentire una migliore razionalizzazione del lavoro. Invita, al riguardo, a considerare la speditezza con cui possono essere approvati provvedimenti di buon senso e di interesse per i cittadini.

Non ritiene pertinente, inoltre, il richiamo reiterato a modelli parlamentari di sperimentati in altri Stati europei, tutti caratterizzati da un bicameralismo differenziato. In proposito, ritiene opportuno essere molto prudenti nel compiere paragoni di tale natura, in quanto ogni ordinamento presenta caratteristiche peculiari, che non possono essere trascurate.

Sottolinea, quindi, di non essere mai stato a favore di una drastica riduzione del numero dei parlamentari, contrariamente a molti parlamentari del suo Gruppo. A suo avviso, la riduzione dei costi del Parlamento si potrebbe ottenere più proficuamente dimezzando le indennità, ma mantenendo inalterato il numero di deputati e di senatori, a garanzia della rappresentatività, principio a suo avviso meritevole di tutela ben più della governabilità e realizzabile compiutamente solo con una legge elettorale proporzionale.

Esprime considerazioni critiche sulla scelta in favore di un'elezione di secondo livello dei senatori. L'elezione indiretta da parte dei consigli regionali è censurabile sotto molteplici aspetti, soprattutto nella parte in cui prevede il cumulo di funzioni. A suo avviso, non possono essere proficuamente svolte, in modo contestuale, attraverso funzioni così rilevanti come quella di consigliere regionale e di senatore.

Paventa anche il rischio che, in considerazione dell'elevato numero di consiglieri regionali indagati, il Senato possa diventare un approdo conveniente per mettersi al riparo dalla giurisdizione, dal momento che le prerogative dell'articolo 68 restano anche in capo ai senatori.

Nell'esprimere, più in generale, rilievi critici sui recenti indirizzi della legislazione, ricorda che numerose leggi, adottate su impulso del Governo, sono state dichiarate incostituzionali. Si tratta, a suo avviso, di un indizio assai significativo di scarsa sensibilità costituzionale, di cui sarebbe espressione anche la recente riforma della RAI, nella quale si intravedono i prodromi di un'involuzione a tratti autoritaria che il disegno di revisione costituzionale realizza in via definitiva, attraverso una concentrazione di poteri in capo all'Esecutivo e alla sua maggioranza.

Auspica che i cittadini possano essere adeguatamente informati dei rischi presenti *in nuce* del progetto di riforma e che possano acquisire consapevolezza della responsabilità che grava su di loro, quando saranno chiamati ad esprimersi con il *referendum* confermativo, previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

La senatrice **MUSSINI** (*Misto-MovX*) ritiene che la Camera - nella seconda lettura - abbia peggiorato e reso ancor più fragile il progetto di riforma rispetto al testo approvato dal Senato. Richiamando considerazioni già ampiamente sviluppate nel dibattito, considera inopportuno che un Parlamento, eletto con una legge dichiarata incostituzionale, proceda ad una revisione così ampia della Costituzione.

A suo avviso, infatti, solo un'Assemblea costituente, eletta con un sistema elettorale proporzionale, potrebbe legittimamente modificare l'architettura istituzionale dello Stato.

Osserva che il testo di riforma, i cui presupposti ritiene non condivisibili, presenta molteplici criticità in riferimento al procedimento legislativo, in quanto suscettibile di ingenerare incertezze e di alimentare un contenzioso tra le due Camere per questioni di competenza.

Anche in riferimento alle modifiche relative al Titolo V della Parte II della Costituzione, paventa il rischio che il nuovo assetto delle competenze legislative possa determinare un'accentuazione della conflittualità tra lo Stato e le Regioni.

Dopo aver espresso le proprie preoccupazioni in riferimento alla riduzione dei poteri delle funzioni del Senato, ritiene che la *ratio* del disegno riformatore muova dalla volontà di ridimensionare, più in generale, il potere di controllo del Parlamento nei confronti del Governo, che assume sempre più centralità nell'ordinamento.

Dopo aver criticato la nuova legge elettorale, che prevede ancora un ingiustificato premio di maggioranza e potrebbe evidenziare profili critici anche in riferimento ai collegi, richiama l'intervento svolto dal senatore Pagliari, nella parte in cui afferma che in una società democratica occorre determinare le condizioni affinché il Governo possa attuare il proprio indirizzo politico in conformità con il programma annunciato agli elettori. In proposito, fa notare che il Partito Democratico non aveva sottoposto agli

elettori un simile disegno di riforma della Costituzione, così come non aveva esposto agli elettori progetti di riforma della scuola e del lavoro come quelli attuati, i quali suscitano l'interesse e il plauso di culture politiche estranee alle tradizioni della sinistra.

Il disegno di revisione costituzionale all'esame sembra caratterizzarsi per una prevalente preoccupazione per la *governance*, mentre scarsa attenzione è posta su altri aspetti di assoluto rilievo per l'equilibrio del sistema.

Si manifesta, inoltre, un preoccupante disinteresse per la volontà dei cittadini, ai quali sono via via sottratti spazi di espressione, probabilmente perché si ha timore del dissenso. Ciò evidenzia il progressivo deterioramento dei rapporti tra società civile e classe politica, che tende ad arroccarsi su posizioni difensive di retroguardia.

Condivide le preoccupazioni formulate dalla senatrice Taverna e prefigura il giudizio che la storia riserverà in futuro a questo processo di riforma. Richiama, quindi, alle proprie responsabilità le forze di opposizione affinché compiano ogni sforzo possibile per arrestare un processo estremamente dannoso per la tenuta delle istituzioni democratiche.

La senatrice **BONFRISCO** (*CRi*) sottolinea che la riforma costituzionale in discussione non produrrà effetti positivi sul sistema istituzionale, né può considerarsi espressione di un progetto condiviso e di ampio respiro.

Registra, inoltre, che il tentativo di revisione si inserisce in un contesto storico e sociale segnato da una profonda e crescente disaffezione dei cittadini nei confronti della politica e delle istituzioni. Un anno dopo l'avvio del dibattito sulle riforme costituzionali, si può infatti constatare quanto le difficoltà del Paese siano cresciute, non solo a causa della crisi economica. Emerge inequivocabilmente una crisi profonda dell'idea di rappresentanza, che coinvolge tutti i corpi intermedi, come i partiti politici, nati per coagulare gli interessi dei cittadini e realizzare forme di esercizio della sovranità.

Nel sensibile equilibrio che deve definirsi fra Parlamento e Governo, la tempestività delle decisioni è certamente un valore della democrazia, ma non tale da comprimere la rappresentanza e il valore della discussione pubblica.

Con riferimento al superamento del bicameralismo paritario e alla semplificazione del procedimento legislativo, ritiene che il punto di equilibrio tra rapidità delle decisioni e qualità del dibattito e del confronto politico debba essere ricercato nei regolamenti parlamentari, strumento principale per assicurare, da una parte l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza e, dall'altra, per garantire alle opposizioni i mezzi per controllare il Governo ed esercitare le proprie prerogative.

Richiama, tuttavia, la necessità, nell'attuale congiuntura storica, che il Governo sia posto nelle condizioni di realizzare i propri indirizzi, pur nel pieno rispetto del valore del confronto come presupposto per una democrazia matura che, pur consapevole dell'importanza della decisione non trascuri il valore della dialettica politica che - se argomentata e efficace - è uno strumento fondamentale per compiere scelte più idonee e coerenti con l'interesse della collettività.

Con riguardo al testo definito in seconda lettura dalla Camera dei deputati, sottolinea che il tema della elettività del nuovo Senato rappresenta un momento di riflessione politica imprescindibile. A suo avviso, solo un Senato eletto a suffragio universale e diretto potrà realmente imporsi come un'istituzione autenticamente rappresentativa, capace di svolgere con autorevolezza funzione di raccordo tra lo Stato e gli Enti territoriali, secondo indirizzi maturati negli ultimi decenni nel dibattito costituzionale e nella discussione politica.

Inoltre, ritiene che la riforma costituzionale in discussione rappresenti un momento di riflessione e di profondo ripensamento dell'intera architettura istituzionale dell'Unione europea. Essa dovrà dunque essere delle sfide che l'Europa ha davanti a sé. In particolare, il superamento del bicameralismo paritario dovrà favorire la creazione di una Camera che - svincolata dal rapporto fiduciario e in parte ridimensionata quanto a funzioni legislative - dovrà qualificarsi come organo di interlocuzione privilegiata con le istituzioni europee, capace al contempo di ridurre la distanza che sembra sempre più acuirsi tra la società civile e tanto più è necessario ridurre il divario sempre più avvertito fra i cittadini e l'Unione europea.

Anticipa che gli emendamenti presentati dal suo Gruppo affronteranno aspetti di assoluto rilievo. In particolare, mireranno ad una rilevante riorganizzazione del modello regionalista. Precisa, in proposito, che l'ipotesi di istituire "macro-Regioni" potrebbe rappresentare un'innovazione istituzionale decisiva per migliorare i servizi offerti ai cittadini e, conseguentemente, la loro qualità di vita.

Si sofferma quindi su un'ulteriore proposta che il suo Gruppo intende presentare, riguardante le modalità di elezione del Presidente della Repubblica. In particolare, nel momento in cui il Parlamento, dopo cinque

scrutini, non fosse ancora riuscito ad eleggere il Capo dello Stato, l'emendamento proporrà che la scelta sia rimessa ai cittadini.

La senatrice **FATTORI (M5S)** sottolinea che il dibattito sulla riforma costituzionale origina negli anni Settanta dello scorso secolo. Al momento, però, esso appare poco opportuno, per ragioni di metodo e di merito. I due motivi principali che hanno animato il dibattito sulla riforma costituzionale di quest'ultimo anno sono stati il contenimento della spesa pubblica e la tempestività delle decisioni. Riguardo al primo aspetto, ritiene superfluo procedere a una revisione della Costituzione. Importanti risparmi di spesa possono essere conseguiti, infatti, attraverso una sostanziosa riduzione delle indennità dei parlamentari e, più in generale, moralizzando la vita politica.

Riguardo alla richiesta di rapidità nelle decisioni parlamentari, precisa che tale carattere non deve necessariamente connotare il procedimento legislativo. Quest'ultimo deve durare, affinché siano ascoltate le diverse opinioni presenti nella società.

Il sistema della doppia lettura dei disegni di legge consente, inoltre, di rivedere e correggere i testi, eventualmente filtrando interessi non legittimi intervenuti ad inquinare le norme.

La celerità del procedimento legislativo è infine irrilevante, ove si consideri che un numero significativo di leggi ha ad oggetto il recepimento di normative dell'Unione europea. Le altre leggi discusse dal Parlamento richiedono non tanto rapidità nella decisione, quanto piuttosto attenzione nel confronto e nella valutazione delle scelte da compiersi.

Sottolinea che la discussione sulla riforma costituzionale avviene in un Parlamento illegittimo, per via delle censure espresse dalla Corte costituzionale sulla legge elettorale con la quale è stato eletto.

Evidenzia ancora che il disegno di legge di revisione nasce da un'iniziativa governativa, che si per sé mortifica il Parlamento in una materia di sua precipua competenza.

Per quanto concerne i contenuti del progetto di riforma, ritiene che il nuovo Senato difficilmente potrà assolvere ai compiti che gli saranno assegnati, con particolare riguardo alle funzioni di raccordo con le istituzioni dell'Unione europea.

Il nuovo Senato sarà infatti composto in gran parte da consiglieri regionali. Considerata la pessima esperienza del regionalismo italiano, non si comprende quella classe politica - peraltro screditata anche a seguito di numerose inchieste giudiziarie - possa assurgere ad un ruolo di così alto rilievo nell'ordinamento repubblicano.

Per quanto riguarda i criteri di composizione della seconda Camera, denuncia preoccupanti analogie fra i meccanismi di elezione indiretta del Senato e i progetti di riforma costituzionale prospettati negli ambienti della loggia massonica P2.

In riferimento alla revisione del Titolo V della Parte II, evidenzia che la riforma, lungi dal soddisfare le esigenze di rappresentanza delle Regioni, favorisce una preoccupante prospettiva di accentramento dei poteri, riducendo gli spazi di potestà legislativa delle Regioni in materie di grande rilievo, come l'ambiente.

Le divisioni interne al Partito Democratico, in questi mesi, sono indicatori importanti del disagio provocato dalla riforma costituzionale proposta.

Anticipa che il suo Gruppo proporrà di introdurre in Costituzione il meccanismo del *recall*, tipico dell'esperienza statunitense, per cui i cittadini potranno, attraverso particolari meccanismi, revocare l'incarico a quei senatori ritenuti non in grado di esercitare correttamente il mandato parlamentare.

Chiede, infine, di interrompere il dibattito in corso sulla revisione della Costituzione e di rinviare alla prossima legislatura l'avvio di un autentico percorso costituente.

Il senatore **CHITI (PD)** ritiene che la terza lettura al Senato della riforma costituzionale rappresenti un passaggio politico decisivo. Si può ampliare il consenso su un testo che poi - per l'accordo tra i Gruppi parlamentari - la Camera potrebbe far proprio, decidendo così un percorso lineare e sicuro per la sua conclusione; al contrario, si potrebbero approfondire divergenze e lacerazioni, che renderebbero non chiaro e certamente non positivo l'esito del progetto di riforma. Da questo punto di vista, è importante, a suo avviso, l'apporto di tutti. Insieme ai senatori che hanno sottoscritto il documento "Avanti con le riforme", intende contribuire a realizzare, in tempi certi, una buona riforma della Costituzione, che archivi il bicameralismo paritario.

Ritiene che il senatore Quagliariello, per i giudizi espressi nel suo intervento, dimostri di aver letto senza la dovuta attenzione il documento sottoscritto da alcuni senatori del Partito democratico, oppure di

averne fornito un'interpretazione di comodo, così da reiterare affermazioni di principio solenni accompagnate da comportamenti incoerenti.

A suo avviso, non è possibile pensare al nuovo Senato come "contropotere" della Camera dei deputati. Nella Camera che non esprime la fiducia ai Governi devono però essere collocate funzioni che contribuiscono a definire pesi e contrappesi. D'altra parte, sull'elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici della Corte costituzionale e dei membri "laici" del Consiglio Superiore della Magistratura lo stesso senatore Quagliariello sostiene posizioni non diverse da quelle contenute nel documento per le riforme presentato da alcuni senatori del Partito Democratico.

Sottolinea che, all'interno di più Gruppi parlamentari, vi sarebbero state incredibili "amnesie" politiche. Osserva, ad esempio, che sulla legge elettorale - ormai approvata - si scoprono gravissime insufficienze, che erano state sottolineate da senatori e deputati del Partito Democratico, i quali poi si sono assunti la responsabilità di non votarla. Altri, invece, si limitano a sollevare forti critiche dopo che, con il loro voto, ne hanno consentito l'approvazione.

La politica, a suo avviso, è fatta di coerenza, chiarezza e responsabilità, non di enunciati di valore che sono contraddetti nei comportamenti.

È convinto che, sulle riforme costituzionali e sulle leggi elettorali, sia indispensabile ricercare le più ampie intese politiche. Tali convergenze, però, devono essere perseguite in modo trasparente e serio: sono il contrario di operazioni di trasformismo politico, ammantate con nomi altisonanti, ma costruite non tanto per sviluppare, quanto per chiudere lo spazio a un reale confronto. È evidente, infatti, che una eventuale sostituzione - sulle riforme o su qualsiasi altro provvedimento - di voti della maggioranza di governo con voti di Gruppi recentemente creati, formati da senatori prima collocati all'opposizione, sarebbe un fatto politico non archiviabile come un semplice episodio. A suo avviso, si determinerebbe una modifica nella maggioranza che sostiene il Governo e ciò richiederebbe le verifiche che la Costituzione - che su questi aspetti non risulta modificata né oggetto di modifiche - e le stesse regole parlamentari esigono.

La creazione di Gruppi parlamentari di natura trasformistica non favorirebbe la realizzazione delle riforme, ma potrebbe addirittura mettere a rischio la tenuta della legislatura. Per questo, continua a non voler dare credito a dichiarazioni di senatori che si definiscono "responsabili". Del resto, le valutazioni del Presidente del Consiglio, pubblicate sui giornali di oggi, sembrano confermare e confortare il suo giudizio.

Nel corso della discussione è stato espresso un ragionamento sul senso del limite: questo ha un fondamento e, se è affrontato in termini giusti e corretti, in politica rappresenta certamente una virtù. Riguardo alla riforma costituzionale, però, il senso del limite deve prima di tutto guidare l'azione del Governo, dal momento che sulla riforma costituzionale un ruolo centrale spetta al Parlamento.

In secondo luogo, il senso del limite deve orientare i singoli parlamentari, nella consapevolezza del contestoin cui sono chiamati ad operare: è un fatto inedito nella storia della Repubblica, infatti, che un Parlamento si senta legittimato sul piano politico a riformare la stessa Carta costituzionale, pur risultando eletto con una legge elettorale in più parti dichiarata incostituzionale. Da tale situazione, ritiene che si possa uscire solo attraverso un impegno al confronto, al dialogo, alla realizzazione di intese, per non lasciare alcun dubbio sulle procedure che si seguono. Ognuno, infatti, ne risponderà per le responsabilità presenti e per quanto lascerà al futuro, perché la Costituzione - ricorda - non parla solo nei giorni in cui è discussa o è sottoposta al voto. La sua efficacia si valuterà nel futuro e su di essa si misurerà la dignità dell'impegno politico di ogni parlamentare.

Riguardo alle procedure e al merito, per fare un esempio concreto, ricorda che molti non furono all'altezza delle proprie responsabilità, quando si accettò che, nel decreto-legge n. 201 del 2011, che riguardava disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, poi convertito in legge con un voto di fiducia, vi fosse un comma che riguardava il commissariamento di organi delle Province, democraticamente eletti dai cittadini. Evidenzia che, in quella vicenda, vi furono molteplici responsabilità, senza che nessuna di esse attenuasse quella degli altri. In particolare, vi fu la responsabilità del Governo di allora, che propose in un decreto una forzatura rispetto al tema del provvedimento, e aprendo una strada ad una visione della democrazia curvata sotto le esigenze di equilibrio dei conti e di contenimento della spesa pubblica. Vi fu, inoltre, una responsabilità del Presidente della Repubblica, che firmò il decreto-legge. Vi fu, infine, una responsabilità degli stessi parlamentari che lo votarono, piegandosi all'obbligo della fiducia.

La Corte costituzionale in parte rimediò a quel *vulnus*, ma quella esperienza, caratterizzata da procedure non del tutto limpide, non può riproporsi, in altre forme e modalità, nel momento in cui si affrontano modifiche così impegnative e radicali della Costituzione.

Certamente, riconosce l'esistenza di un problema di sobrietà della politica, ma ritiene che il tema debba essere affrontato in altro modo: con la riduzione del numero dei parlamentari - senatori e deputati - e con una riorganizzazione delle indennità parlamentari, che dovrebbero essere equiparate a quelle del

sindaco della capitale.

Ancora, il senso del limite, che bisogna tenere presente nello svolgimento dei propri compiti, non deve orientare alla costruzione di mediocri tattiche e accomodamenti. Deve, invece, contribuire affinché una riforma costituzionale - che è necessaria e urgente - si realizzi in modo coerente e produca un positivo aggiornamento della Costituzione e non un complesso di norme contraddittorie, eterogenee, che mascherano - per quanto attiene all'assetto del Parlamento - un "monocameralismo" di fatto, mascherato da un bicameralismo più confuso che differenziato. Se l'obiettivo è il monocameralismo, occorre un'affermazione chiara, affinché possano essere coerentemente creati altri, al momento inediti, strumenti di garanzia e controllo, nonché nuovi ed efficaci canali di partecipazione dei cittadini.

La scelta contenuta nel progetto appare invece estremamente incoerente. La Camera dei deputati risulta, nella proposta, immutata, conservando una composizione assolutamente pletorica rispetto alla riduzione del numero dei senatori.

Per altro verso, il nuovo Senato - in parte già dopo la prima lettura e ancor più dopo le modifiche introdotte dalla Camera - è un'istituzione che, oltre ad essere ridimensionata nella composizione, non svolge realmente né una funzione di garanzia, né una funzione di rappresentanza dei territori.

Ritiene necessaria una riflessione sulle ragioni che impongono il superamento del bicameralismo paritario, ritenendo non convincenti le ragioni addotte, riguardanti l'esigenza di accelerare il procedimento legislativo ed evitare defatiganti *navette*. Si tratta di rilievi che non colgono nel segno. Cita, a tale riguardo, i dati della legislatura in corso: l'82,6 per cento dei disegni di legge approvati sono di iniziativa del Governo; quasi il 50 per cento di questi sono decreti-legge e altre leggi contengono deleghe con principi direttivi assai generali. Dall'inizio della legislatura, sono state poste 52 questioni di fiducia; il tempo medio per l'approvazione dei disegni di legge di iniziativa governativa è di 49 giorni.

In questi anni, è stata in realtà superata nei fatti la centralità delle assemblee elettive: il bicameralismo paritario, che era stato positivo nei primi anni di vita della Repubblica, è poi diventato un fattore ritenuto non più sostenibile. Dalla centralità delle assemblee elettive si è passati alla centralità degli Esecutivi, smarrendo un equilibrio - che invece resta fondamentale e andava costruito - tra rappresentanza e governabilità. La rappresentanza viene mortificata e impoverita a tutti i livelli, dai Comuni allo Stato. Si tratta di un fenomeno di portata storica straordinaria, del quale occorre essere consapevoli. In proposito, richiama, alcune riflessioni contenute nel saggio di Leonardo Morlino "Democrazie e democratizzazioni", nel quale si prende in esame l'andamento dei processi di democratizzazione nel mondo e si affronta anche il caso italiano.

Analoghe considerazioni possono compiersi, a suo avviso, in merito al potere di controllo delle Camere sull'attività dei Governi. L'esperienza parlamentare dimostra quanto assai poco efficaci siano gli strumenti - interrogazioni, mozioni o ordini del giorno - offerti dalle procedure.

Il cardine che determina il superamento di un bicameralismo paritario è dato dal fatto che la sola Camera dei deputati esprime la fiducia ai Governi e decide in via definitiva sulle leggi non bicamerali. Su questo obiettivo, esiste una convergenza pressoché unanime in Parlamento.

Per le modalità con le quali realizzare compiutamente l'obiettivo, occorre intervenire sull'articolo 2, riguardante la composizione della seconda Camera. Coloro che avanzano questa proposta sono spesso presentati come fautori della conservazione. Tuttavia, a suo avviso, voler conservare in capo ai cittadini la pienezza della sovranità, asse fondamentale e valore guida della Costituzione e della democrazia, è un dovere. Ritiene, infatti, che consentire ai cittadini di eleggere direttamente 95 senatori, in concomitanza con le elezioni regionali, sia la via maestra e preferibile. È il percorso giusto per evitare un cortocircuito tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta: la democrazia rappresentativa deve cogliere come un possibile arricchimento la volontà dei cittadini di partecipare, di assumersi le responsabilità nelle scelte.

L'elezione dei senatori da parte dei cittadini non precede in astratto, ma segue in concreto e in modo coerente la questione sulle competenze da attribuire al Senato e l'ambito delle materie su cui mantenere un procedimento bicamerale paritario.

Questo orientamento si rafforza come scelta preferenziale, dopo l'avvenuta approvazione della nuova legge elettorale. Questa legge, a forte impronta maggioritaria, risolve i problemi della governabilità, modificando nella sostanza la forma di Governo. Il Primo Ministro è scelto dai cittadini e ha una maggioranza del 55 per cento dei seggi alla Camera dei deputati. In proposito, ritiene sia preferibile, già nella legislatura in corso, una volta portata a compimento la riforma costituzionale in esame, definire in Costituzione i poteri del Presidente del Consiglio. È evidente, a suo avviso, che il Primo Ministro debba avere il potere di proporre e revocare i Ministri. Occorre riflettere sul ruolo che avrà in caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati, rispetto a quello del Presidente della Repubblica, valutare se introdurre - e in quale forma - la sfiducia costruttiva. Altrimenti, essendo stato previsto un

premio di maggioranza alla lista vincente, vi è il rischio che si inveri, per il Parlamento, il principio "*simul stabunt, simul cadent*" rispetto al Primo Ministro.

In tutte le grandi nazioni europee, i Primi Ministri hanno forti poteri politici, ma - dalla Gran Bretagna alla Germania e alla Spagna - questi sono controllabili e anche revocabili dai Parlamenti.

Ritiene che anche mantenere l'elezione diretta dei senatori, in concomitanza con il voto per le Regioni, comporti - a proposito di senso del limite - il più contenuto spettro di modifiche al testo approvato dalla Camera. Si potrebbe inserire questo aspetto nell'articolo 2 del disegno di legge costituzionale, rinviando i principi di attuazione a una legge elettorale ordinaria. Al tempo stesso, si potrebbe prevedere, sempre all'articolo 2, la partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle sedute del Senato.

Attraverso queste scelte, si rafforza il collegamento del nuovo Senato con i territori e si mantiene la forte legittimazione garantita dal voto diretto dei cittadini. A suo avviso, continuare a ritenere che in tal modo si terrebbe aperta la possibilità per reintrodurre al Senato il voto di fiducia ai Governi significa usare in modo spregiudicato argomentazioni strumentali.

Si potrebbero ampliare le competenze del Senato, mantenendo come riferimento, per questi aspetti, il testo approvato in prima lettura e ulteriormente arricchendolo. Si tratterebbe di valorizzare le funzioni di controllo sulle politiche pubbliche, sulle nomine ai vertici dello Stato e su quelle delle *Authority*.

Anche sulla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, il testo approvato dal Senato in prima lettura era, a suo avviso, più equilibrato, nonostante l'attrazione di alcune materie alla competenza statale. La Camera dei deputati, invece, rafforza un progetto centralista, supportato addirittura da una "clausola di prevalenza", che normalmente è presente negli ordinamenti federali.

Allo stesso, a suo giudizio, occorre ripristinare l'autonoma elezione, da parte del Senato, di due giudici della Corte costituzionale.

Inoltre, sulle materie da conservare in un ordinamento di bicameralismo paritario, oltre le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, nonché i *referendum* e i trattati con l'Unione Europea, bisognerebbe considerare anche le leggi elettorali per le elezioni politiche. È inopportuno, infatti, che queste siano nelle prerogative pressoché esclusive di una maggioranza che vince le elezioni alla Camera.

Dovrebbe essere prevista una competenza bicamerale anche in materia di libertà religiosa, a partire dalle leggi attuative del concordato con la Chiesa cattolica e delle intese con le altre confessioni religiose, per le leggi in materia di diritti civili e che investono questioni eticamente sensibili.

Sottolinea, inoltre, che la scelta dell'elezione dei senatori da parte dei cittadini, in concomitanza con il voto per le elezioni regionali, consentirebbe di risolvere altre questioni emerse e non sottovalutabili: da quella dell'immunità dei parlamentari a quella della elezione del Presidente della Repubblica. A tale riguardo, dal momento che il Senato sarà composto da cento membri, ritiene opportuno ampliare la platea dei delegati regionali e inserire, ad esempio, i sindaci dei comuni capoluogo.

Si possono seguire anche altre strade, però non si può dar vita a innesti casuali e contraddittori, che producono un impoverimento della democrazia e un peggioramento nel funzionamento delle sue istituzioni.

Si possono prendere in considerazione i modelli delle grandi nazioni europee. Ad esempio, in Germania, il *Bundesrat* è composto dai soli rappresentanti dei Governi regionali, i quali esprimono un voto unitario per delegazione territoriale, e le sue competenze sono ampie, non come quelle che l'attuale testo prevede per il futuro Senato italiano. Soprattutto, nel procedimento legislativo, il *Bundestag* - per non tener conto delle proposte della seconda Camera - deve respingerle con un consenso di voti equivalente. Inoltre, la legge elettorale per la Camera prevede che il 50 per cento dei seggi siano uninominali, mentre il restante 50 per cento sia attribuito in modo proporzionale, con uno sbarramento al 5 per cento.

Il modello tedesco imporrebbe una modifica radicale del progetto di riforma costituzionale all'esame e rimetterebbe in discussione anche la legge elettorale, recentemente approvata, come pure la forma di governo, che dovrebbe modellarsi sul cancellierato. Pur ritenendola una scelta meno convincente per l'Italia, si dichiara pronto a sostenerla, qualora la maggior parte delle forze politiche convergesse su tale soluzione. Ma è indubbio che rappresenterebbe un'inversione ben più radicale delle proposte sulle quali si è soffermato.

Ritiene che occorra un'ampia intesa politica: se si realizza, allora il testo che sarà approvato dal Senato, quale che siano le modifiche apportate, verrà sostenuto anche alla Camera dei deputati dai Gruppi che l'hanno sottoscritto e la riforma costituzionale avrà un esito positivo. È questo il suo proposito: un fallimento sarebbe la sconfitta della politica e del Parlamento, non solo di una maggioranza di governo.

Da qualche parte si sono sollevate considerazioni sulle eccessive competenze indicate nel documento per le riforme, sottoscritto insieme ad altri senatori: invita chi formula queste critiche a prendere in esame le

competenze che sono attribuite al Senato francese.

Il Senato italiano rischia di passare da un ruolo primario per competenze, responsabilità e modello di legittimazione popolare ad una collocazione insignificante tra le cosiddette "Camere alte". Attualmente avrebbe una funzione più incisiva la stessa Camera dei *Lord*, che non è in alcun modo elettiva.

Tale questione non riguarda i senatori attuali o futuri, riguarda la democrazia, la sua necessità di assicurare rappresentanza e governabilità, partecipazione ed equilibri tra le istituzioni. Del resto, il Presidente del Consiglio ha pubblicamente affermato che, con l'approvazione della nuova legge elettorale, sarebbe stato necessario individuare nella riforma costituzionale un sistema di pesi e contrappesi, con ciò riconoscendo evidentemente che quelli previsti non erano sufficienti, adeguati o che addirittura erano assenti. Essendo abituato a prendere sul serio le parole pronunciate pubblicamente da chi ha una delle più alte responsabilità in democrazia - quella di guidare il Governo - e che per di più è il segretario del partito di cui è esponente, mantiene un atteggiamento di fiducia.

Si sofferma, infine, sulla questione dello spazio di emendabilità dell'articolo 2, che peraltro la Camera ha modificato. A suo avviso, scegliere la linea di un'interpretazione restrittiva sarebbe in contrasto rispetto alla volontà di un confronto per ampliare le convergenze. Rileva che la decisione spetta al Presidente del Senato. A ogni parlamentare, però, spetta una riflessione e un'assunzione di responsabilità.

Non si può non tenere conto, a suo avviso, di un precedente non irrilevante: nel 1993, di fronte ad una riforma costituzionale riguardante l'articolo 68, cioè l'autorizzazione da parte delle Camere per le perquisizioni personali e domiciliari o per l'arresto di membri del Parlamento, alla insindacabilità dei parlamentari per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, il presidente del Senato Spadolini ammise la presentazione di due emendamenti per introdurre nuovi commi, senza riferimento a modifiche intervenute alla Camera dei deputati. In tal modo, fece prevalere l'impegno a realizzare ampie intese sulle modifiche alla Costituzione, rispetto a ristrette e assai discutibili prassi, che a suo avviso si giustificano in presenza di procedimenti legislativi ordinari. In quell'occasione, quindi, sebbene l'articolo non fosse stato modificato dalla Camera, il presidente Spadolini, sulla base di una convinta iniziativa della Commissione che aveva esaminato il testo in sede referente, consentì l'inserimento di nuovi commi. Ricorda che il presidente della Camera Giorgio Napolitano non contestò tale procedura, ma a sua volta ammise il testo modificato dal Senato, consentendo la presentazione di emendamenti rispetto alle innovazioni che erano state introdotte. Uno dei due commi fu poi approvato definitivamente ed entrò a far parte della Costituzione.

Il senatore **MORRA** (*M5S*) sottolinea che il progetto di revisione della Costituzione dovrebbe consentire un ammodernamento del patrimonio di regole condivise previsto dall'Assemblea costituente, che riuscì a trovare un'equilibrata sintesi in esito a un confronto articolato, in cui vi furono anche aspre contrapposizioni ideologiche. Infatti, la Costituzione del 1948 consentì la ricostruzione economica e la trasformazione sociale del Paese, dopo la tragedia della guerra, con l'affermazione dei principi di democrazia e uguaglianza.

È opportuno, a suo avviso, trarre un insegnamento da quegli eventi storici: bisognerebbe definire, innanzitutto, un complesso di valori condivisi, attraverso una compartecipazione di tutte le parti politiche e sociali, da cui far discendere poi un sistema di regole comuni. In questo modo, infatti, è possibile conciliare la distanza fra la costituzione materiale e quella scritta.

L'attuale progetto di riforma si propone il superamento del bicameralismo paritario al solo fine di rendere più veloce la produzione normativa. Tuttavia, a suo avviso, la principale criticità dell'ordinamento è costituita non tanto dalla lentezza dell'*iter* di approvazione delle leggi, quanto dalla loro scarsa qualità e tempestività. Il Parlamento, infatti, risulta spesso impegnato in defatiganti dibattiti, appesantiti dall'eccessivo dettaglio delle norme in esame. Si svilisce, così, il principio della universalità della norma, la quale solo in un momento successivo dovrebbe essere declinata in regole concrete e specifiche.

Condivide, pertanto le considerazioni del senatore Tocci circa l'opportunità di arricchire il sistema delle fonti del diritto, interponendo, tra le leggi costituzionali e quelle ordinarie, le leggi di indirizzo. In tal modo, si potrebbero fissare i principi generali, rinviando la definizione delle modalità di attuazione a leggi ordinarie e regolamenti.

Si potrebbe altresì circoscrivere l'utilizzo, da parte dell'Esecutivo, della decretazione d'urgenza, che è la massima espressione della degenerazione del sistema. Spesso, infatti, gli interventi adottati sotto la pressione degli eventi creano una persistente situazione di emergenza, che giustifica interventi straordinari, in deroga alle regole vigenti.

Auspica, quindi, la creazione di uno Stato più efficace e snello, che consenta di superare le distorsioni determinate dalla partitocrazia, anche attraverso la partecipazione responsabile e consapevole dei

cittadini, in un'ottica di sussidiarietà.

In tal modo, la politica tornerà a rispondere agli elettori delle scelte compiute al fine di tutelare i diritti, in particolare in materia di sanità e scuola, due settori nei quali gli interventi dovrebbero essere sempre svincolati da logiche di profitto.

Il senatore **COLLINA** (PD) ricorda brevemente l'intervento del presidente Napolitano, da lui interamente condiviso, che ha offerto spunti su cui tutti dovrebbero riflettere.

Ritiene che, dopo numerosi tentativi infruttuosi, sia giunto il momento di superare il bicameralismo paritario e avere un Senato finalmente rappresentativo delle articolazioni territoriali del Paese.

Giudica positivamente il lavoro svolto dalla Camera, che non solo ha mantenuto la *ratio* ispiratrice della riforma, dando ad essa maggiore coerenza e sostenibilità istituzionale, ma ha anche migliorato il testo nella parte relativa alle competenze delle due Camere.

Osserva che le riforme non debbono avere obiettivi astratti, ma devono mirare alla realizzazione di scopi concreti.

Oltre al tema della creazione di diversi canali rappresentativi che possano integrarsi per una più compiuta e avanzata democrazia, ritiene di assoluto rilievo operare efficaci interventi sull'architettura istituzionale che possano incidere sul sistema economico, favorendo una progressiva riduzione delle differenze che ancora persistono - sul piano sociale e dell'assetto produttivo - tra le Regioni. Come affermato da molti osservatori, le riforme costituzionali possono favorire in misura significativa la competitività del Paese.

Il disegno riformatore rappresenta la cornice entro la quale realizzare interventi di legislazione ordinaria sui settori più importanti dell'ordinamento. Al riguardo, richiama l'impegno profuso dal Parlamento per l'approvazione di provvedimenti di grande impatto sociale come quelli riguardanti il lavoro. Ricorda, inoltre che sono attualmente all'esame del Senato disegni di legge altrettanto rilevanti, come il disegno di legge di delega per la riforma delle pubbliche amministrazioni e il disegno di legge relativo al Terzo settore.

Quanto alla composizione del nuovo Senato, ritiene che un consigliere regionale possa proficuamente ricoprire anche il ruolo di senatore e che tale duplice ruolo è suscettibile di apportare vantaggi ai territori rappresentati.

In relazione ai rischi paventati da alcuni colleghi, ritiene che la democrazia italiana, anche grazie al controllo attento dei cittadini e dei loro eletti, abbia raggiunto una maturità tale da escludere ipotesi di svolte autoritarie.

Il senatore **MIGLIAVACCA** (PD) ritiene che, prima di guardare al nuovo Senato, sia doveroso soffermarsi sulle caratteristiche del sistema istituzionale e politico che si sta definendo.

Si sofferma su due aspetti della riforma particolarmente significativi: la previsione di una sola Camera politica eletta con un sistema maggioritario e dotata di ampi poteri, ulteriormente rafforzati dalla lettura nell'altro ramo del Parlamento, e un rilevante trasferimento di competenze dalle Regioni allo Stato centrale.

Riguardo a questo ultimo aspetto, rileva che a importanti materie già trasferite alla competenza esclusiva dello Stato, la Camera ne ha aggiunte altre, quali le politiche sociali, l'istruzione e la formazione professionale, introducendo - come rilevato dalla presidente Finocchiaro - una forma di competenza esclusiva limitata alle disposizioni generali e comuni. Ritiene che si tratti di un'inversione di marcia rispetto alla riforma del Titolo V.

Per rispondere alla crisi del regionalismo e alla moltiplicazione dei contenziosi, a suo avviso, c'erano due strade possibili. La prima consisteva nel rivedere le cause profonde di questa crisi, rintracciabili nelle dimensioni delle Regioni, nell'assenza di un vero principio di responsabilità fiscale, nei confini incerti tra competenze statali e regionali, nell'eccesso di funzioni amministrative delle Regioni. La seconda strada consisteva nel ridimensionamento dell'autonomia regionale. Con tutta evidenza è stata scelta quest'ultima strada.

È opportuno, inoltre, considerare la legge elettorale, che pur avendo il rango di legge ordinaria, ha un valore costituzionale perché regola la formazione della rappresentanza democratica. Precisa di non voler rievocare passate discussioni, pur osservando che, da più parti, stanno riaffiorando gli interrogativi a suo tempo sollevati anche da lui. Si limita a rilevare che questa legge prevede una Camera politica controllata dal primo partito, con una maggioranza di deputati non scelti direttamente dai cittadini.

Ritiene che, partendo dal superamento del bicameralismo perfetto, si stia disegnando una ben più ampia

riorganizzazione dei poteri. In particolare, si stanno delineando una concentrazione del processo decisionale e una semplificazione del sistema istituzionale che giustificano un supplemento di riflessione sulla natura del Senato e, a suo avviso, rendono arbitrari i tentativi di rappresentare questa richiesta come una volontà di conservazione o di rallentamento.

All'elezione diretta del *Premier*, al rafforzamento delle capacità decisionali del Governo e della maggioranza deve corrispondere il rafforzamento sia degli istituti di garanzia e di controllo, sia della rappresentatività delle comunità territoriali nel nuovo Senato. Questa appare la questione fondamentale ed è la ragione per cui si deve ritornare a discutere della natura, delle funzioni e della composizione del Senato.

Tutto ciò non per ripristinare una forma di bicameralismo paritario mascherato, ma per fare del nuovo Senato il soggetto istituzionale che, insieme ad alcuni compiti legislativi, esprime funzioni di controllo, partecipa all'elezione degli organi di garanzia, arricchisce la rappresentanza democratica della nazione.

Il modello scelto in prima lettura, come è noto, è un modello originale, un ibrido: non il Senato delle autonomie, come è il modello francese, e non il Senato delle Regioni, come è il *Bundesrat* tedesco, ma un Senato espressione delle istituzioni territoriali, con alcune circoscritte competenze.

La Camera ha introdotto modifiche rilevanti, riducendo la partecipazione del Senato al procedimento legislativo, alle funzioni di controllo e all'elezione degli organi di garanzia. Così, a suo avviso, si corre il rischio di allontanarsi ancora di più dai modelli europei e di configurare un'istituzione di dubbia utilità.

Cita, ad esempio, il modello francese, nel quale la Costituzione prevede che il Parlamento vota le leggi, controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche. Nell'ambito del Parlamento, poi, il Senato, eletto con suffragio indiretto, ma con una base elettorale molto più ampia di quella prevista nel progetto di riforma in esame, assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica. Da questa definizione, derivano competenze rilevanti in materia di legislazione, di controllo - ad esempio delle leggi finanziarie, con l'assistenza della Corte dei conti - di partecipazione all'elezione degli organi di garanzia, persino del Consiglio superiore della magistratura.

Propone, quindi, un raffronto con il modello tedesco, nel quale la Costituzione prevede che, attraverso il *Bundesrat*, i *Länder* collaborino alla legislazione, all'amministrazione della federazione e agli affari dell'Unione europea. In Germania, la piramide è rovesciata: la federazione ha competenze definite, il resto è affidato ai *Länder*. Per fare un esempio estremo, il *Bundesrat* è coinvolto persino in materia di difesa.

In Spagna, invece, il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale. Questa rappresentanza si esprime con l'elezione in ogni provincia di quattro senatori a suffragio libero e diretto.

Precisa che la proposta non è ripartire da questi modelli, sebbene non risulta che essi ostacolino la governabilità e la stabilità in quei Paesi, perché ciò significherebbe riavviare il procedimento di revisione. Tuttavia, tra quei modelli e quello proposto dal progetto di riforma all'esame, c'è spazio per alcune correzioni, che diano un senso ed utilità al Senato, in primo luogo agendo sulle competenze.

Riservandosi di entrare nel dettaglio attraverso gli emendamenti, indica tre linee di correzione. La prima è rafforzare la partecipazione del Senato al processo legislativo, quanto meno nell'area delle competenze di cui dovrebbe essere espressione, cioè le Regioni e gli enti locali. A suo avviso, infatti, a seguito del riassorbimento nel procedimento ordinario delle leggi di bilancio che incidono sulla finanza regionale e locale, di quelle sugli indicatori di costo e delle disposizioni generali in materia di territorio, protezione civile e tutela dei beni culturali, al Senato - e, quindi, alle istituzioni che esso dovrebbe rappresentare - è assegnato uno spazio residuale.

In secondo luogo, occorre rafforzare - o quanto meno ripristinare - le funzioni diverse da quelle legislative previste nella prima lettura: la partecipazione alla costruzione dell'ordinamento europeo, la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, il controllo e la valutazione delle politiche pubbliche, l'espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo. Proprio in ragione della sottrazione del Senato al vincolo fiduciario, è necessario, per l'equilibrio dei poteri, che alcune di queste funzioni ricadano nella sfera di competenza della seconda Camera.

Infine, occorre ragionare sul sistema delle garanzie, ripristinando l'elezione diretta, da parte del Senato, di due membri della Corte costituzionale. Sarebbe anche opportuno riconsiderare la base elettorale e i *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Infine, auspica un'approfondita riflessione per valutare se in alcuni campi - ad esempio, in materia di leggi elettorali e sui temi etici - sia più utile affidarsi alle decisioni dell'unica Camera politica, con il rischio di continui cambiamenti in ragione dell'alternanza, oppure puntare ad una maggiore stabilità di queste norme con un procedimento legislativo più complesso.

A suo avviso, poi, occorre tornare a discutere del metodo di elezione del Senato. Del resto, ad una

Camera dei deputati che detiene gran parte delle funzioni politiche e legislative, che è dominata dal primo partito e composta da una maggioranza di nominati, non si può aggiungere un Senato la cui legittimazione e rappresentanza si fonda su accordi politici all'interno dei consigli regionali. Si determina, in tal modo, un evidente indebolimento dell'istituzione regionale nella considerazione pubblica. Non è un'opinione personale, lo testimonia il crollo della partecipazione alle elezioni regionali.

Affidando l'elezione dei senatori a un anello debole del sistema, a una contrattazione nei Consigli regionali, a suo avviso, vi sarebbe il rischio di far nascere un Senato fragile e di impoverire ancor di più la rappresentanza dell'intero sistema istituzionale. D'altra parte, come indicano altri modelli costituzionali, la rappresentanza dei territori ha un valore più ampio della rappresentanza dei consigli regionali integrati da un sindaco.

Pertanto, per dare una base di legittimazione più credibile e trasparente al nuovo Senato, evitando di riavviare il procedimento, la strada più semplice è quella di prevedere l'elezione diretta dei senatori in concomitanza con le elezioni regionali. Nella Costituzione sarebbe sufficiente scrivere il principio, non la normativa elettorale, affidandone poi la traduzione concreta alla legge ordinaria. Una legge ordinaria che potrebbe procedere in parallelo alla riforma costituzionale e che, con opportuni meccanismi, potrebbe saldare l'elezione diretta e proporzionale dei senatori con quella dei consigli regionali.

Ritiene possibile apportare questa correzione, in quanto l'articolo 2, anche se solo in un punto specifico, è stato modificato dalla Camera, tanto che dovrà essere posto nuovamente in votazione nel suo complesso. Peraltro, esistono precedenti che lo consentono. Del resto, ciò non comporterebbe un rallentamento del procedimento, dal momento che il Senato molto probabilmente farà altre correzioni. I tempi dell'*iter* del disegno di legge costituzionale, quindi, non cambierebbero.

Sarebbe però una scelta lungimirante per il nuovo equilibrio costituzionale perché, senza stravolgimenti, conferirebbe una base più solida al nuovo Senato. Sarebbe lungimirante anche dal punto di vista politico, perché creerebbe le condizioni per allargare il consenso, o quanto meno per ridurre le distanze oggi esistenti. Infatti, con le prove di forza, a suo avviso, si rischia di più che con il dialogo.

La seduta, sospesa alle ore 13,30, riprende alle ore 13,45.

La senatrice **STEFANI** (LN-Aut), nel condividere gli interventi dei colleghi Chiti e Gotor, ricorda che alle opposizioni non è stato permesso di contribuire, nonostante la loro massima disponibilità, al progetto di riforma in discussione. Ecco perché, lo scorso anno, in occasione della prima lettura, invece di un confronto costruttivo, si registrò una forte tensione.

Pur ritenendo condivisibili alcuni presupposti della riforma, evidenzia come l'attuale formulazione del testo sollevi molteplici dubbi.

Innanzitutto, relativamente alle esigenze di rappresentatività. A fronte di un allontanamento dei cittadini dalla vita politica, si introduce l'elezione indiretta dei nuovi senatori, ripetendo la negativa esperienza degli attuali organi provinciali, a seguito dell'approvazione della legge n. 56 del 2014..

Inoltre, con la nuova legge elettorale, si prevede che alla Camera ci sarà un alto numero di "nominati" dalle segreterie dei Partiti.

Relativamente ai rapporti tra Stato e Regioni, evidenzia una torsione centralista, che depotenzia le Regioni nel riparto delle competenze, con il rischio di ulteriori contenziosi.

Infine, relativamente ai rapporti tra poteri, ritiene che la riforma realizzi un pericoloso sbilanciamento a favore del Governo.

Conclude con un riferimento al tema dell'immunità parlamentare, che non deve considerarsi, a suo avviso, come una sorta di impunità. In qualità di membro della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ritiene si sia perduta l'occasione per una riforma complessiva dell'istituto, eventualmente prevedendo che su singoli casi spetti a un organo terzo il compito di pronunciarsi.

Il senatore **ZANDA** (PD) afferma che la riforma costituzionale in discussione riguarda essenzialmente due temi tra loro connessi: la fine del bicameralismo perfetto e una nuova disciplina degli ambiti legislativi dello Stato e delle Regioni.

Non avendo il tempo di interloquire con tutte le argomentazioni emerse nelle ultime sedute della Commissione, sostiene che svolgerà solo alcune considerazioni di natura politica e di metodo sulle modifiche del Senato, questione sulla quale si è aperto un dibattito molto ampio, con contrapposizioni non solo tra i Gruppi, ma anche tra senatori dello stesso gruppo parlamentare.

Il primo punto affrontato è rappresentato dall'urgenza della riforma.

Alcuni commentatori hanno più volte rimproverato il Governo e la maggioranza d'aver perso tempo sulla riforma della Costituzione, così sottraendolo agli impegni di natura economica. A parte la considerazione che nell'ultimo anno l'attenzione all'economia non è certo mancata, per l'Italia una parte consistente della crisi economica trova le sue radici proprio nella mancanza o nella scarsa efficacia di quegli strumenti istituzionali di cui tutti i Governi democratici dispongono per attuare con tempestività le politiche economiche necessarie.

Ritiene che un Parlamento in grado di dominare il processo legislativo e una legge elettorale che garantisca governabilità siano le indispensabili premesse per dare attuazione alla politica di qualsiasi governo, e in particolare alle misure di politica economica.

Ricorda, altresì, che la discussione politica, parlamentare e costituzionale sul bicameralismo paritario e in particolare sulla natura del Senato, aperta sin nella stessa Assemblea Costituente, non abbia mai avuto una conclusione positiva, soprattutto per la cautela di chi, per ragioni di politica interna e internazionale, preferiva un Parlamento lento e quantitativamente poco produttivo, ma composto da due Camere gemelle, a un Parlamento sempre bicamerale, ma con una sola Camera titolare della fiducia e responsabile della parte più rilevante delle competenze legislative.

Si possono ricordare sia gli avvertimenti in tale materia formulati da Giuseppe Dossetti, sia il Comitato per le modifiche della composizione del Senato, costituito già nel 1948 dal Presidente del Senato De Nicola.

Auspica che oggi tutti i senatori possano affrontare il tema della riforma del Senato con uno spirito che tenga conto di quanto sia urgente e necessario ridare forza al potere legislativo e dotare l'Italia degli strumenti decisionali indispensabili per il governo dell'economia e dei grandi mutamenti sociali.

Ricorda ancora che la discussione in corso è stata originata da un disegno di legge governativo. Da parte di alcuni è stato sostenuto che l'iniziativa del Governo sarebbe impropria, essendo la revisione costituzionale materia prettamente parlamentare.

Questa eccezione è, a suo avviso, inesatta. Rammenta che agli atti del Parlamento repubblicano, tra i numerosissimi progetti di revisione della Costituzione, ben trentasei sono di iniziativa governativa, così come sono decine i casi di commissioni e comitati governativi per lo studio o l'istruttoria di modifiche alla Costituzione, ed altrettanto numerosi sono i ministri cui è stata attribuita una delega alle riforme istituzionali e costituzionali. Da sempre, pertanto, i Governi della Repubblica hanno assunto iniziative di riforma.

Richiama, invece, il grave rischio di politicizzare la riforma, con l'obiettivo di usarla per far cadere il governo o almeno per indebolirlo.

Tale tentazione, a suo avviso, produrrebbe uno scontro di natura politica più che di merito, che finirebbe per favorire gli oppositori della riforma.

Tra le obiezioni al provvedimento, la più bruciante - nonché la più ingiustificata - è quella che definisce "non democratica" sia la fine del bicameralismo integrale, sia la scelta di un'elezione di secondo grado per i componenti del nuovo Senato.

Pur riconoscendo la legittimità di tali opinioni e dichiarando di impegnarsi nella ricerca di soluzioni maggiormente condivise, aggiunge però che sostituire pezzi di maggioranza con nuovi apporti dall'opposizione è impossibile, se la maggioranza resta salda. Auspica modifiche migliorative alla riforma per numerose ragioni, politiche e parlamentari. Ma ritiene di non poter accettare che l'elezione di secondo grado venga bollata come "antidemocratica".

L'Italia è l'unico tra i 28 Paesi dell'Unione europea ad avere ancora un bicameralismo paritario.

Cita a tale proposito il professor Roberto D'Alimonte, esperto molto noto e di grande valore, che ha svolto una approfondita analisi comparata sulle istituzioni parlamentari in Europa, da cui è emerso che su 28 Paesi dell'Unione, 15 hanno sistemi parlamentari monocamerale. Tra i 13 Paesi che hanno una seconda Camera - sempre, tranne l'Italia, con funzioni ridotte -, solo 5, sempre secondo l'analisi di D'Alimonte, hanno una seconda Camera eletta direttamente dal popolo.

Aggiunge che l'elezione diretta dei senatori riproporrebbe il tema della necessità del bicameralismo paritario e non sarebbe coerente con la mancata attribuzione del voto di fiducia al Senato

A tale riguardo propone l'ipotesi di forme di elezione "diretta" di consiglieri regionali, segnalati agli elettori in un listino *ad hoc* ed esplicitamente candidati a fare i senatori.

Affronta poi l'osservazione su una presunta "indegnità" dei consiglieri regionali a sedere in Senato. Evidenzia che i limiti e le degenerazioni di alcune Regioni siano innegabili. Ritiene però non corretto

escludere a priori la legittimità dei consiglieri regionali a sedere in Parlamento, anche considerato che sono stati selezionati per lo più con voti di preferenza e non con le "liste bloccate".

Richiama, inoltre, l'importanza della linearità del procedimento che dovrà essere seguito.

Sulle riforme mancate degli ultimi decenni, infatti, ha pesato, oltre al merito dei contenuti, anche il fallimento dei diversi metodi impiegati per realizzarle.

Nel 2001 ha fallito l'abbandono del metodo delle grandi intese. Nel 2005 ha fallito l'idea di poter forzare l'articolo 138 della Costituzione per modificarne 52 articoli e stravolgere contestualmente tutti i principali istituti della Repubblica. Nei decenni precedenti hanno fallito tutti i tentativi di derogare all'articolo 138 con l'istituzione di commissioni bicamerali o con l'adozione di procedure speciali.

La scelta adottata in questa occasione è stata invece quella di proporre una riforma all'interno del dettato dell'articolo 138, scelta opportuna che valorizza l'azione del Parlamento.

Invita a non vanificare ancora una volta il tentativo di riforma con una terza lettura che forzasse gli spazi emendativi disponibili, a cominciare dall'articolo 2, dove quattro commi sono rimasti identici e solo nel quinto, dedicato alla durata del mandato senatoriale, è stata apportata una minima correzione consistente nella sostituzione di una sola preposizione, da "dai" a "nei".

Richiama altresì l'inopportunità che il Regolamento del Senato possa essere messo da parte per favorire larghe convergenze ed esprime seri dubbi sulla correttezza di applicazioni estensive del Regolamento stesso, soprattutto in materia costituzionale.

Conclude con una considerazione sull'interesse nazionale. Dopo una parentesi di più di vent'anni, in cui il nostro Paese è rimasto spesso inascoltato, l'Europa e le grandi potenze stanno registrando importanti novità: segni positivi sul PIL, sull'occupazione, sulle importazioni, su taluni settori industriali, un nuovo ritmo della produzione legislativa per il rinnovo delle istituzioni, per la lotta alla corruzione, per il mercato del lavoro, per la scuola, per una migliore pubblica amministrazione, per lo sviluppo dell'economia.

Tali notazioni positive si verificano in uno scenario internazionale che vede moltiplicarsi le tensioni. Dalla Grecia all'Ucraina, dalla nuova guerra mondiale "a pezzi", alla violenta aggressività del terrorismo internazionale, dalle migrazioni di massa sino ai rischi di una possibile flessione dell'economia cinese.

A tale proposito ritiene che il Parlamento debba avere consapevolezza dell'estrema delicatezza della fase attuale e della possibilità che la debolezza del quadro generale possa durare ancora a lungo. Il Parlamento ha il dovere di proteggere l'interesse nazionale e favorire quel credito che il Governo italiano sta iniziando ad acquisire nel contesto europeo ed internazionale.

Le vicende recenti della Grecia sono molto indicative della fase che attraversa l'Europa. La Grecia ha insegnato infatti che in Europa si può essere presenti solo se si è capaci di fare le riforme.

L'Europa sa che l'Italia ha deciso di chiudere la stagione del bicameralismo paritario e ora si aspetta che sappia farlo veramente.

Tali ragioni inducono a dedicare la dovuta attenzione al dibattito in corso, ma soprattutto a tenere la riforma al riparo dalla lotta politica quotidiana, e a cercare la strada per un ampio accordo, per non disperdere il patrimonio di credibilità conquistato dal nostro Paese.

La [PRESIDENTE](#) dichiara conclusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1577-B) *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella 2ª seduta pomeridiana del 23 luglio.

Non essendovi altri senatori iscritti a parlare, la [PRESIDENTE](#) dichiara conclusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(2021) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 2ª Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3 del Regolamento. Esame e rinvio)

La relatrice **LO MORO (PD)** riferisce sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 83 del 27 giugno 2015, per la valutazione circa la sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità e urgenza. Ricorda che, sebbene la Camera dei deputati abbia apportato modifiche anche rilevanti al decreto-legge, l'esame, in questa fase, ha per oggetto il testo del provvedimento così come è stato emanato dal Governo.

Il decreto-legge, composto di 24 articoli suddivisi in cinque titoli, reca una serie di misure in materia fallimentare, civile e processuale civile, nonché di natura organizzativa, di cui si intende fornire una sintetica illustrazione.

Il titolo I (articoli 1-11), modifica la legge fallimentare (regio decreto n. 267 del 1942) in materia di procedure concorsuali.

L'articolo 1 reca modifiche volte a facilitare il reperimento di risorse finanziarie da parte dell'imprenditore in crisi. In particolare, relativamente al concordato preventivo, si introduce un procedimento urgente per consentire al giudice di autorizzare l'impresa a contrarre finanziamenti prededucibili necessari alla prosecuzione dell'attività imprenditoriale già dal momento della presentazione della domanda "prenotativa" e dunque ancora prima che siano predisposti il piano e la proposta di concordato.

Gli articoli da 2 a 4 intervengono in materia di concorrenza nel concordato preventivo. In particolare, si prevede che possano essere presentate offerte alternative, rispetto al piano di concordato, per l'acquisto dell'azienda o di un suo ramo o di specifici beni e che sulle offerte concorrenti si esprima il tribunale, aprendo un procedimento competitivo finalizzato alla migliore soddisfazione dei creditori.

Gli articoli da 5 a 7 modificano le disposizioni della legge fallimentare relative al curatore, al fine di accelerare le procedure e garantire la terzietà dell'organo. In particolare, l'articolo 5 dispone in materia di incompatibilità e prevede che il curatore fallimentare debba essere in possesso di una struttura organizzativa e di risorse che permettano il rispetto dei tempi previsti dal programma di liquidazione. L'articolo 6 modifica la legge fallimentare relativamente al programma di liquidazione dell'attivo che deve essere predisposto dal curatore in tempi brevi, pena la revoca del curatore stesso. L'articolo 7 interviene in materia di chiusura del fallimento.

L'articolo 8 introduce una modifica volta a riconoscere al debitore la possibilità di sciogliersi dai contratti in corso di esecuzione e, nel definire le modalità procedurali, uniforma tale disciplina a quella analoga dettata per il fallimento.

L'articolo 9 interviene in materia di accordo di ristrutturazione dei debiti con specifico riferimento a banche e intermediari finanziari (in attuazione della raccomandazione della Commissione europea del 12 marzo 2014) e il successivo articolo 10 estende a tale accordo di ristrutturazione la normativa penale prevista per il concordato.

L'articolo 11 dispone che le vendite e gli altri atti di liquidazione posti in essere in esecuzione del programma di liquidazione, effettuati dal curatore del fallimento tramite procedure competitive, possano prevedere la rateizzazione del prezzo.

Il titolo II (articoli 12-15), reca una serie di interventi in materia di procedure esecutive.

L'articolo 12 introduce nel codice civile l'articolo 2929-*bis*, finalizzato a prevedere una forma semplificata di tutela esecutiva del creditore pregiudicato da atti dispositivi del debitore, compiuti a titolo non oneroso.

L'articolo 13 apporta numerose modifiche alla disciplina dell'esecuzione forzata contenuta nel codice di procedura civile, tra le quali si segnala l'istituzione di un portale nazionale delle vendite pubbliche che conterrà gli avvisi di tutte le vendite disposte dai tribunali italiani.

L'articolo 14 interviene sulle norme di attuazione del codice di procedura civile con finalità di coordinamento.

L'articolo 15 prevede l'introduzione di un contributo, fissato nella misura di 100 euro, a carico del creditore precedente, per dare idonea pubblicità alla vendita di un bene immobile o mobile registrato.

Il titolo III (articoli 16-17) reca disposizioni in materia fiscale.

L'articolo 16 modifica la disciplina fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari e delle imprese di assicurazione ai fini delle imposte dirette, in particolare consentendone la deducibilità in un unico esercizio (rispetto ai precedenti cinque anni) e apportando una specifica disciplina transitoria ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

L'articolo 17 blocca parzialmente l'applicazione delle disposizioni sui *Deferred Tax Assets* – DTA, che consentono di qualificare come crediti d'imposta le attività per imposte anticipate iscritte in bilancio; in particolare, si prevede che esse non trovino applicazione per le attività per imposte anticipate, relative al valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali, iscritte per la prima volta a partire dai bilanci relativi all'esercizio in corso al 27 giugno 2015 (data di entrata in vigore del provvedimento in esame).

Il titolo IV (articoli 18-21) contiene una pluralità di disposizioni in materia di efficienza della giustizia e processo telematico. Alcune riguardano il personale: l'articolo 18, infatti, disciplina il trattenimento in servizio dei magistrati ordinari, scaglionando dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016 il collocamento a riposo di quanti, raggiunti i limiti per la pensione, siano attualmente trattenuti nei ruoli, consentendo al CSM di procedere ordinatamente al conferimento degli incarichi direttivi che si renderanno vacanti. L'articolo 21, inoltre, prevede l'inquadramento nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria di 2.000 unità di personale proveniente dalle province.

Altre disposizioni riguardano la cosiddetta giustizia digitale: l'articolo 19 detta disposizioni sul processo civile telematico, prevedendo in particolare che nei giudizi civili di ogni natura e grado gli atti introduttivi possano essere depositati telematicamente. L'articolo 20 posticipa invece ad anno nuovo l'entrata in vigore del processo amministrativo telematico. Lo stesso articolo 20 interviene in materia di riorganizzazione dei TAR prevista dal decreto-legge n. 90 del 2014, abrogando le disposizioni che ne scandivano i tempi e ne dettavano le modalità. In base all'articolo 18 del predetto decreto-legge, infatti, a partire dal 1° luglio 2015 sarebbero state soppresse le sezioni staccate di TAR aventi sedi in comuni che non sono sedi di corti d'appello (Parma, Pescara e Latina).

Infine, compresi nel titolo V, gli articoli 22 e 24 recano le disposizioni concernenti, rispettivamente, la copertura finanziaria e l'entrata in vigore del provvedimento, mentre l'articolo 23 introduce una articolata norma transitoria.

Considerate la straordinaria necessità e urgenza di rafforzare l'erogazione di provvista finanziaria alle imprese in crisi e di incentivare condotte virtuose da parte dei debitori, nonché di emanare disposizioni volte a rendere più efficiente il funzionamento della giustizia, propone alla Commissione un parere che riconosca sussistenti i presupposti di cui all'articolo 77 della Costituzione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,35.