
[Mostra rif. normativi](#)

Legislatura 17ª - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 315 del 05/08/2015

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MERCOLEDÌ 5 AGOSTO 2015

315ª Seduta

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

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 14,35.

IN SEDE REFERENTE

(1429-B) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana del 27 luglio.

La presidente **FINOCCHIARO**, in qualità di relatrice, interviene in replicasul disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione. Ringrazia, innanzitutto, i senatori intervenuti nell'ampio e articolato dibattito svolto negli ultimi giorni: le suggestioni e i contributi offerti alla discussione sono stati molteplici e tutti estremamente costruttivi, anche quelli più decisamente critici nei confronti del progetto di riforma. Anche le audizioni dei costituzionalisti intervenuti hanno qualificato il procedimento legislativo di revisione, perché hanno permesso un confronto non formale sugli aspetti controversi del disegno di legge, consentendo di mettere a fuoco gli snodi più sensibili, che segnano questa fase così decisiva dell'*iter*. A tale proposito, quindi, ringrazia i docenti che, pur convocati in tempi serrati, hanno accolto l'invito, certamente consapevoli della straordinaria importanza del momento politico-istituzionale che il Paese sta vivendo.

Conferma quanto anticipato nella relazione introduttiva, cioè che la scelta di superare il bicameralismo paritario e di escludere il Senato dal circuito fiduciario costituisce un assunto irreversibile e corrisponde ad una determinazione ampiamente condivisa.

Ribadisce, altresì, in ciò confortata dalle riflessioni di molti dei costituzionalisti intervenuti, che la riforma del modello parlamentare bicamerale è ormai indirizzata lungo tre linee di intervento, strettamente

connesse sul piano logico-sistematico: la natura del Senato, la sua composizione, le funzioni che è chiamato a svolgere nell'ordinamento. In particolare, proprio la questione relativa alla composizione del Senato, così significativa e così centrale - come è stato costantemente ribadito nel corso della discussione generale, nonché nel corso delle audizioni, sia pure con accenti ed opzioni diverse - non può risultare scissa dalla riflessione (e dalla decisione) sulla natura e sulle funzioni dell'organo costituzionale che si intende riformare.

Nel corso della discussione, due opinioni si sono confrontate: l'una tesa ad avvalorare la scelta di un Senato eletto con un procedimento di secondo grado; l'altra volta ad ottenerne l'elezione diretta, a base regionale.

Non si sofferma ulteriormente sul dibattito svolto in seno alla Costituente su un profilo così decisivo della riflessione riguardo al modello parlamentare e alle sue molteplici declinazioni, avendo già ricordato la feconda e articolata discussione sul ruolo della seconda Camera e sull'opportunità che questa offrisse un diverso canale di espressione della rappresentanza, con particolare riguardo alle istanze regionalistiche, che già allora avevano trovato un consenso ampio e trasversale.

Nel richiamare, inoltre, quanto ricordato dal Presidente Napolitano nel suo intervento in discussione generale, nella seduta del 15 luglio scorso, sottolinea - ancora una volta - che la scelta per l'elezione indiretta ha costituito una costante di tutti gli ultimi tentativi di revisione costituzionale. Ricorda, in proposito, il testo unificato elaborato dalla Commissione affari costituzionali nella XV legislatura e noto come "bozza Violante", in base al quale i senatori sarebbero stati eletti, in ciascuna Regione, dal Consiglio regionale al proprio interno e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Anche la relazione finale dal gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica e composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante, optava per l'elezione indiretta, in ragione della natura del nuovo Senato, qualificato come organo "rappresentativo delle autonomie". Diversamente, il testo definito all'esito del doppio passaggio parlamentare qualifica il Senato come organo rappresentativo delle "istituzioni territoriali". Anche la relazione conclusiva della Commissione per le riforme costituzionali, istituita dal Presidente del Consiglio Letta l'11 giugno 2013, registrava un'opinione decisamente prevalente per l'elezione di secondo grado.

Rileva che questo orientamento favorevolmente convergente verso un Senato non eletto direttamente dai cittadini è maturato nella perdurante vigenza della legge elettorale del 2005, dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Corte solo nel gennaio del 2014, la quale prevedeva liste "bloccate", una soglia del 5 per cento per l'accesso alla rappresentanza e un premio di maggioranza, attribuito alla lista o alla coalizione che avesse riportato il maggior numero di voti, ottenibile a prescindere dal raggiungimento di una soglia minima. Allora non furono avanzate, circa la "tenuta" democratica del sistema, riserve e preoccupazioni analoghe a quelle rappresentate invece nel dibattito odierno, in presenza di una nuova legge elettorale, che certamente presenta un tratto fortemente maggioritario, ma è immune dai più evidenti elementi di criticità del precedente sistema elettorale.

L'opzione per una seconda Camera eletta attraverso un procedimento elettorale di secondo grado è stata dunque una costante della più recente stagione delle riforme, pertanto non può essere considerata soluzione estemporanea e non meditata. Essa, al contrario, è pienamente coerente con gli indirizzi di riforma riguardanti il sistema parlamentare e, più direttamente, il modello bicamerale, proprio in considerazione della maturata e condivisa consapevolezza sul ruolo che il Senato assumerà nell'ordinamento.

In realtà, l'aspetto decisivo e dirimente della questione, proprio in ragione dell'intima connessione esistente tra le tre linee di intervento indicate, è rappresentato dalla natura del nuovo Senato. All'esito del doppio passaggio parlamentare, si può affermare che sia il Senato sia la Camera hanno deliberato in favore di una trasformazione della seconda Camera in organo rappresentativo delle istituzioni territoriali. Non delle comunità territoriali dunque, bensì delle "istituzioni territoriali". Questo afferma espressamente l'articolo 1 del disegno di legge costituzionale che - nel riformulare integralmente l'articolo 55 della Costituzione - definisce appunto la natura del nuovo Senato e di conseguenza, sia pure con le criticità già note, le sue funzioni.

Tutti gli altri articoli della Costituzione riguardanti la seconda Camera (articoli 57, 58, 63, 66, 68 e 69 della Costituzione) sono stati modificati in coerenza con la nuova natura dell'organo.

In particolare, l'articolo 57 della Costituzione definisce la composizione dell'organo in coerenza con le funzioni che esso è chiamato a svolgere nell'ordinamento.

A suo avviso, quindi, non appare decisiva la questione della emendabilità dell'articolo 2. Peraltro, la apparentemente minima modifica apportata dalla Camera dei deputati, con la sostituzione della preposizione "nei" con la preposizione "dai", conferma e rafforza la scelta di un Senato che, proprio in

quanto rappresentativo delle istituzioni territoriali, viene eletto in secondo grado dagli organi rappresentativi regionali.

La questione allora non è se l'articolo 2 sia modificabile o meno, bensì se, nella terza lettura, si intende proseguire lungo il sentiero - ampiamente "battuto" - di un Senato rappresentativo delle comunità territoriali, ovvero, secondo il parere di altri, percorrere la strada di un Senato eletto direttamente con metodo proporzionale, quasi a "correzione" o "contrappeso" di un sistema nel quale la Camera è eletta con un sistema elettorale a forte impronta maggioritaria. Si tratta di modelli tra loro profondamente diversi, sui quali vi è stato un ampio ed articolato dibattito, al quale rinvia.

Tuttavia, rileva che, a voler seguire la strada del Senato cosiddetto di garanzia, con funzioni di equilibrio di un sistema ritenuto altrimenti sbilanciato a vantaggio del circuito maggioranza-Governo, si finisce col mettere in discussione tutto il disegno riformatore, assumendosi la responsabilità di riavviare l'intero procedimento e così ponendo nel nulla il lavoro fin qui compiuto.

Questa scelta appare infinitamente più ardua, rispetto a quella relativa alle eventuali dichiarazioni di ammissibilità degli emendamenti riferiti all'articolo 2 e si presenta gravida di conseguenze e responsabilità.

Mutare la scelta in ordine alla natura del Senato significa - oggettivamente e fuori da ogni giudizio di valore - rimettere la riforma costituzionale di nuovo nella linea di prima partenza.

In ogni caso, a suo avviso, è ineludibile che ogni decisione sull'ammissibilità degli emendamenti debba trovare di concorde avviso il Presidente della Commissione e il Presidente del Senato. Ricorda, in proposito, che - nella scorsa legislatura - il Presidente della Commissione affari costituzionali, in sede di esame del disegno di legge costituzionale n. 24 e connessi, delimitò la proponibilità degli emendamenti all'oggetto proprio del testo unificato adottato come base per il seguito dell'esame, ammettendo la possibilità di introdurre argomenti ulteriori solo in quanto fossero in correlazione diretta con quelli trattati nel testo, che riguardava esclusivamente la riforma del bicameralismo paritario e la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Diversamente si orientò il Presidente del Senato, il quale si pronunciò in favore della proponibilità di emendamenti volti a prevedere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. La scelta condizionò fortemente l'*iter*. Infatti, dopo un rinvio parziale in Commissione, il procedimento non si concluse e anche quel tentativo di riforma si arrestò.

Anche alla luce di questo precedente così significativo, ritiene che il Presidente del Senato non mancherà di cogliere la necessità che sia espresso un orientamento convergente e concordato sui criteri di ammissibilità degli emendamenti.

È stato ribadito, nel corso delle audizioni, che, per il principio del *nemine contradicente*, anche la norma contenuta nell'articolo 104 del Regolamento del Senato, che - in terza lettura - limita la proponibilità di nuovi emendamenti solo a quelli in diretta correlazione con le modifiche apportate dalla Camera, può essere superata, tanto più considerando che la prescrizione regolamentare è diretta a regolare e razionalizzare il procedimento bicamerale per evitare un numero indefinito di *navette*, ma non incide direttamente su aspetti essenziali del procedimento legislativo. Una sua eventuale deroga, quindi, non determina alcun vizio *in procedendo*.

La questione, tuttavia, è ben altra: essa investe la scelta di invertire rotta sulla natura del Senato e, in diretta e coerente conseguenza, sulla sua composizione e sulle sue funzioni. Si tratterebbe, in sostanza, di tornare indietro e ricominciare da capo.

Questo non vuol dire che non possano esistere alternative su una composizione del Senato che, salvaguardando la scelta sin qui maturata sulla sua natura, siano in grado di rispondere ad alcune delle obiezioni sollevate. Ve ne sono stati echi nella discussione generale, sia in prima che in terza lettura. Ricorda, in proposito, l'intervento del senatore Quagliariello nella seduta del 23 luglio scorso.

Aperture in tal senso si sono registrate anche nell'ambito dei lavori della Commissione per le riforme costituzionali, istituita dal presidente Letta nel 2013. Anche nel dibattito pubblico e nella riflessione scientifica la questione è stata ampiamente esplorata.

Lo stesso professor Luciani ritiene che ad essere coerente con il modello prescelto non sarebbe solo la legittimazione basata sull'elezione indiretta, ma lo sarebbe anche una forma di legittimazione che - pur non radicandosi nel voto popolare - non facesse smarrire il collegamento con il sistema delle autonomie. Analogamente, il professor Dogliani afferma - in un passaggio del suo intervento - che la rappresentanza politica non esige sempre l'elettività, essendo sufficiente un coinvolgimento popolare, facendo anche riferimento a possibili strumenti per ottenerlo (ad esempio, listini e "predichiazioni").

Una scelta siffatta potrebbe essere coerente con quanto deciso sin qui sulla natura e sulle funzioni del nuovo Senato che prevede, quanto alla composizione, la presenza di consiglieri regionali e sindaci. Cita, quindi, un passaggio della relazione del professor Luciani, nella quale si ricorda, in primo luogo, che il

nuovo articolo 55, quinto comma, della Costituzione dispone che il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali, il che significa che non può avere forme di legittimazione che da esse siano interamente svincolate. Nella relazione si legge inoltre che sembrano compatibili con l'impianto generale, oltre le varie ipotesi di elezione indiretta o di secondo grado, alcune ipotesi che sono di elezione diretta nella forma, ma che producono il rendimento dell'elezione indiretta nella sostanza.

Ma questa è soluzione completamente diversa da quella, prospettata da alcuni senatori, di introdurre l'elezione a suffragio diretto, su base regionale e con metodo proporzionale, scelta che - al contrario - imporrebbe di riconsiderare l'intero impianto di riforma. A tale proposito, richiama quanto affermato dal professor Falcon e dal professor Mangiameli. Il primo ha affermato, nel corso della sua audizione, che la stessa esistenza di una Camera proporzionale che, con esattezza, ricordi in ogni minuto quali sono i veri rapporti di forza tra i diversi partiti costituirebbe un permanente elemento di delegittimazione della Camera che quegli stessi rapporti rappresenta in modo distorto allo scopo di assicurare l'efficienza governativa. Il professor Falcon ha inoltre rilevato che, una volta dato vita, con questo Senato, ad una Camera più rappresentativa della comunità politica della stessa Camera dei deputati, non si intenderebbe più la ragione sostanziale per la quale al Governo non debba essere necessaria la fiducia anche del Senato.

Il professor Mangiameli, a sua volta, ha osservato che la rappresentanza, pur sempre politica, della seconda Camera si declina in senso diverso rispetto a quanto espresso da una Camera eletta direttamente a suffragio universale. Se questa differenziazione non si pone e i Senatori dovessero continuare a essere scelti con l'elezione diretta da parte dei cittadini, verrebbe meno uno dei capisaldi della riforma: la rappresentanza territoriale, o meglio degli enti territoriali; e non si giustificherebbe più l'esclusione dei Senatori dal circuito della fiducia governativa e della rappresentanza generale della Nazione, così come non si spiegherebbero le asimmetrie del procedimento legislativo che la riforma prevede.

In questo senso si sono espressi anche altri costituzionalisti, tra cui Augusto Barbera.

La questione su cui, invece, occorre compiere un supplemento di riflessione riguarda le funzioni, in particolare quelle non legislative, che dovrebbero qualificare il Senato e caratterizzarlo nell'ordinamento.

Sottolinea, come peraltro già ricordato nella relazione introduttiva, che l'articolo 55 è stato oggetto di un rilevante intervento presso l'altro ramo del Parlamento, che ha attenuato le prerogative della seconda Camera, alla quale non sarebbero in particolare più affidate in via esclusiva quelle funzioni di controllo, di verifica e di valutazione, tanto più libere e qualificate quanto più sottratte ai condizionamenti propri del circuito fiduciario.

Anche la vocazione europeista del Senato, sulla quale tanto si è insistito in prima lettura, è stata in parte ridimensionata all'esito della seconda lettura. L'intenzione di dar vita a una Camera che avesse in sé impressa la funzione di partecipazione al processo di creazione e di recepimento del diritto dell'Unione muoveva dalla volontà di seguire lo spirito del Trattato di Lisbona, dando vita ad uno strumento nuovo, costruito in ragione della nuova dimensione assunta dai Parlamenti nazionali, poderoso strumento di integrazione europea. La scelta compiuta dalla Camera dei deputati, anche per questo aspetto, ha inciso in misura significativa, contribuendo a creare un soggetto "ibrido" - come rilevato dalla professoressa Manetti -, con caratteri di ambiguità che andrebbero risolti e che, purtroppo, sono una conseguenza diretta del progressivo appannamento del discorso pubblico sul regionalismo, che invece aveva rappresentato una costante della riflessione degli ultimi decenni.

Su questo profilo, i costituzionalisti intervenuti in audizione hanno manifestato un orientamento critico pressoché unanime.

Ulteriori critiche emerse dal dibattito ed espresse da alcuni costituzionalisti hanno confermato le osservazioni contenute nella relazione, anche per quanto attiene al procedimento legislativo che, per alcuni aspetti, è stato semplificato, ma - nello stesso tempo - ha perso quei caratteri peculiari, propri dei procedimenti monocamerale rinforzati, che si giustificavano in quanto coerenti con la natura del Senato. Un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali deve poter concorrere in modo significativo, seppur non paritario, con la Camera politica, nel momento in cui si assumono decisioni rilevanti sul sistema delle autonomie.

La determinazione assunta dall'altro ramo del Parlamento sembra basarsi su una malintesa "supremazia" della Camera e non coglie - come hanno suggerito alcuni costituzionalisti, tra cui Enzo Cheli - che ciò cui occorre avere riguardo è un nuovo sistema equilibrato, che vede la Camera dei deputati essere perno della forma di governo e il Senato perno della forma di Stato.

Inoltre, è stato criticamente rilevato che sarebbero possibili conflitti di competenza tra i due rami del Parlamento. Come è stato segnalato da molti costituzionalisti intervenuti, lo strumento dell'intesa tra i Presidenti si rivela estremamente debole, in quanto affidato a un accordo tra organi monocratici, che

potrebbero non convergere sulla soluzione più corretta e più opportuna.

Altro tema sensibile riguarda l'elezione degli organi di garanzia, in particolare le modalità di elezione del Presidente della Repubblica, sul quale sono state espresse non poche riserve da parte di molti parlamentari intervenuti nel dibattito. In proposito, esprime alcuni dubbi su ricostruzioni "drammatizzate", in ordine ai *quorum* previsti, con particolare riguardo a quello dei tre quinti dei votanti richiesto a partire dal settimo scrutinio. L'ipotesi paventata di un Presidente eletto con 220 voti appare difficile che divenga dato di realtà. La responsabilità di ciascun componente il corpo elettorale rispetto all'elezione del Capo dello Stato è un aspetto che non può non essere considerato. Semmai, potrebbe paventarsi il rischio opposto: poiché nelle elezioni presidenziali il numero dei votanti tende a coincidere con quello dei componenti, l'esigenza di una norma di chiusura non può ritenersi superata da questa previsione normativa.

Certamente, tra le diverse soluzioni, l'ipotesi di un ballottaggio tra i due candidati più votati non convince, in quanto radicalizza la competizione, alterando il profilo di garanzia e di terzietà della personalità che sarà eletta alla suprema magistratura dello Stato, come è stato evidenziato da alcuni costituzionalisti, tra cui Michela Manetti e Gaetano Azzariti.

Per quanto concerne i giudici costituzionali di elezione parlamentare, sembra unanime l'orientamento in favore di un recupero del sistema definito all'esito dell'esame in prima lettura: tre giudici eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato. La scelta compiuta trovava la sua *ratio* in un duplice ordine di considerazioni. In ragione del rapporto tra il numero dei componenti di una Camera rispetto a quelli dell'altra, l'elezione ad opera del Parlamento in seduta comune ridurrebbe sensibilmente il peso specifico dei senatori nella scelta dei giudici. In secondo luogo, la scelta compiuta in prima lettura esaltava il contributo del Senato alla formazione del supremo organo di garanzia costituzionale, nel senso che due dei quindici giudici sarebbero stati espressione dell'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali.

In riferimento alla Corte costituzionale, si sofferma anche sulla questione del ricorso preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali. A tale riguardo, ritiene condivisibile la tesi, sostenuta dal professor Luciani, sull'opportunità di prevedere un sindacato preventivo "automatico", in luogo di un giudizio attivato da minoranze parlamentari qualificate, al fine di evitare che la Corte sia chiamata a pronunciarsi su un'iniziativa schiettamente politica.

Per completezza di esposizione, a proposito delle modificazioni apportate alle disposizioni del Titolo V della Parte II, ricorda alcuni interventi nei quali sono stati evidenziati profili critici sia su alcuni aspetti puntuali, sia in riferimento alla scelta di sopprimere la legislazione concorrente. Certamente, la Commissione procederà all'audizione di rappresentanti delle Regioni, per ascoltare la loro posizione e verificare la richiesta di ulteriori variazioni. Tuttavia, ricorda che la scrittura dell'articolo 117 della Costituzione è frutto di una transazione assai complessa e molto minuziosa.

In generale, da più costituzionalisti è stata evidenziata una contraddizione tra una tendenza accentratrice e la natura e la composizione del Senato. Al contrario, ritiene che - proprio in ragione di una maggiore "centralizzazione" delle competenze - sia corretta la creazione di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, organo di raccordo tra Stato e Regioni.

Auspica che - essendo giunti a questa fase, ad uno stadio di innegabile maturazione del testo - al massimo dell'attenzione verso tutte le proposte emendative si accompagni il massimo della responsabilità nella decisione politica. Se ad una crisi del sistema risponde l'urgenza della riforma, la forza della decisione politica è in grado di manifestare la capacità del Parlamento di superare lo stallo.

Il ministro BOSCHI, intervenendo in replica, sottolinea l'ampio e articolato dibattito svolto finora in entrambi i rami del Parlamento sul disegno di legge di riforma costituzionale, che ha consentito un'approfondita riflessione sui molteplici aspetti coinvolti, in particolare sugli aspetti più sensibili e su quelli ritenuti più critici. Ritiene non condivisibili, pertanto, i rilievi formulati circa una eccessiva celerità della discussione, dal momento che, dall'inizio dell'esame del progetto di riforma, sono già trascorsi sedici mesi.

Del resto, a suo giudizio, la dimensione temporale non appare irrilevante, soprattutto a fronte dei molteplici tentativi di revisione costituzionale rimasti incompiuti. A tale proposito, ricorda l'esortazione del presidente Napolitano, nel suo intervento in discussione generale, nonché quella del presidente della Repubblica Mattarella a proseguire senza indugi e con senso di responsabilità nel percorso riformatore.

Si sofferma, quindi, sugli aspetti più controversi del disegno di legge costituzionale all'esame.

In primo luogo, sottolinea che la scelta sulla composizione e sulla modalità di elezione del Senato è stata confermata da entrambe le Camere, peraltro con un'ampia maggioranza, che al Senato comprendeva

anche alcune forze politiche dell'opposizione. Non sarebbe frutto di una decisione poco meditata, quindi, la previsione di una elezione indiretta dei senatori, anche considerando che - nei lavori dell'Assemblea costituente - fu valutata l'ipotesi di introdurre sistemi elettorali diversi per i due rami del Parlamento, nonché forme differenziate di legittimazione attiva e passiva. Del resto, la legittimità costituzionale dell'elezione di secondo grado - prevista addirittura per il Presidente della Repubblica - è confermata anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 1968.

La presenza di rappresentanti delle Regioni nel nuovo Senato - i quali sarebbero così coinvolti nel procedimento legislativo - appare coerente con l'impianto complessivo del riparto di competenze tra Stato e Regioni e aderente alle soluzioni proposte non solo nel dibattito scientifico, ma anche dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica. Infatti, nella relazione finale, si proponeva che ci fosse una sola Camera politica ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali. Si prevedeva, inoltre, che la Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto, fosse titolare dell'indirizzo politico, avesse competenza esclusiva sul rapporto fiduciario, esprimesse il voto definitivo sui disegni di legge. Si affermava che il Senato delle Regioni fosse costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione. Si prospettava inoltre la possibilità che il Consiglio Regionale dovesse eleggere, nella propria quota, uno o più sindaci.

Appaiono evidenti, quindi, le affinità soprattutto con la proposta originaria del Governo, successivamente modificata nell'*iter* parlamentare.

Precisa che non vi sarebbero antinomie tra il nuovo articolo 57, come modificato dalla Camera dei deputati, e l'articolo 66 della Costituzione. Infatti, con la nuova formulazione dell'articolo 57 si intende stabilire una correlazione diretta tra la durata in carica dei senatori e quella dei rispettivi consigli regionali che li hanno eletti, in ragione del vincolo derivante dalla rappresentanza delle istanze degli enti territoriali. L'articolo 66 contempla, invece, una fattispecie diversa ovvero la decadenza da senatore a seguito della cessazione dalla carica elettiva locale.

Osserva, inoltre, che, nel modificare l'articolo 55 della Costituzione, la Camera dei deputati ha sostanzialmente recepito i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalla Commissione per le politiche dell'Unione europea.

Infatti, il Comitato per la legislazione ha rilevato l'inopportunità di sottrarre all'unica Camera a indirizzo politico la funzione di valutazione delle politiche pubbliche, che quindi deve essere assegnata quanto meno a entrambi i rami del Parlamento. La Commissione per le politiche dell'Unione europea, invece, ha osservato che il Trattato sull'Unione europea attribuisce alle Camere dei Parlamenti nazionali la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea: pertanto, tale funzione non potrebbe essere assegnata in via esclusiva al Senato.

Considera infondate le perplessità formulate da alcuni senatori per l'eventualità che il Presidente della Repubblica sia eletto con un *quorum* molto basso, in quanto è improbabile che un elettore rinunci ad esercitare il diritto di partecipare alla scelta del Capo dello Stato.

A suo avviso, la formulazione del nuovo articolo 83 privilegia la funzione di garanzia del massimo organo costituzionale, attraverso la ricerca di un consenso quanto più possibile ampio tra le forze politiche. Per questo motivo, tuttavia, non può essere prevista una norma di chiusura per imporre tempi certi alla definizione del procedimento elettorale.

Riconosce che il passaggio dal bicameralismo paritario a una sorta di "monocameralismo partecipato" potrebbe risultare, soprattutto in una prima fase, complesso, dal momento che tale formula non è mai stata adottata finora. Tuttavia, ritiene irrinunciabile intraprendere questo percorso, al fine di rendere finalmente più efficiente il procedimento legislativo.

A tale proposito, ritiene che le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, volte a individuare un *corpus* di materie più definito sotto il profilo dell'omogeneità, siano funzionali a semplificare l'*iter* di formazione delle leggi. Da questo punto di vista, quindi, ritiene che sia stato delineato uno schema efficiente, pur essendo comunque possibili ulteriori miglioramenti.

Nel riservarsi di intervenire su aspetti puntuali emersi nella fase di discussione degli emendamenti, sottolinea che alcune delle criticità rilevate non derivano da disfunzionalità imputabili al modello prescelto e definito all'esito dei due passaggi parlamentari, ma sono piuttosto connesse a una diversa visione dell'architettura costituzionale. Si tratta di sistemi alternativi, tutti comunque legittimi, la cui valutazione però non può che essere rimessa alla decisione politica.

Auspica, quindi, che alla ripresa dei lavori, dopo la pausa estiva, sia possibile procedere nell'esame del disegno di legge costituzionale con senso di responsabilità e in tempi congrui.

Il senatore **Mario MAURO** (*GAL (GS, MpA, NPSI, Ppl, IdV, VGF, FV)*), intervenendo sull'ordine dei lavori, sottolinea che - prima di procedere nell'esame del progetto di revisione della Parte II della Costituzione - occorre pervenire a un'intesa sul piano politico riguardo alle funzioni da attribuire alla seconda Camera. Da ciò, infatti, discenderebbero le ulteriori considerazioni sulla sua composizione.

A tale proposito, sarebbe preferibile evitare un confronto fra posizioni dogmatiche che appaiono irrimediabilmente divergenti e, piuttosto, individuare i meccanismi in grado di garantire la funzionalità del nuovo impianto costituzionale.

È evidente infatti che il Senato, qualora dovesse assorbire le funzioni della Conferenza Stato-Regioni - come evidenziato nella relazione finale del Gruppo di lavoro istituito il 30 marzo 2013, a cui ricorda di aver preso parte - dovrebbe essere composto dai Presidenti delle Regioni e da altri rappresentanti regionali, scelti con elezione di secondo grado. Se, invece, si optasse per una compartecipazione al procedimento legislativo, ciò determinerebbe conseguenze del tutto diverse sulla composizione e modalità di elezione dei senatori.

Ritiene opportuno, quindi, che i rappresentanti dei Gruppi chiariscano il proprio orientamento su tale aspetto.

Il senatore **CALDEROLI** (*LN-Aut*) osserva che l'atteggiamento piuttosto intransigente della relatrice e del Governo, in sede di replica, non sembra favorire un'ampia condivisione sul testo, come peraltro sarebbe auspicabile per la revisione di una parte rilevante della Costituzione. Ricorda, infatti, che nel corso dell'*iter* è già venuto meno il consenso della Lega Nord e di Forza Italia e ora anche una parte della maggioranza sembra dissentire su aspetti fondamentali del disegno di legge costituzionale.

Ritiene, infine, che l'orientamento dei Presidenti delle Regioni sul nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, inizialmente favorevole, sia mutato radicalmente, dopo le modifiche apportate dalla Camera dei deputati all'articolo 117 della Costituzione.

La **PRESIDENTE** precisa che i Presidenti delle Regioni saranno auditi nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito al processo di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione. Come già ribadito in sede di replica, ritiene che si debba tenere conto della determinazione, assunta da entrambi i rami del Parlamento, sulla composizione della seconda Camera e sulla sua modalità di elezione, basata su un procedimento di secondo grado. Peraltro, tale ipotesi conferma soluzioni prefigurate ormai da diversi anni nel dibattito pubblico e nella riflessione scientifica.

Il senatore **CRIMI** (*M5S*) osserva che, in realtà, il percorso riformatore, negli ultimi anni, ha registrato anche alcune battute d'arresto e solo in quest'ultima fase sembra caratterizzarsi per una accelerazione impropria che non agevola scelte condivise.

Peraltro, a suo avviso, ricorda che la legge elettorale con cui è stato eletto l'attuale Parlamento è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, soprattutto con riferimento al meccanismo che ha consentito la formazione di un'ampia maggioranza. Ritiene, quindi, che le Camere elette nel 2013 non siano legittimate a realizzare una così rilevante riforma dell'assetto costituzionale.

Osserva, in riferimento all'intervento della presidente Finocchiaro, che il timore di riavviare l'intero procedimento legislativo di revisione non dovrebbe prevalere sull'esigenza di riflettere in modo approfondito sul modello definito in esito alla seconda lettura, e sulla necessità di introdurre correttivi indispensabili per una migliore funzionalità del sistema.

È opportuno, pertanto, che sia compiuta una scelta politica chiara riguardo alla natura del Senato, in modo da definire con precisione l'ambito di modificabilità del testo in merito alle funzioni e alla composizione della seconda Camera.

La senatrice **DE PETRIS** (*Misto-SEL*) sottolinea che, dopo l'esame in seconda lettura, il Senato appare sempre più un organo "ibrido", privo di una propria connotazione specifica, al quale sono state sottratte le funzioni assegnate precedentemente in via esclusiva. Tale valutazione, peraltro, è stata confermata in discussione generale e anche da alcuni costituzionalisti.

È pertanto indispensabile compiere una scelta definitiva sul modello istituzionale da adottare, in particolare con riferimento alle funzioni della seconda Camera, prima di procedere alle fasi successive dell'*iter* di revisione costituzionale. Da tale scelta, infatti, discenderanno le soluzioni in merito alla composizione e alle modalità di elezione del Senato.

Pur non condividendo l'impianto complessivo del progetto di revisione costituzionale, auspica che in Commissione sia possibile migliorare il testo all'esame, per realizzare una riforma coerente che definisca con precisione le funzioni della seconda Camera, qualificandone e valorizzandone il ruolo nell'ordinamento.

Il senatore [ZANDA](#) (PD) ritiene che il modello di bicameralismo sul quale è indirizzato il percorso di riforma sia individuato con chiarezza. Ogni auspicabile confronto - prima della ripresa della discussione, dopo la pausa estiva - dovrà dunque tenere conto del percorso compiuto.

Le forze politiche sono chiamate ad esprimersi con chiarezza se l'obiettivo del superamento del bicameralismo paritario continui ad essere - come auspica - un obiettivo condiviso. Ritiene infatti che questo sia l'aspetto dirimente, che caratterizza il progetto riformatore. Infatti, le scelte sulla composizione e sulle modalità di elezione del Senato appaiono conseguenti a quella determinazione. Ricorda, in proposito, che anche il professor Luciani, nel corso della sua audizione, ha sottolineato che una legittimazione basata sull'elezione diretta del Senato paragonabile all'attuale non sarebbe in armonia con la sottrazione alla seconda Camera del rapporto fiduciario. Una legittimazione pienamente sovrapponibile a quella della prima Camera, infatti, renderebbe difficilmente giustificabile una così significativa differenziazione di poteri costituzionali.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.