



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

COMMISSIONI CONGIUNTE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) del Senato della Repubblica

e

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati

**AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LE RIFORME
COSTITUZIONALI GAETANO QUAGLIARIELLO SULLE LINEE
PROGRAMMATICHE**

(L'audizione del Ministro è stata svolta anche nella seduta del 22 maggio 2013 presso la Camera dei deputati)

2^a seduta: martedì 28 maggio 2013

Presidenza del presidente della 1^a Commissione del Senato della Repubblica FINOCCHIARO

I N D I C E**Seguito dell'audizione del ministro per le riforme costituzionali
Gaetano Quagliariello sulle linee programmatiche**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9
* QUAGLIARIELLO, ministro per le riforme costituzionali	3

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT) – PSI: Aut (SVP, UV, PATT, UPT) – PSI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Sinistra Ecologia e libertà: Misto-SEL.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.

Interviene il ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello.

I lavori hanno inizio alle ore 10,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'audizione del ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello sulle linee programmatiche

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione del ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello sulle linee programmatiche, sospesa nella seduta del 22 maggio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, nonché la trasmissione radiofonica, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Gli interventi dei colleghi hanno avuto luogo nella scorsa seduta presso la Camera dei deputati. Do quindi la parola al ministro Quagliariello per le sue conclusioni.

QUAGLIARIELLO, *ministro per le riforme costituzionali*. Signora Presidente, vorrei anzitutto ringraziare lei e il presidente Sisto per queste due occasioni di dibattito che ci avete offerto e vorrei ringraziare anche tutti i colleghi che sono intervenuti nel corso dell'audizione della scorsa settimana.

Mi sono permesso di raggruppare per tematiche omogenee le domande, le richieste di chiarimento e le obiezioni formulate e ho individuato dei punti sui quali dirò oggi qualcosa in sede di replica.

Anzitutto vi è il percorso parlamentare della riforma, punto sul quale si sono soffermati i colleghi Fiano, Bressa, Pagliari, Bindi, Gelmini, Morra, La Russa e Lo Moro.

Segue poi il tema della commissione di esperti prevista dal Governo, che è stato toccato, in maniera differente, dagli onorevoli Gelmini, Bindi e Romano, nonché dal senatore Maran.

Sulla forma di governo e sull'alternativa tra elezione diretta del Presidente della Repubblica e razionalizzazione del sistema parlamentare sono intervenuti, in particolare, gli onorevoli La Russa, Gelmini, Maran, Romano, Gitti e Bressa, nonché il senatore Morra.

Sul bicameralismo sono intervenuti i senatori Pagliari e Palermo, come pure l'onorevole Bindi.

Molti interventi si sono concentrati sulla legge elettorale.

Altri temi affrontati sono stati il finanziamento dei partiti e il loro statuto (articolo 49 della Costituzione), la democrazia diretta e, infine, il Titolo V della Costituzione. Queste mi sembrano le tematiche emerse nel corso della precedente seduta.

Per quanto riguarda il percorso parlamentare della riforma, prendo atto innanzi tutto del giudizio sostanzialmente positivo che è stato espresso nella gran parte degli interventi. Vorrei aggiungere che in questa settimana, alla luce anche di alcuni suggerimenti emersi durante l'audizione, il Governo ha ulteriormente affinato la sua posizione rispetto al percorso che deve portare alle riforme. Con una formula riassuntiva, direi che questo è un tema parlamentare e che le mozioni di domani saranno mozioni presentate dai Gruppi, che dovranno impegnare il Governo.

In questi giorni (sia nella giornata di ieri che in quella di oggi) siamo impegnati in un confronto con i Gruppi. Ovviamente, su questo punto, il Parlamento ha tutta l'autonomia per esprimere una linea propria. Il Governo ha comunicato ieri ai Gruppi di opposizione e oggi ai Gruppi di maggioranza la sua posizione, e cioè che intenderebbe procedere attraverso l'articolo 138, rafforzato nelle garanzie. Non stiamo affrontando un processo costituente e mi sembra di averlo chiarito in maniera molto evidente.

D'altra parte, però, si tratta di un processo di modifica della Costituzione che ha una certa ampiezza e che tocca quattro temi: forma di Stato, forma di governo, bicameralismo e riduzione dei parlamentari. Inoltre tale processo ha anche e soprattutto l'ambizione di riscrivere il patto tra la politica e i cittadini.

È quindi giusto e opportuno che questo processo si svolga con tutte le garanzie che l'articolo 138 della Costituzione prevede, magari realizzando un'economia dei tempi. Dai cittadini ci sentiamo ripetere infatti – e credo che si debba tenerlo in considerazione – che da trent'anni discutiamo di riforme e non possiamo prenderci un tempo infinito. Dunque, le garanzie dovranno essere effettive, ma il percorso dovrà compiersi in un tempo congruo, ma senza eccessive pigrizie.

Cosa vuol dire articolo 138 della Costituzione rafforzato? A mio modo di vedere – e a modo di vedere del Governo – vuol dire che il cuore della riforma si svolge in Parlamento e, in particolare, all'interno delle prime Commissioni di Camera e Senato congiunte, con una formula che preveda un numero paritario di deputati e di senatori. Questo perché il Senato – che è, tra l'altro, uno degli argomenti della riforma – non si trovi in una situazione svantaggiata. Come sapete, infatti, la I Commissione della Camera dei deputati ha una dimensione doppia rispetto alla 1^a Commissione del Senato.

Questo lavoro delle prime Commissioni verrà svolto in sede referente per salvaguardare i diritti di emendare di ciascun parlamentare. Si potranno applicare alcuni correttivi regolamentari già previsti per far sì che la sede referente non implichi inutili duplicazioni del dibattito ed ec-

cessive lungaggini nel successivo *step* e nella fase di analisi che verrà svolta in Assemblea.

Come vi avevo detto, si era pensato ad una approvazione in sede congiunta. In questi giorni però, da parte di molti Gruppi dell'opposizione, in particolare del Gruppo di SEL e ieri anche del Gruppo del Movimento 5 Stelle, è venuta un'indicazione più favorevole a che l'approvazione finale avvenga, così come prevede l'articolo 138, in momenti distinti alla Camera e al Senato. Ovviamente il Governo recepisce questa indicazione, per quanto la scelta di una sede congiunta avrebbe comunque previsto come condizione di garanzia il raggiungimento della maggioranza nei due differenti rami del Parlamento.

Una considerazione a margine. In realtà, lavorare nelle due Commissioni congiunte in sede referente rende molto problematico immaginare che il lavoro si possa poi compiere in un'Assemblea composta dalle due Camere. La sede redigente avrebbe ovviamente semplificato lavori presumibilmente complessi. Appare tuttavia congruo – anche per dare un segnale preciso ai cittadini – prevedere che, tra la prima e la seconda lettura, possa essere debitamente accorciato il tempo di tre mesi oggi statuito.

L'ultimo elemento in discussione per quanto riguarda il percorso, cui facevo riferimento a proposito di articolo 138 rafforzato, è quello del *referendum*, che pure è un tema di approfondimento parlamentare. Personalmente vedo come necessario, alla fine del percorso, un *referendum* da tenersi in ogni caso. Se abbiamo l'intenzione e la volontà di riscrivere il patto tra la politica e i cittadini, dobbiamo anche sacralizzare questo percorso con il voto popolare, indipendentemente dal grado di condivisione che la riforma raggiungerà nelle Aule parlamentari.

Questo per quel che riguarda il percorso della riforma. In questo modo mi sembra siano sostanzialmente recepiti tutti i suggerimenti – fra cui anche quelli che volevano che l'*iter* si accostasse il più possibile a quello stabilito dall'articolo 138 della Costituzione – che ho ascoltato e di cui ho preso nota nell'audizione del 22 maggio 2013.

È altresì assolutamente scontato – e lo dico soprattutto all'onorevole Romano – che la commissione di esperti sia una commissione solo governativa e abbia compiti consultivi; e che per questo non impegnerà né il Governo né il Parlamento. Devo dire che, nella mia intenzione (anche questa è un'opinione mia che però farò presente al presidente Letta), tale commissione serve soprattutto (e qui passo al terzo tema, quello della forma di governo) a chiarire quali conseguenze sull'ordinamento, e non solo su quello costituzionale, le diverse scelte di forma di governo potranno comportare.

Ritengo che questa commissione debba produrre alla fine una relazione e non un testo codificato. In questo modo potrà essere utile al lavoro sia del Governo sia del Parlamento, soprattutto nella prospettiva – che evidenziavo nell'audizione e che vorrei fosse recepita da tutti – di evitare l'accanimento modellistico.

Nel decidere tra parlamentarismo razionalizzato ed elezione diretta del Presidente della Repubblica dobbiamo evitare, in ogni modo, di scegliere tra il surrogato di due ideologie novecentesche. Dobbiamo soprattutto cercare di comprendere, nel momento storico attuale, quali sono le conseguenze che queste due diverse forme di Governo potranno avere sul Paese e sui suoi destini.

D'altra parte, queste formule vanno approfondite. Vedo presente il senatore Mineo il quale, avendo frequentato la città di Parigi e la Francia molto a lungo, conosce quella nazione. Ebbene, egli potrebbe spiegarci come la formula del semipresidenzialismo, se assunta nella dimensione originaria (quella voluta dal generale De Gaulle che prevedeva, di fatto, un Capo del Governo e un Capo dello Stato che era una specie di motore di riserva, che entrava in funzione nel caso si inceppasse l'Esecutivo), sia cosa completamente diversa rispetto al semipresidenzialismo che si è creato dopo la riforma, che ha ridotto il mandato presidenziale a cinque anni (quinquennato), facendo di fatto diventare il Capo dello Stato anche Capo dell'Esecutivo per la contemporaneità del momento elettorale.

Dunque, nel momento in cui facciamo riferimento a modelli, dobbiamo approfondire e dire cosa vogliamo all'interno di quei modelli e analizzare le ricadute sulla restante legislazione costituzionale e sulla legislazione ordinaria. Questo, ovviamente, vale anche per il bicameralismo.

Passo a un altro tema che ha avuto centralità nell'audizione e nei commenti dei colleghi e sul quale, ovviamente, le polemiche non sono mancate: la legge elettorale. Su questo punto vorrei parlare senza ambiguità e dirvi senza ipocrisie come la penso.

Innanzitutto questo Governo ha tra i suoi compiti – che sono stati fissati e addirittura sacralizzati nell'intervento del presidente Letta alle Camere – quello di fare non una riforma della sola Costituzione ma una riforma di sistema. Dico con chiarezza che questa è l'opinione dell'intero Governo il quale, senza diversificazioni, considera la legge elettorale parte di questa riforma. Ritene, cioè, che uno dei grandi errori commessi in questi trent'anni sia stato quello di cercare di caricare la riforma dell'intero sistema politico sulle gracili spalle della legge elettorale. Questo è il motivo per cui il sistema politico, di fatto, non si è riformato, e per il quale abbiamo sempre condannato la legge elettorale di volta in volta in vigore, salvo poi criticare in modo ancor più radicale quella successiva. Questa è la storia che abbiamo alle nostre spalle.

Su questa legge elettorale ci sono giudizi diversi; ma sul fatto che essa, a prescindere da profili di costituzionalità, non sia idonea a governare un sistema politico che si è modificato, mi sembra vi sia una unanimità di consensi. Il compito del Governo, e in particolare del Ministro delle riforme, rimane però quello di fare la riforma complessiva del sistema, compresa la legge elettorale.

In questo percorso è intervenuto un fatto «imprevisto», un'ordinanza della Corte di cassazione che ha rimesso al giudizio della Corte costituzionale l'attuale legge elettorale in merito a tre profili. Il primo profilo – decisamente prevalente nell'ordinanza – è quello relativo alla congruità del

premio di maggioranza e, in particolare, al fatto che esso non preveda una soglia. Per dirla «in volgare», in astratto, in un sistema molto frammentato, potrebbe arrivare al 55 per cento dei seggi anche una forza che prende il 12 per cento dei voti ma che arriva prima. Non c'è bisogno di scomodare la scienza costituzionalistica, basta in qualche modo riferirsi al buonsenso. In questo momento potremmo definirla una legge «lascia o raddoppia» perché, di fatto, può portare in uno dei due rami del Parlamento quasi a un raddoppio della rappresentanza rispetto alla percentuale ottenuta.

Altri due aspetti dell'ordinanza sono relativi alla frammentazione del premio al Senato. Il terzo profilo, infine, riguarda l'effettiva conoscibilità dei candidati al Parlamento da parte degli elettori. Su questo terreno, ferma restando la condivisione della necessità di cambiare la normativa senza che venga meno il proposito di una nuova legge elettorale a regime, in Parlamento vi sono opinioni differenti. Questo è il dato di fatto. Tali opinioni, dunque, si devono comporre e al Governo deve arrivare un'indicazione chiara. Diversamente, il Governo non si farà consumare su questo tema, che è tipicamente parlamentare; non intende insomma scendere su questo terreno, perché contraddirebbe la sua missione, che è invece quella di avviare una riforma a regime e quindi una legge elettorale a regime.

L'invito a trovare una soluzione si basa su due ragioni di fondo. Innanzi tutto, in un Paese civile è necessario avere una legge elettorale che consenta di votare in qualsiasi momento; in secondo luogo, se vi fosse un giudizio della Corte costituzionale, evidentemente questo potrebbe suonare come una ulteriore condanna della politica che non è riuscita a intervenire prima. Queste sono le due ragioni che dovrebbero consigliare di individuare una soluzione, che però – ripeto – deve essere trovata tra le forze politiche e in Parlamento.

Non è possibile pensare che il Governo venga meno al suo proposito di avviare la riforma, nel momento in cui questa si innesta, per spendere tutta l'energia che ha a disposizione al fine di contraddire se stesso e fare esattamente quello che non intendeva fare e che fin dall'inizio, nel suo programma, ha dichiarato essere esattamente il rischio da evitare, quello cioè di concentrarsi ancora una volta sulla legge elettorale.

Per quanto riguarda il finanziamento dei partiti e gli statuti, si è già dato avvio al percorso (come avrete avuto modo di verificare). Posso aggiungere che in questa settimana il testo di legge sarà sicuramente presentato e approvato dal Consiglio dei ministri. L'idea che regge il nuovo testo è molto semplice. Da una parte, il sistema attuale non funziona e quindi la legge va abrogata, anche perché non chiama le cose con il proprio nome e attraverso i rimborsi ha di fatto perpetrato il finanziamento pubblico. Dall'altra, la democrazia ha un costo incompressibile di cui bisogna tenere conto, soprattutto nel momento in cui – come è stato richiesto da più parti – si va verso l'applicazione dell'articolo 49 della Costituzione e si riconosce ai partiti politici una funzione pubblica, che deve dunque trovare la possibilità di esercitarsi.

Noi stiamo pensando e definendo fondamentalmente quattro elementi. Innanzi tutto, stiamo immaginando detrazioni più ampie per chi effettua versamenti ai partiti e stiamo cercando di semplificare le procedure, ferma restando l'identificabilità di chi versa.

Il secondo elemento è relativo alla commutazione dei soldi in servizi. Là dove è possibile, lo Stato fornisce ai partiti servizi anziché denari, soprattutto se questi servizi sono utili e si propongono come canali per la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Cito come esempio la possibilità di avere gratuitamente o a prezzi molto bassi sedi o spazi per svolgere congressi, e così via.

La terza linea su cui si sta operando è quella di prevedere rimborsi nei periodi elettorali da documentare però con fatture e certificati. I rimborsi dunque non verrebbero più corrisposti in modo forfetario, ma a consuntivo.

Infine, si potrebbe prevedere un meccanismo che potrebbe essere quello della destinazione dello 0,5 o dell'1 per mille nella denuncia dei redditi. Non vi è alcuna intenzione di far rientrare dalla finestra quello che si caccia dalla porta, ma anche in questo caso occorrerebbe un'indicazione precisa della volontà del cittadino di voler finanziare i partiti. Non si tratterebbe quindi di un monte che si divide a prescindere, ma sarebbe necessaria un'indicazione esplicita e precisa del cittadino a finanziare i partiti.

Tutto ciò implica comunque una notevolissima cura dimagrante da parte dei partiti e un passaggio graduale dal finanziamento pubblico al finanziamento privato. Inoltre – diciamo le cose con chiarezza – prevede il riconoscimento del fatto che la vita democratica di un Paese ha bisogno dei partiti e che ciò implica in ogni caso un costo.

I partiti devono ovviamente garantire requisiti minimi di democrazia interna. Anche in questo caso, nella stessa legge prevederemo che vi sia un contenuto minimo degli statuti per poter accedere alle facilitazioni (e quindi non più a finanziamenti). È dunque necessario che i partiti rispettino la forma democratica: se sono strumenti di democrazia, devono riflettere tale scelta anche al loro interno attraverso un contenuto minimo dei loro statuti.

Per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta, approfondirò l'idea – proveniente soprattutto dal collega Morra del Gruppo del Movimento 5 Stelle – di aggiungere al *referendum* abrogativo anche quello propositivo. Sottolineo, però, che ciò dipende molto dalla forma di governo; è una di quelle ricadute di cui ho parlato poc'anzi. Ripeto, dipende dalla forma di governo. Bisogna infatti calibrare bene il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, tenendo conto che il nostro sistema rimane a prevalente democrazia rappresentativa e che la democrazia diretta è comunque un elemento di utile integrazione al quale – a mio avviso – bisogna fare ancor più ricorso nel momento in cui i mutamenti della tecnica e anche del costume sociale portano ad una significativa riduzione del tempo di sedimentazione del giudizio dell'elettore sul comportamento del suo rappresentante.

È chiaro che i Parlamenti sono nati nell'Ottocento e si fondano su un'idea di rappresentanza che presupponeva l'esistenza di un lungo tempo di sedimentazione. Il tempo della politica era ampio; per questo motivo le legislature duravano cinque anni: per dare cioè la possibilità al rappresentante del popolo di operare scelte avendo libertà di mandato e poter poi contare sulla sedimentazione del giudizio di chi dopo cinque anni glielo avrebbe dovuto rinnovare oppure negare.

È evidente che, rispetto ad allora, sono avvenuti cambiamenti di natura sociale e di natura tecnica che nell'ultimo periodo sono stati addirittura sconvolgenti, iniziando dalla televisione, passando ai sondaggi e finendo ai *social network*. È altrettanto evidente che chi difende la democrazia rappresentativa, come il sottoscritto, ne deve comunque tener conto, per evitare che un'onda più ampia la possa poi sommergere. Quindi la riflessione sulla democrazia diretta è una riflessione aperta e di sistema.

Finisco con alcune considerazioni sul federalismo fiscale e sull'abolizione delle Province, non perché il tema meriti solo due parole, ma perché su questo punto si sono soffermati un numero minore di colleghi. Già ieri il presidente Letta ha rinnovato il proposito di condurre a termine il processo che abbiamo interrotto nella scorsa legislatura e che riguardava i decreti di attuazione del federalismo fiscale.

Quanto all'abolizione delle Province, vi dico molto sinceramente che vorrei uscire da un'ottica parziale e recuperare un'ottica complessiva di gestione dell'area vasta. Posso fare al riguardo un esempio che credo sia più incisivo di un lungo discorso.

Penso che siamo tutti d'accordo sul dover aggregare le Regioni, soprattutto quelle più piccole, e sul dover creare un processo di federazione delle loro funzioni. Sull'abolizione delle Province vi è un amplissimo accordo, che evidentemente non contraddico. Analogamente, vi è un accordo sul fatto che i Comuni, in quanto enti locali maggiormente rappresentativi della tradizione italiana, siano preservati, anche nel caso in cui siano molto piccoli. Abbiamo evocato tre punti sui quali potremmo trovare un'ampia condivisione. Questi tre punti insieme, però, rischiano di non consentire la gestione di un'area vasta. Infatti, se aggreghiamo le Regioni, aboliamo gli enti intermedi e manteniamo i Comuni molto piccoli senza creare forme di federazione delle funzioni, le aree vaste non si governano più.

Pertanto, vorrei che su questo tema uscissimo dalla logica dello slogan e anche un po' delle mode – diciamo la verità – e che pensassimo invece in termini di Governo, perché credo si tratti di ciò di cui il Paese in questo momento ha più bisogno.

Vi ringrazio e mi scuso per essere stato un po' prolisso.

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro Quagliariello, e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 10,40.

