



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 243

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 2 aprile 2024

INDICE**Commissioni permanenti**

- 1^a - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione:

Plenaria *Pag.* 3

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)

Martedì 2 aprile 2024

Plenaria

200^a Seduta

Presidenza del Presidente

BALBONI

indi del Vice Presidente

TOSATO

Interviene il ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta inizia alle ore 14,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione ha richiesto l'attivazione del circuito audiovisivo interno, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sulla parte di seduta riguardante l'esame dei disegni di legge nn. 935 e 830.

Poiché la Presidenza del Senato ha preventivamente fatto conoscere il proprio assenso, in assenza di obiezioni, dispone quindi l'attivazione di tale forma di pubblicità.

La Commissione prende atto.

IN SEDE REFERENTE

(935) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*

(830) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – **RENZI e altri.** – *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seconda seduta antimeridiana di mercoledì 27 marzo.

Il PRESIDENTE riepiloga brevemente l'*iter* dei disegni di legge in titolo, ricordando che sono iniziate le dichiarazioni di voto sull'emendamento del Governo 3.2000.

Cede quindi la parola al ministro Alberti Casellati.

Il ministro ALBERTI CASELLATI formula alcune precisazioni circa gli interventi svolti nel corso del dibattito sui subemendamenti presentati all'emendamento 3.2000, osservando preliminarmente che l'attuale forma di governo non sembra aver garantito, in 76 anni di storia repubblicana, una effettiva continuità di indirizzo politico.

Nel periodo storico considerato, infatti, si sono succeduti ben 68 governi, con una durata media di 14 mesi ognuno, con riflessi negativi in relazione alla credibilità politica del Paese. Le conseguenze di tale instabilità sono visibili anche in campo economico, con circa 245 miliardi di euro di maggiori interessi sul debito pubblico, 630 miliardi di mancata ricchezza, 58 miliardi in meno per i salari e la perdita di circa 2 milioni di posti di lavoro, stando ai dati forniti da enti ed istituzioni particolarmente attendibili.

L'assenza di meccanismi costituzionali in grado di garantire un'effettiva stabilizzazione è pertanto un problema di scottante attualità, come dimostrato, tra l'altro, secondo un *dossier* curato dal quotidiano *La Stampa*, dal fatto che l'attuale mancanza di stabilità dei governi in Olanda sta dando luogo ad una fuga di imprese, nonostante la presenza di un regime fiscale particolarmente favorevole.

Con riferimento alle criticità presentate dal modello israeliano degli anni '90, più volte richiamate dalle opposizioni a sostegno dell'inadeguatezza della riforma costituzionale promossa dal Governo, precisa che in quell'ordinamento non era previsto alcun premio di maggioranza in favore della coalizione che sosteneva il *premier* eletto, che risultava, pertanto, politicamente debole. Inoltre, tornando al caso italiano, la possibilità di eleggere direttamente il Presidente del consiglio ha avuto, in passato, anche il sostegno di autorevole dottrina (tra i nomi illustri figurano, infatti, Mortati, Galeotti, Elia e Barbera). Non si comprende, inoltre, la

ragione per la quale – al pari di altri Paesi, come la Francia, la Germania, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti – l'Italia non debba seguire una propria ed originale strada riformatrice.

Stante quanto precede, le obiezioni formulate, nel corso del dibattito, dalle forze politiche di opposizione non appaiono giustificabili. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, così come configurata dalla riforma, pone di nuovo al centro la sovranità popolare (più volte mortificata, negli ultimi 10 anni, da governi sorretti da maggioranze policrome e spesso natura tecnica, presieduti da *premier* non eletti), senza dar luogo a nessuna involuzione autoritaria. Il Presidente del Consiglio, infatti, resta legato alle Camere da un rapporto di fiducia e lo stesso Presidente della Repubblica vede non solo confermate, ma anche potenziate le proprie attribuzioni (in particolare, attraverso il previsto potere di revoca dei ministri e l'assenza della controfirma del ministro proponente su alcuni dei suoi atti), configurandosi come organo di effettiva garanzia. Il rafforzamento della base di legittimazione del vertice dell'Esecutivo, pertanto, non elude i poteri di garanzia costituzionale propri del Capo dello Stato. Infine, non appare possibile definire previamente i contenuti della legge elettorale: ciò vincolerebbe, infatti, il potere costituente nella scelta delle opzioni perseguibili.

Osserva quindi che il Governo e le forze di maggioranza non hanno affatto ignorato i rilievi formulati dalle opposizioni. Infatti, il testo dell'emendamento 3.2000, interamente sostitutivo dell'articolo 3 del provvedimento, non prevede più direttamente una soglia per il premio di maggioranza, demandandolo opportunamente alla legge elettorale. Allo stesso modo, si è fissato il limite di due mandati consecutivi per il Presidente del Consiglio e si è attribuito al Presidente della Repubblica il potere di nomina e di revoca dei ministri. Da parte della maggioranza e del Governo, pertanto, vi è sempre stata disponibilità ad un confronto costruttivo.

Conclude esprimendo l'auspicio che le forze politiche di opposizione abbandonino il proprio atteggiamento ostruzionistico, orientandosi su posizioni maggiormente orientate al dialogo, e si riserva di fare tesoro delle considerazioni svolte nella scorsa seduta dal senatore Pera, ai fini della predisposizione della riforma elettorale.

Interviene sull'ordine dei lavori il senatore GIORGIS (*PD-IDP*), osservando che il ministro Alberti Casellati avrebbe beneficiato di un ampio margine temporale per lo svolgimento del proprio intervento. Sarebbe pertanto opportuno, a suo avviso, che la Presidenza concedesse anche ai Gruppi, per le dichiarazioni di voto sull'emendamento 3.2000, un analogo lasso di tempo.

Il PRESIDENTE, nell'assicurare ai Gruppi un lasso di tempo per le dichiarazioni di voto improntato a criteri di elasticità, osserva che l'ampio margine temporale concesso al Ministro era giustificato dal fatto che si era in presenza di un'unica precisazione a tutte le osservazioni formulate dalle opposizioni nel corso dell'esame dei subemendamenti.

Il senatore TOSATO (*LSP-PSd'Az*) preannuncia il voto favorevole della propria parte politica sull'emendamento 3.2000, che, sostituendo integralmente l'articolo 3 del disegno di legge n. 935, fornisce maggiori garanzie sulla stabilità e la governabilità del Paese, nel pieno rispetto dei principi di alternanza.

Si sofferma quindi sul rispetto del principio di rappresentatività sancito dal terzo comma dell'articolo 92 della Costituzione, così come modificato dall'emendamento 3.2000. Qualora infatti il principio fosse interpretato come limite negativo (permettendo quindi l'elezione di Camere all'interno delle quali non sia assicurata una chiara maggioranza all'esecutivo), lo spirito della riforma potrebbe risultare tradito. Sarebbe allora opportuno, a suo avviso, riflettere attentamente sui contenuti della futura normativa elettorale e, in particolare, sull'eventualità di prevedere, qualora la soglia per l'attribuzione del premio di maggioranza non fosse raggiunta, un ballottaggio tra i due candidati alla Presidenza del Consiglio che abbiano ottenuto il maggior numero di voti, al fine di assicurare al candidato vincente un solido sostegno parlamentare.

Ad avviso del senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*), l'intero impianto della riforma costituzionale all'esame della Commissione appare condizionato da rapporti di scambio politico esistenti all'interno della coalizione di maggioranza. Il testo, inoltre, come emerso dalle audizioni effettuate, non è esente da fattori di criticità e non appare idoneo a dare soluzione alla grave crisi democratica che attanaglia il Paese.

Anche la scelta di procedere alla definizione della legge elettorale posteriormente all'approvazione della riforma costituzionale appare infelice: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, infatti, non arginerà il crollo della partecipazione al voto e contribuirà a polarizzare ulteriormente il dibattito politico, con riflessi negativi sulla tenuta sociale del Paese.

Il rischio di una torsione autoritaria è infine aggravato dalla mancanza di efficaci contrappesi istituzionali per arginare l'effettiva concentrazione di poteri in capo al *premier* eletto. Il quadro delineato dalla riforma riduce infatti il Parlamento (sostanzialmente eletto per trascinamento), a un ruolo puramente ancillare rispetto al potere esecutivo, dando luogo ad un grave *vulnus* democratico.

Nel preannunciare il voto contrario della propria parte politica, esprime infine l'auspicio a che il popolo italiano si esprima in senso contrario alla riforma nel prossimo referendum costituzionale.

Il senatore GIORGIS (*PD-IDP*) stigmatizza l'atteggiamento di chiusura tenuto dal Governo e dalle forze politiche di maggioranza, che non hanno mai realmente considerato le osservazioni formulate dalle opposizioni e insistito, per contro, su una riforma profondamente antidemocratica.

Lo stesso intervento poc'anzi svolto da senatore Tosato sottolinea, tra l'altro, che gli interventi correttivi predisposti dal Governo al testo del

disegno di legge n. 935 potrebbero, nei fatti, risultare addirittura peggiorativi e portare a una contraddizione insanabile. Qualora, infatti, il Presidente del consiglio eletto non disponesse di una solida maggioranza parlamentare, l'intero impianto della riforma risulterebbe compromesso: tuttavia, allo stesso tempo, una legge elettorale che attribuisse, per il tramite di un premio di maggioranza, un numero di seggi sproporzionato rispetto ai voti ricevuti si porrebbe in contrasto con gli orientamenti consolidatisi in seno alla Corte costituzionale.

Osserva inoltre che il Presidente della Repubblica non vede in alcun modo aumentare i propri poteri di controllo: la riforma, infatti, configura la carica come mera espressione della maggioranza *pro tempore*.

Il tutto darà luogo, nei fatti, ad una democrazia mortificata con al vertice un Presidente del Consiglio eletto direttamente, senza che da ciò derivi alcun vantaggio concreto: i dati economici forniti dal Ministro nel suo precedente intervento, infatti, dovrebbero essere adeguatamente verificati e, inoltre, andrebbe puntualmente dimostrato il nesso causale tra di essi e la forma di governo sino ad ora adottata.

Conclude auspicando che le forze politiche di maggioranza rivedano il proprio orientamento e si mostrino disponibili ad avviare un dibattito realmente costruttivo, al fine di trovare una soluzione condivisa ed efficace.

Anche ad avviso della senatrice MAIORINO (M5S), le forze politiche di maggioranza non sembrano orientate ad un dibattito costruttivo.

Si associa, altresì, alle osservazioni formulate dal senatore Giorgis sull'intervento precedentemente svolto dal ministro Alberti Casellati.

Osserva quindi che la riforma costituzionale all'esame della Commissione, qualora approvata, produrrà soltanto effetti negativi e contraddittori: l'intervento precedentemente svolto dal senatore Tosato, infatti, dovrebbe invitare tutte le forze politiche a riflettere ponderatamente sull'effettiva funzionalità dell'articolato al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Il fatto poi che, come emerso durante il ciclo di audizioni tenuto dalla Commissione, già a Costituzione vigente i governi che iniziavano la legislatura erano pienamente rispondenti all'attesa degli elettori suggerisce che il vero fattore in grado di minare la stabilità dell'esecutivo dipende non tanto dall'elezione diretta o meno del *premier*, quanto dall'instabilità politica del sistema italiano, nel quale si sono visti più di una volta repentini cambiamenti di accordi e di alleanze; sul punto, basti pensare all'impegno profuso dalla propria parte politica a sostegno della recente riforma del Regolamento del Senato, che vieta al singolo parlamentare di cambiare Gruppo nel corso della legislatura. Sarebbe allora necessario riflettere su soluzioni alternative per garantire la governabilità, prima fra tutte quella della cosiddetta « sfiducia costruttiva ».

Denuncia quindi la grave diminuzione dei poteri e delle prerogative del Presidente della Repubblica (sostanzialmente impossibilitato ad intervenire nelle situazioni di crisi), e del Parlamento (ridotto ad un ruolo pu-

ramente ancillare rispetto al Presidente del Consiglio), osservando altresì che non è affatto scontato che il corpo elettorale condivida tanto il merito della riforma, quanto il metodo procedurale adottato per la sua approvazione: ciò potrebbe dar luogo, in occasione delle prossime consultazioni elettorali, a risultati inattesi per la stessa maggioranza.

Conclude rimarcando la grave irresponsabilità delle forze politiche che sostengono il Governo, arroccate su un progetto riformatore volto a concentrare il potere nelle mani di una sola persona, senza preoccuparsi di garantire un'effettiva partecipazione del cittadino alla vita politica del Paese.

Posto ai voti, previa verifica del numero legale, l'emendamento 3.2000 viene approvato dalla Commissione.

Il PRESIDENTE comunica quindi che, a seguito dell'approvazione dell'emendamento 3.2000, sostitutivo dell'intero articolo 3 del disegno di legge n. 935, risultano preclusi gli emendamenti dal 3.4 al 3.831.

Risultano altresì preclusi gli emendamenti Tit. 2, Tit. 3, Tit.4, Tit.5, Tit. 6, Tit.9, Tit.10, Tit.11 e Tit.12, recanti modifiche al titolo del disegno di legge.

Si procede quindi all'esame dell'emendamento 3.0.2000 e dei subemendamenti ad esso relativi.

Il PRESIDENTE osserva che, anche alla luce dell'approvazione dell'emendamento 3.2000, il subemendamento 3.0.2000/1 appare privo di ogni reale portata modificativa. La suddetta proposta non sarà pertanto posta in votazione, giacché inammissibile ai sensi dell'articolo 100, comma 8, del Regolamento.

Il PRESIDENTE avverte che, stante l'analogia di contenuto, sui subemendamenti 3.0.2000/2, 3.0.2000/3 e 3.0.2000/4 si svolgerà una unica dichiarazione di voto, cui seguiranno distinte votazioni.

Dissente il senatore GIORGIS (*PD-IDP*), osservando che il subemendamento 3.0.2000/4 presenta, rispetto alle altre proposte in questione, delle diversità sostanziali.

Il PRESIDENTE, preso atto dei rilievi formulati dal senatore Giorgis, precisa quindi che si svolgerà un'unica dichiarazione di voto soltanto sui subemendamenti 3.0.2000/2 e 3.0.2000/3.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) osserva che, a seguito dell'approvazione dell'emendamento 3.2000, sono risultati preclusi oltre 700 emendamenti presentati dalle opposizioni all'articolo 3 del disegno di legge n. 935. Non appaiono pertanto rispondenti al vero le recenti dichia-

razioni rilasciate dal ministro Alberti Casellati, che ponevano l'accento sul pesante ostruzionismo incontrato dalla riforma costituzionale, definendolo come « schiaffo alla Costituzione ».

Per contro, l'andamento dei lavori attesta la chiara volontà della maggioranza di imporre l'approvazione in prima lettura senza alcun vero dibattito, e ciò al fine di ottenere un risultato spendibile, in chiave propagandistica, in vista delle elezioni europee di giugno.

Il PRESIDENTE replica al senatore De Cristofaro, osservando che il contenuto degli emendamenti preclusi era stato comunque recepito dagli oltre 500 subemendamenti presentati all'emendamento 3.2000, che sono stati puntualmente esaminati dalla Commissione.

Ad avviso del senatore CATALDI (M5S) il Governo e la maggioranza che lo sostiene insistono nel presentare una narrazione artefatta sui contenuti della riforma, non evidenziando debitamente l'abnorme concentrazione di poteri che viene operata in capo al Presidente del Consiglio eletto. A fronte, pertanto, del grido di allarme lanciato da numerose comunità di giuristi, il cittadino comune continua a non avere piena conoscenza dei termini del dibattito politico.

Pone inoltre l'accento sulla grave mortificazione delle prerogative delle Camere, di fatto impossibilitate ad intervenire anche nel caso in cui il *premier* eletto decida di mutare repentinamente il proprio indirizzo politico, ponendosi quindi in contrasto con la stessa maggioranza che lo sostiene: un voto di sfiducia, infatti, imporrebbe automaticamente la celebrazione di nuove elezioni, senza poter affidare un nuovo incarico ad altra persona sostenuta dalla medesima coalizione di maggioranza.

Conclude ponendosi criticamente sulle osservazioni precedentemente rese dal ministro Alberti Casellati, che sembrano ignorare il fatto che i problemi economici del Paese sono riconducibili non tanto alla forma di governo, quanto alla stabilità degli indirizzi politici tenuti dai partiti.

Il Senatore PARRINI (PD-IDP) dissente da alcune affermazioni del ministro Maria Elisabetta Alberti Casellati, ritenendo che non siano corrispondenti a verità.

Innanzitutto, in nessun altro Paese dell'Unione europea è prevista l'elezione diretta del *premier*, senza che i rispettivi cittadini siano considerati vittime di presunti « giochi di palazzo », che peraltro sarebbero comunque possibili con il disegno di legge costituzionale in esame, tanto che il Presidente del Consiglio eletto può essere sostituito da uno scelto dal Parlamento perfino con una maggioranza differente.

In secondo luogo, il Presidente della Repubblica non potrà esercitare le proprie prerogative con la medesima ampiezza attuale, essendo vincolato nella scelta del Presidente del Consiglio; inoltre, si abbandona la forma di governo parlamentare, in quanto il Parlamento è eletto per trascinamento di un organo monocratico ed esprime la fiducia e la sfiducia sotto il peso del rischio di uno scioglimento.

Posti separatamente ai voti, i subemendamenti 3.0.2000/2 e 3.0.2000/3 sono respinti.

Si passa alla votazione del subemendamento 3.0.2000/4.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*) ricorda che, secondo il Governo, la legge elettorale dovrebbe essere esaminata dopo aver definito la struttura della riforma costituzionale. In realtà, l'impianto è già definito, considerato che gli emendamenti del Governo non lo modificano in modo significativo.

Nel richiamare le considerazioni del senatore Tosato sul terzo comma del nuovo articolo 92 della Costituzione, osserva che non è possibile garantire al Presidente del Consiglio una maggioranza certa senza violare i principi stabiliti dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, in particolare in merito al limite massimo del premio, che non può superare i quindici punti percentuali. La modifica apportata con l'emendamento del Governo non è rilevante, in quanto la percentuale ora potrà comunque oscillare dal 51 al 55 per cento. L'unica modifica costruttiva, a suo avviso, è l'inserimento del limite dei due mandati del *premier*, in accoglimento dei rilievi espressi dai costituzionalisti auditi.

Il senatore TOSATO (*LSP-PSd'Az*) precisa di condividere la previsione di un premio di maggioranza, a differenza delle opposizioni, purché vi sia la certezza che il Presidente del Consiglio eletto a suffragio universale abbia la maggioranza sufficiente per governare. Auspica pertanto che non permangano incertezze su tale aspetto.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*) precisa che, per garantire la maggioranza al *premier*, non vi è altra soluzione che violare i principi stabiliti dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 35 del 2017 prima citata.

Il senatore TOSATO (*LSP-PSd'Az*) obietta che, con l'inserimento in Costituzione della previsione del premio di maggioranza, il pronunciamento della Corte costituzionale potrebbe considerarsi superato.

Il PRESIDENTE richiama allo svolgimento di interventi in dichiarazione di voto più attinenti al contenuto delle proposte di modifica in esame.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) concorda con le considerazioni del senatore Parrini, ritenendo che l'inserimento in Costituzione del premio di maggioranza accentui i problemi, stabilendo che debba essere prevista una distorsione del voto espresso dagli elettori. A suo avviso, la distorsione maggioritaria e la soglia di sbarramento alterano in

modo decisivo il principio di rappresentatività e attribuiscono la maggioranza a una componente minoritaria dell'elettorato.

Il senatore CATALDI (*M5S*) sottolinea che si sta trasmettendo all'opinione pubblica l'idea che il problema della democrazia consista nella mancanza di stabilità dell'indirizzo politico. In realtà, bisognerebbe piuttosto intervenire per ripristinare la separazione dei poteri, evitando che l'Esecutivo sottragga al Parlamento il potere legislativo attraverso una interpretazione estensiva dell'articolo 77 della Costituzione sulla decretazione d'urgenza.

Critica altresì l'inserimento in Costituzione del premio di maggioranza, perché finisce per codificare un meccanismo che può rendersi necessario solo in una determinata situazione contingente.

Posto ai voti, il subemendamento 3.0.2000/4 è respinto.

Il PRESIDENTE comunica che i subemendamenti 3.0.2000/5, 3.0.2000/6 e 3.0.2000/7 risultano assorbiti a seguito dell'approvazione del subemendamento 3.0.2000/444 avvenuta nella seduta n. 199 del 27 marzo scorso.

Avverte quindi che i subemendamenti 3.0.2000/8, 3.0.2000/9 e 3.0.2000/10 – seppure con formulazioni differenti – si riferiscono tutti al principio dell'adeguata rappresentanza di specificità territoriali e saranno quindi oggetto di un'unica dichiarazione di voto, ferma restando l'espressione di distinte votazioni.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*), cogliendo lo stimolo della considerazione del senatore Tosato, ritiene che il Governo sia consapevole del rischio che il *premier* non abbia una maggioranza sufficiente, avendo dovuto scegliere tra l'ipotesi di una sola scheda elettorale, con l'estensione del voto per il Presidente del Consiglio *pro quota* alle liste collegate, che però è incompatibile con il bicameralismo, e quella delle due schede, che tuttavia rischia di dare un esito elettorale differente per i due rami del Parlamento. Si è perciò optato per l'ipotesi delle tre schede, anche se così si consente il voto disgiunto.

Critica anche le affermazioni del Governo sul presunto accoglimento dei rilievi critici delle opposizioni con la rinuncia al presidenzialismo. In realtà, il premierato ha un effetto ancor più destabilizzante sull'architettura costituzionale italiana, in quanto il presidenzialismo, per lo meno, prevede l'elezione distinta del Parlamento e del Capo dello Stato e un sistema articolato di pesi e contrappesi per bilanciare i poteri del Presidente della Repubblica.

Il senatore CATALDI (*M5S*) ritiene che le criticità indicate dagli auditi non siano state risolte con la soppressione del riferimento al premio del 55 per cento, in quanto resta comunque una forbice che va dal 51 al 55 per cento. Peraltro, se il premio di maggioranza fosse elevato al rango

di principio costituzionale, si introdurrebbe una limitazione per i sistemi elettorali, in quanto, per esempio, non sarebbe possibile prevedere il doppio turno. In un ipotetico sistema tripolare, si potrebbe verificare il caso che il premio di maggioranza sia attribuito a una coalizione che abbia ottenuto il 35 per cento dei voti, risultando comunque minoritaria rispetto alle altre due che – pur essendo distinte – abbiano eventualmente programmi elettorali simili e quindi rappresentino nella sostanza la maggioranza della popolazione. Anche il generico riferimento al principio della rappresentatività non è risolutivo, perché soggetto a interpretazioni differenti.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) aggiunge la firma ai subemendamenti in esame, apprezzandone l'intento di garantire la rappresentanza territoriale, con particolare riferimento, rispettivamente, alle aree montane e a quelle interne e insulari. In questo modo, si garantisce il pluralismo dal punto di vista non solo politico, ma anche geografico e territoriale, già messo in discussione dalla riduzione del numero dei parlamentari.

In esito a distinte votazioni, i subemendamenti 3.0.2000/8, 3.0.2000/9 e 3.0.2000/10 sono respinti.

Il PRESIDENTE avverte che sui subemendamenti 3.0.2000/11 e 3.0.2000/12, stante l'analogia di contenuto, si svolgerà un'unica dichiarazione di voto, ferma restando la distinzione in sede di votazione.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) ribadisce l'esigenza di prevedere un'adeguata rappresentanza territoriale, con riferimento alle specifiche peculiarità, sottolineando che ci si sarebbe dovuti occupare in primo luogo del problema del deficit di rappresentatività. Solo in un secondo momento si sarebbe potuto prevedere un rafforzamento dell'Esecutivo, magari ispirandosi al modello tedesco, che viene infatti riproposto dagli emendamenti delle opposizioni.

La senatrice VALENTE (*PD-IDP*) concorda con il senatore De Cristofaro sulla necessità di affrontare innanzitutto la questione della qualità della rappresentanza, sempre più in crisi negli ultimi anni. Gli emendamenti in esame tentano di accrescere quanto meno la rappresentanza territoriale, con particolare riferimento alle aree montane, interne e insulari, che devono trovare espressione nel Parlamento. A tale proposito, in contrasto con quanto sostenuto dal Governo, ritiene che, in una Repubblica parlamentare, l'indirizzo politico debba essere espresso appunto dalle Camere, attraverso la fiducia, e non stabilito dal Presidente del Consiglio.

La senatrice MAIORINO (*M5S*) sottolinea che le opposizioni, attraverso l'esame dei subemendamenti, stanno tentando di instillare dubbi

nella maggioranza sulla reale efficacia di una riforma con cui si ritiene di aumentare la sovranità popolare chiamando gli elettori a votare ogni cinque anni per scegliere un capo e conculcando al tempo stesso la dignità del Parlamento. Auspica che, quanto meno, nella legge elettorale che il Governo si appresta a definire siano ripristinate le preferenze, per consentire ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti.

Con distinte votazioni, i subemendamenti 3.0.2000/11 e 3.0.2000/12 sono respinti.

Il PRESIDENTE dispone una sospensione della seduta.

La Commissione prende atto.

La seduta, sospesa alle ore 17, riprende alle ore 17,35.

Posto ai voti, il subemendamento 3.0.2000/13 è respinto.

Il PRESIDENTE osserva che i subemendamenti da 3.0.2000/14 a 3.0.2000/21 si differenziano soltanto in relazione al numero dei senatori eletti come soglia minima in ogni Regione. Propone pertanto di svolgere un'unica dichiarazione di voto, cui seguiranno distinte votazioni, ad eccezione dei subemendamenti sostanzialmente identici che saranno ovviamente votati contestualmente.

La Commissione conviene.

Il senatore CATALDI (*M5S*) ribadisce le proprie critiche al tentativo della maggioranza di enfatizzare il senso di insicurezza della popolazione, soprattutto a causa della crisi economica, per introdurre un elemento distorsivo maggioritario che potrebbe aprire la strada a svolte autoritarie, come già accaduto in passato. Ritiene infatti che l'individuazione di un capo in cui concentrare responsabilità e poteri sia dannoso per la democrazia che, al contrario, è una « orchestrazione delle differenze ».

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) osserva che concetti come quelli di individualità e *leadership*, esaltati dall'affermazione di un principio maggioritario, potrebbero risultare pericolosi soprattutto in una democrazia poco matura, come quella italiana, e in una fase di crisi dei partiti e dei corpi intermedi, come sottolineato da Nadia Urbinati, che ha evidenziato la sostituzione della democrazia dei partiti con il « plebiscito dell'*audience* ». Pur non contestando alla maggioranza e al Governo la volontà di favorire una svolta autoritaria, ritiene che si debba tenere conto del rischio di una torsione in tal senso, che nell'attuale contesto le modifiche costituzionali potrebbero determinare.

Il senatore GIORGIS (*PD-IDP*) sottolinea che la *ratio* delle proposte in esame è l'introduzione di minime garanzie di rappresentanza territoriale nelle Assemblee legislative, per sottolineare la centralità del Parlamento, organo nel quale trova espressione la pluralità dei cittadini, i quali possono così realizzare le proprie specificità seppure in un contesto di condivisione. A tal fine, è importante definire una legge elettorale adeguata, senza introdurre vincoli per garantire la maggioranza al Presidente del Consiglio, in contrasto con i principi del pluralismo e con le sentenze della Corte costituzionale in materia di rappresentatività minima essenziale.

Posti congiuntamente ai voti, i subemendamenti sostanzialmente identici 3.0.2000/14 e 3.2000/15 sono respinti.

Sono quindi posti congiuntamente ai voti i subemendamenti sostanzialmente identici 3.0.2000/16 e 3.2000/17, che risultano respinti.

Successivamente, sono posti congiuntamente ai voti i subemendamenti sostanzialmente identici 3.0.2000/19 e 3.2000/18, che sono respinti.

Sono quindi posti congiuntamente ai voti i subemendamenti sostanzialmente identici 3.0.2000/22, 3.0.2000/20 e 3.2000/21, che risultano respinti.

Il PRESIDENTE avverte che, stante l'analogia di contenuto, sui subemendamenti 3.0.2000/23 a 3.0.2000/28 si svolgerà una unica dichiarazione di voto.

Ad essa seguiranno distinte votazioni con la sola eccezione degli identici subemendamenti 3.0.2000/27, 3.0.2000/25 e 3.0.2000/26, che saranno posti ai voti congiuntamente.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*) osserva che i subemendamenti in questione si propongono di sensibilizzare il Governo e le forze politiche di maggioranza sulle problematiche connesse alla definizione della legge elettorale.

L'impianto normativo definito dalla Costituzione, infatti, impone due sistemi elettorali separati per la Camera dei deputati (eletta su base nazionale), e il Senato (eletto su base regionale), con risultati diversi tra una Camera e l'altra. Il fenomeno, già problematico a Costituzione invariata, porterà infatti a risultati paradossali e contraddittori una volta entrata in vigore la riforma: il Presidente del Consiglio eletto potrebbe infatti non disporre, in concreto, del sostegno di entrambe le Camere.

Nel preannunciare, a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole, rimarca quindi la necessità di discutere approfonditamente su un progetto di legge elettorale parallelamente alla riforma della Costituzione.

Il senatore CATALDI (*M5S*) osserva che, già nel momento storico attuale, ossia a Costituzione invariata, l'eccessivo peso politico assunto dal potere esecutivo rende impossibile fornire un efficace sostegno ai singoli territori: il Governo, infatti, come organo di vertice, è strutturalmente impossibilitato a cogliere le specificità delle problematiche locali, problematiche di cui solo il singolo parlamentare può farsi efficace portatore. Lo svilimento del ruolo del Parlamento operato dalla riforma non potrà, pertanto, che aggravare ulteriormente la frattura tra il governo centrale e le singole comunità territoriali.

Le forze politiche di maggioranza insistono pertanto su una riforma che darà una stabilità fittizia, fondata in sostanza su di un ricatto politico: il Parlamento, infatti, pagherebbe un eventuale voto di sfiducia con il proprio scioglimento e sarà naturalmente indotto ad optare per soluzioni di natura conservativa.

Ad avviso del senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*), i subemendamenti in questione rafforzano il principio di rappresentatività territoriale, già pesantemente vulnerato dalla riduzione del numero dei parlamentari.

Più in generale, la riforma sostenuta dal Governo si pone nella scia di un pensiero consolidato – fondato su istanze antipolitiche – che ha portato, in passato, a interventi meramente demagogici. Per contro, sarebbe invece necessario ridare sostanza al dibattito, incentrandolo sulla ricerca di soluzioni strutturali per garantire il pluralismo politico e la rappresentanza territoriale.

Con separate votazioni, sono respinti i subemendamenti 3.0.2000/23 e 3.0.2000/24.

Sono quindi posti congiuntamente ai voti e respinti gli identici subemendamenti 3.0.2000/27, 3.0.2000/25 e 3.0.2000/26.

Da ultimo, viene respinto il subemendamento 3.0.2000/28.

Il PRESIDENTE avverte che, stante l'analogia di contenuto, sui subemendamenti 3.0.2000/30 e 3.0.2000/31 si svolgerà una unica dichiarazione di voto, cui seguiranno distinte votazioni.

Il senatore GIORGIS (*PD-IDP*), richiamando le osservazioni precedentemente svolte dal senatore De Cristofaro, osserva che la riforma costituzionale all'esame della Commissione si colloca sulla scia di un orientamento, almeno ventennale, connotato da una forte sfiducia nella politica e da riforme volte a limitare il protagonismo dei corpi intermedi. Tuttavia, questa progressiva riduzione della sovranità del cittadino non ha portato alcun beneficio concreto: l'azione di governo è infatti restata inefficace, producendo altresì interventi economici quanto meno discutibili.

Il disegno di legge n. 935, come modificato dagli emendamenti del Governo, accentua quindi questa deriva, operando un'inedita concentrazione di poteri con riflessi negativi anche sulla qualità della regolazione. Ciò dovrebbe suggerire alla maggioranza una pausa di riflessione.

Conclude preannunciando, a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole.

Ad avviso del senatore CATALDI (*M5S*) la *ratio* sottesa alla riforma è di natura esclusivamente propagandistica. Non si comprenderebbe, altrimenti, la volontà del governo e della maggioranza di costringerne l'*iter* in tempi contingentati.

Le stesse forze politiche di maggioranza proseguono poi il percorso riformatore sulla base di meri accordi funzionali, varando interventi normativi in palese contraddizione fra loro: l'aumento di poteri in capo al Presidente del Consiglio stride, infatti, con le disposizioni sull'autonomia differenziata, sacrificando la democraticità dell'ordinamento a esigenze contingenti e ignorando, altresì, i numerosi avvertimenti dell'Unione europea per una migliore tutela dei principi dello stato di diritto.

Con distinte votazioni, sono respinti i subemendamenti 3.0.2000/30 e 3.0.2000/31.

Il PRESIDENTE avverte che, stante l'analogia di contenuto, sui subemendamenti 3.0.2000/32 3.0.2000/33, 3.0.2000/34 e 3.0.2000/35 si svolgerà un'unica dichiarazione di voto, cui seguiranno distinte votazioni.

La senatrice VALENTE (*PD-IDP*), nel preannunciare il voto favorevole del suo Gruppo, osserva che la massima priorità dovrebbe essere quella di restituire al Parlamento un ruolo centrale nel sistema dei poteri. Le proposte in questione, in particolare, mirano ad assicurare un'adeguata rappresentanza delle istanze delle regioni nelle Camere elettive.

In luogo dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio – strumento nei fatti inadeguato a sanare la crisi di democrazia in cui versa il Paese – sarebbe inoltre opportuno riflettere su una nuova legge elettorale che garantisca una reale rappresentanza, nonché sulla necessità di dare effettivamente corso all'articolo 49 della Costituzione, assicurando la democraticità interna dei partiti politici.

Con separate votazioni, la Commissione respinge i subemendamenti 3.0.2000/32 3.0.2000/33, 3.0.2000/34 e 3.0.2000/35.

Il PRESIDENTE avverte che, stante l'analogia di contenuto, sui subemendamenti 3.0.2000/36 3.0.2000/37 e 3.0.2000/29 si svolgerà un'unica dichiarazione di voto, cui seguiranno distinte votazioni.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*) osserva che i subemendamenti in questione mirano a sensibilizzare il Governo sulla necessità di affrontare

– parallelamente alla modifica della Costituzione – anche la riforma della legge elettorale.

Non solo, infatti, il testo presentato alla Commissione non garantisce all'Esecutivo una solida maggioranza parlamentare, ma non prende nemmeno in considerazione la particolare incidenza del voto degli Italiani residenti all'estero, che potrebbe arrivare, in alcuni casi, persino a ribaltare il consenso nazionale coagulatosi intorno al candidato *premier*.

Il problema – particolarmente complesso e ritenuto impossibile da risolvere da molti costituzionalisti – dovrebbe pertanto indurre il Governo e la maggioranza a una riflessione ponderata sugli effetti contraddittori della riforma.

Conclude preannunciando, a nome del Gruppo di appartenenza, il voto favorevole.

Anche ad avviso del senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) la questione del voto degli italiani all'estero andrebbe adeguatamente valutata. Si dovrebbe, quindi, avviare subito una ponderata riflessione sui contenuti della legge elettorale, non aspettando la conclusione dell'esame in prima lettura.

Il senatore CATALDI (*M5S*) sottolinea la necessità di fornire al cittadino comune gli elementi necessari a maturare una piena consapevolezza dei reali effetti della riforma costituzionale, riforma che, operando un'inedita concentrazione di poteri in capo a un Presidente del Consiglio supportato da una maggioranza non realmente rappresentativa, esporrà il Paese al rischio di una deriva totalitaria.

Particolarmente grave risulta poi la mancata previsione di un regime di eccezioni che disciplini puntualmente i casi di sopravvenuta incapacità ed indegnità del *premier*.

Conclude esprimendo profondo stupore per l'insensibilità mostrata dalle forze politiche di maggioranza sulla questione: nel caso di future consultazioni elettorali dall'esito non favorevole, potrebbero infatti trovarsi ad essere esse stesse vittime del sostanziale autoritarismo che connota la riforma.

Con separate votazioni, la Commissione respinge quindi i subemendamenti 3.0.2000/36, 3.0.2000/37 e 3.0.2000/29.

Il PRESIDENTE avverte che sui subemendamenti 3.0.2000/40, 3.0.2000/43, 3.0.2000/41 e 3.0.2000/42, stante l'analogia di contenuto, si svolgerà un'unica dichiarazione di voto, ferma restando la distinzione in sede di votazione.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*) dissente dall'affermazione del Ministro, secondo cui non vi sarebbe differenza sostanziale tra l'elezione diretta del *premier* e l'indicazione del nome sulla scheda. In realtà, nota che, con l'indicazione sulla scheda, è il Presidente del Consiglio a essere

eletto per trascinarsi rispetto al Parlamento e non viceversa, quindi non si effettuano interventi invasivi sulla Costituzione e si lascia inalterato il potere delle Camere di sostituire eventualmente il Presidente del Consiglio.

Posti separatamente ai voti, i subemendamenti 3.0.2000/40, 3.0.2000/43, 3.0.2000/41 e 3.0.2000/42 sono respinti.

Il PRESIDENTE avverte che, stante l'analogia di contenuto, sui subemendamenti da 3.0.2000/44 a 3.0.2000/50 si svolgerà un'unica dichiarazione di voto, ferma restando la distinzione in sede di votazione.

La senatrice VALENTE (*PD-IDP*) ritiene inopportuno l'inserimento in Costituzione del premio di maggioranza, senza neanche prevedere una soglia minima per conseguirlo. Con le proposte di modifica in esame, si stabilisce che la disciplina elettorale sia definita con riserva di legge, approvata con maggioranza qualificata, coerentemente con l'impostazione proposta dal Partito democratico, che è volta a valorizzare il ruolo del Parlamento, nel quale deve essere assicurata un'adeguata rappresentanza dei territori.

Il senatore CATALDI (*M5S*) auspica maggior cautela da parte della maggioranza, che sta predisponendo un nuovo sistema costituzionale senza che sia mai stato sperimentato. Sarebbe allora preferibile individuare forme alternative in grado di garantire maggiore stabilità senza rafforzare eccessivamente il Governo a scapito del Parlamento, soprattutto nell'esercizio del potere legislativo. Per esempio, si dovrebbe fare in modo che siano le Camere a garantire l'attuazione del programma politico del Governo, a prescindere dalla permanenza in carica dell'Esecutivo. Inoltre, sarebbe opportuno valorizzare – come è accaduto in altri Paesi – gli istituti di partecipazione democratica, per esempio la petizione, che è facilmente accessibile in quanto può essere presentata anche da un singolo cittadino.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) concorda con il senatore Cataldi sull'opportunità di incentivare l'uso degli strumenti di partecipazione democratica. Ricorda, tra gli altri, le leggi di iniziativa popolare, che attualmente il Regolamento del Senato agevola. La disposizione è stata infatti applicata di recente per il disegno di legge costituzionale di iniziativa popolare n. 764, concernente modifiche agli articoli 116 e 117 della Costituzione, che – una volta scaduti i termini – è stato calendarizzato direttamente in Aula. Cita inoltre, come esempio, anche il coinvolgimento dei cittadini nella definizione del bilancio partecipativo previsto dalla democrazia brasiliana.

In esito a distinte votazioni, i subemendamenti 3.0.2000/44, 3.0.2000/45, 3.0.2000/46, 3.0.2000/47, 3.0.2000/48, 3.0.2000/49 e 3.0.2000/50 sono respinti.

Il PRESIDENTE avverte che sui subemendamenti da 3.0.2000/51 a 3.0.2000/39, stante l'analogia di contenuto, si svolgerà un'unica dichiarazione di voto, ferma restando la distinzione in sede di votazione.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*) ribadisce che l'articolo 3 del disegno di legge costituzionale in titolo, come peraltro modificato dall'emendamento 3.2000, non prevede alcun rafforzamento della sovranità popolare. Al contrario, il Parlamento, che è la massima espressione istituzionale della pluralità dei cittadini, viene mortificato dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio e dalla mancata rinuncia alle liste bloccate. A suo avviso, tale aspetto segna la distanza tra il testo in esame e le dichiarazioni del Governo.

Con distinte votazioni, i subemendamenti 3.0.2000/51, 3.0.2000/52, 3.0.2000/53, 3.0.2000/54, 3.0.2000/38 e 3.0.2000/39 sono respinti.

Il PRESIDENTE avverte che il senatore Durnwalder ha comunicato il ritiro del subemendamento 3.0.2000/65.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 19,30.

