



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 517

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di lunedì 18 gennaio 2016

I N D I C E

Commissioni permanenti

1^a - Affari costituzionali:

<i>Plenaria (antimeridiana)</i>	<i>Pag.</i> 3
<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	» 11
<i>Plenaria (notturna)</i> (*)	

Commissioni bicamerali

Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:

<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i> 20
<i>Ufficio di Presidenza</i>	» 21

(*) Il riassunto dei lavori della Commissione 1^a (Affari costituzionali) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 517^o Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 18 gennaio 2016.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Movimento Base Italia, Idea, Euro-Exit): GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-La Puglia in Più-Sel: Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Lunedì 18 gennaio 2016

Plenaria**356^a Seduta (antimeridiana)***Presidenza della Presidente*
FINOCCHIARO

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Sesa Amici.

La seduta inizia alle ore 10,05.

IN SEDE CONSULTIVA

(2195) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, recante disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alle Commissioni 10^a e 13^a riunite, ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento. Esame e rinvio)

La PRESIDENTE, in qualità di relatrice, illustra il decreto-legge n. 191 del 4 dicembre 2015.

Il provvedimento, che si compone di soli due articoli, presenta un contenuto limitato e omogeneo. Infatti, l'articolo 1 contiene disposizioni finalizzate ad accelerare la cessione del gruppo aziendale ILVA e le relative previsioni finanziarie, mentre l'articolo 2 dispone l'immediata entrata in vigore del decreto.

In particolare, il comma 1 dell'articolo 1, novellando l'articolo 4 del decreto-legge n. 347 del 2003, modifica la disciplina a regime applicabile per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza, con specifico riguardo all'individuazione dell'affittuario o dell'acquirente da parte del commissario straordinario.

Gli altri commi riguardano specificatamente la cessione del gruppo ILVA.

Il comma 2 fissa al 30 giugno 2016 il termine entro il quale i commissari del gruppo ILVA devono espletare le procedure per il trasferimento dei complessi aziendali individuati dal programma commissariale.

Il comma 3 dispone l'erogazione di 300 milioni di euro in favore dell'amministrazione straordinaria del gruppo ILVA, al fine di far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie. L'erogazione della somma, che dovrà essere restituita dall'aggiudicatario dei beni aziendali, ha il solo scopo di accelerare le procedure di trasferimento e di conseguire la discontinuità gestionale ed economica di cui al comma 2, garantendo contemporaneamente la prosecuzione dell'attività, in modo da contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente, della salute e dell'occupazione.

Il comma 4 provvede alla copertura dell'onere connesso alla predetta erogazione, mentre il comma 5 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio, nonché, su proposta dell'amministrazione competente, a disporre eventuali anticipazioni di tesoreria.

Il comma 6 dispone che l'organo commissariale provveda al pagamento dei debiti prededucibili contratti nel corso dell'amministrazione straordinaria, mentre il comma 7 fissa al 31 dicembre 2016 il termine ultimo per l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014, e proroga fino a tale data il termine fino al quale la società ILVA è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento di Taranto e alla commercializzazione dei prodotti.

Il comma 8 introduce una nuova procedura per la modifica o l'integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, prevedendo allo scopo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri competenti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Il comma 9, in conseguenza di quanto disposto dal comma 8, sopprime il riferimento alle procedure di cui agli articoli 29-*octies* e 29-*nonies* del decreto legislativo n. 152 del 2006 per il rinnovo, riesame o aggiornamento dell'autorizzazione integrata ambientale. Tali procedure erano infatti richiamate all'articolo 1 del decreto-legge n. 61 del 2013, per la modifica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria.

Il comma 10 reca una clausola di chiusura, relativa al rispetto della normativa europea.

In considerazione della straordinaria necessità e urgenza di accelerare le procedure di cessione del gruppo ILVA e di armonizzare la tempistica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria con l'autorizzazione all'esercizio dell'impresa in costanza di sequestro, al fine di rendere effettiva la possibilità di esercizio da parte del cessionario, propone alla Commissione un parere che riconosca la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 77 della Costituzione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

(1429-D) 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; modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati; nuovamente modificato, in prima deliberazione, dal Senato e approvato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati
(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 14 gennaio.

Ha inizio la discussione generale.

Il senatore MALAN (*FI-PdL XVII*) sottolinea, in primo luogo, che la fase della seconda deliberazione non costituisce un passaggio esclusivamente formale, in quanto prelude all'approvazione definitiva di una riforma che muterà nel profondo l'assetto istituzionale del Paese. Infatti, alla Camera dei deputati, la lista che otterrà il maggior numero di consensi, pur con una esigua prevalenza di voti, potrà disporre di un'ampia maggioranza, per effetto dell'attribuzione del premio previsto dalla nuova legge elettorale.

Il Senato, invece, in una prima fase, sarà composto da consiglieri regionali, che certamente sono stati eletti dai cittadini, ma allo scopo di esercitare le funzioni legislative a livello territoriale e, più in generale, di occuparsi di questioni locali.

Il testo della riforma prevede, invece, con una formula peraltro piuttosto ambigua, che i senatori siano eletti dai consigli regionali, tra i propri componenti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri, in occasione del rinnovo degli organi delle istituzioni territoriali. A tale proposito, segnala una possibile violazione dell'articolo 51 della Costituzione, in quanto la facoltà di candidarsi come senatore sarà limitata solo ai consiglieri regionali. In secondo luogo, ritiene incongruo che rappresentanti delle istituzioni locali, eletti a tal fine dai cittadini, debbano poi assumere un incarico ulteriore. Peraltro, questi consiglieri potranno concorrere alla revisione della Costituzione, in posizione paritaria con i deputati, eletti a suffragio universale e diretto.

Considerando anche l'introduzione dell'elezione indiretta per gli organi della città metropolitana, ravvisa una sostanziale contrazione degli spazi della democrazia, dal momento che si riducono in misura significativa le occasioni – per i cittadini – di poter scegliere, a vari livelli di governo, i propri rappresentanti. Al contempo, viene fortemente compromesso il bilanciamento tra poteri, essenza del costituzionalismo moderno. Nel nuovo assetto istituzionale, infatti, sarà decisivo l'orientamento della maggioranza, che potrà determinare l'elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte costituzionale, nonché incidere sulla nomina delle Autorità di garanzia e perfino dei vertici della RAI.

Si delinea, pertanto, una tendenza all'accentramento del potere nella sola figura del Presidente del Consiglio, in una cornice costituzionale nella quale ai cittadini è sottratto – almeno in parte – il diritto di partecipare alle decisioni fondamentali della vita delle istituzioni, con un indebolimento consistente dei presidi democratici.

Il senatore CAMPANELLA (*Misto-AEcT*) ricorda che, storicamente, le assemblee parlamentari hanno sempre rivestito un ruolo significativo nel limitare e temperare il potere del sovrano. Agli albori del costituzionalismo moderno, la lotta contro l'assolutismo monarchico determinò – fin da subito – il progressivo rafforzamento dell'istituto parlamentare.

Attualmente, invece, nei Paesi occidentali sembrano prevalere istanze in favore di una maggiore governabilità, da realizzare attraverso una progressiva semplificazione dei processi decisionali, a tutto vantaggio degli esecutivi.

Tale esigenza, peraltro, è auspicata, con sempre maggior forza, perfino da centri di potere finanziario.

Rileva che da tempo in Italia, in coerenza con quegli indirizzi, si susseguono tentativi di modifica della Costituzione, volti a realizzare una architettura costituzionale tutta protesa a favorire la capacità del Governo di realizzare il proprio indirizzo politico. In effetti, proprio tale obiettivo sarebbe perseguito con la proposta di riforma all'esame, soprattutto se considerata unitamente alla nuova legge elettorale.

Con quest'ultima, infatti, è stato introdotto un sistema maggioritario con il quale – in ragione del premio di maggioranza – la lista che ha ottenuto il maggior numero di consensi risulta avvantaggiata, rispetto all'effettivo risultato elettorale conseguito, e può così non solo orientare l'attività della Camera dei deputati, ma anche sostanzialmente determinare l'elezione degli organi di garanzia. In tal modo, risulta gravemente alterato il sistema di contrappesi previsto dalla Costituzione vigente.

A suo avviso, probabilmente, il Partito Democratico, che ha promosso e sostenuto la riforma costituzionale, confida che la tenuta democratica del sistema possa essere assicurata dalle norme che regolano i processi decisionali all'interno dei partiti. Tuttavia, è possibile che alle elezioni prevalgano formazioni politiche incentrate sulla figura di un *leader* carismatico. Si tratta di formazioni già presenti anche nell'attuale scenario politico italiano. Non è quindi un'ipotesi di scuola il rischio che il sistema istituzionale conduca inesorabilmente verso un accentramento di poteri in un'unica persona, senza più presidi, bilanciamenti e controlli.

Pur ravvisando la necessità di un perfezionamento del sistema istituzionale, ritiene che la riforma costituzionale in via di approvazione introduca uno squilibrio tra poteri, foriero di pericoli per la democrazia, soprattutto considerando che anche le altre riforme promosse dal Governo, come quella della RAI e la riforma della pubblica amministrazione, sono ugualmente ispirate da istanze fortemente accentratrici.

Auspica, pertanto, una riflessione più approfondita, per l'individuazione consapevole di una soluzione che, a livello istituzionale, possa produrre effetti positivi e virtuosi in una prospettiva di lungo periodo.

Il senatore AIROLA (M5S) ritiene che l'intero *iter* della riforma costituzionale sia segnato dalle pretese autoritarie del Governo che, dopo aver presentato un proprio disegno di legge costituzionale in materia, ha imposto le proprie soluzioni al Parlamento, ha condizionato i tempi dell'approvazione e rifiutato ogni forma di collaborazione con le altre forze politiche.

Del resto, a suo avviso, a partire dal 2011, si sono verificate diverse forzature delle regole democratiche, a partire dall'attribuzione al senatore Monti dell'incarico a formare il Governo, evitando deliberatamente il passaggio elettorale. Anche l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, nonché la previsione dell'elezione indiretta degli organi delle Città metropolitane hanno rappresentato tappe significative di una progressiva involuzione democratica.

Si sarebbe potuto restituire potere decisionale ai cittadini, almeno in parte, attraverso un rafforzamento degli istituti della democrazia diretta, ma la maggioranza parlamentare ha respinto tutte le proposte del Movimento 5 Stelle sul *referendum* propositivo e quelle riguardanti il potenziamento dell'iniziativa legislativa popolare.

Del resto, anche altri provvedimenti dell'attuale Governo appaiono orientati verso una progressiva torsione verticistica, come dimostrano le riforme in tema di scuola, pubblica amministrazione e RAI.

Ritiene, tuttavia, che tali modifiche siano state stimulate principalmente dalle istituzioni dell'Unione europea e da organismi finanziari. Ad esempio, la banca d'affari statunitense JP Morgan, in un suo *report*, ha indicato, quali criticità che ostacolerebbero il processo di integrazione dell'area europea, i sistemi politici dei Paesi dell'Europa meridionale e, in particolare, le rispettive Costituzioni democratiche, soprattutto per l'alto livello di tutela garantito ai lavoratori, alla libertà dei cittadini e al loro diritto di critica. Giudica molto grave e inopportuna anche la valutazione espressa dall'agenzia di *rating* Moody's, secondo la quale la nuova legge elettorale avrà un impatto positivo, solo se sarà accompagnata dal superamento del bicameralismo paritario.

Formula considerazioni critiche, infine, sul tentativo del *Premier* di modificare artatamente l'oggetto del *referendum* confermativo sulla riforma costituzionale, inducendo sostanzialmente i cittadini a pronunciarsi sui risultati della sua attività di governo e prefigurando, tra l'altro, conseguenze rischiose per il Paese, qualora dovessero prevalere i giudizi negativi.

Auspica, quindi, che la riforma costituzionale non superi l'ultimo passaggio parlamentare o, almeno, sia respinta dai cittadini in occasione del *referendum* confermativo.

La senatrice BULGARELLI (M5S) osserva che, con la riforma costituzionale in esame, si conferma l'atteggiamento di chiusura del sistema dei partiti tradizionali nei confronti dell'elettorato, a fronte del tentativo

del Movimento 5 Stelle – premiato dagli elettori con inattese percentuali di consensi, in occasione delle ultime consultazioni politiche – di riavvicinare i cittadini alla politica.

Peraltro, a suo avviso, la stessa rielezione del presidente Napolitano fu il segno della volontà di soffocare quelle istanze di cambiamento.

Ritiene che, per superare le criticità del bicameralismo, sarebbero state sufficienti limitate modifiche dei Regolamenti parlamentari. Si è preferito, invece, snaturare l'attuale assetto costituzionale, attraverso un rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo. Del resto, nota che una modifica della forma di governo si è già verificata surrettiziamente, in quanto la maggior parte dei disegni di legge che giungono a una fase avanzata di trattazione è di iniziativa governativa. Inoltre, a seguito dell'approvazione del decreto-legge n. 133 del 2014, l'Esecutivo assume ormai decisioni in completa autonomia sulla gestione del territorio, nonostante la Costituzione assicuri alle Regioni e agli enti locali la più ampia autonomia.

Tale quadro è completato dalla riforma costituzionale in esame, che sottrae all'elettorato ulteriori spazi di rappresentanza democratica, prefigurando un'architettura istituzionale verticistica, il cui *leader*, tuttavia, resta condizionato, nelle sue scelte, dall'Unione europea e dai centri di potere finanziario.

Il senatore CRIMI (*M5S*) osserva con rammarico che l'*iter* della riforma costituzionale, con l'auspicio delle istituzioni europee e, in particolare, tedesche, è giunto ormai alla fase conclusiva, dopo ripetuti tentativi compiuti, senza successo, negli anni scorsi.

La revisione in atto sovverte, a suo avviso, l'impianto del sistema parlamentare bicamerale, costruito – dopo il regime fascista – su un equilibrato meccanismo di contrappesi, volto a scongiurare ulteriori torsioni autoritarie.

Piuttosto che affrontare l'emergenza legata alla difficile congiuntura economica, il Governo ha preferito assegnare la priorità al superamento del bicameralismo paritario, che del resto era già stato sottoposto a significative tensioni fin dalla approvazione delle leggi elettorali di impianto maggioritario.

Anche con l'approvazione della legge elettorale n. 270 del 2005, l'istituto parlamentare ha subito un ulteriore indebolimento, dal momento che – pur a Costituzione invariata – le forme della rappresentanza politica furono ulteriormente modellate sulla figura del *leader* della coalizione, candidato alla Presidenza del Consiglio.

Non ravvisa nel bicameralismo paritario una causa di ritardo nell'attività legislativa, in quanto le due Camere, pur operando contemporaneamente, esaminano provvedimenti differenti. Ciò consente una riflessione più approfondita sui testi, anche attraverso l'eventuale recepimento delle sollecitazioni del dibattito pubblico nel passaggio tra la prima e la seconda lettura. A suo avviso, il meccanismo non risulta affatto farraginoso: ne è conferma la celerità con cui sono approvati i provvedimenti sostenuti dal Governo, quando si realizza una convergenza politica tra le correnti della maggioranza dei due rami del Parlamento.

Il testo in esame, invece, introduce norme che potrebbero generare confusione, come quella relativa alla composizione del Senato. Innanzitutto, appare incomprensibile l'esclusione dall'elettorato passivo dei consiglieri comunali e dei presidenti delle Regioni, nel caso in cui non siano anche consiglieri regionali. Inoltre, la scelta di predeterminare in 100 il numero dei senatori appare ingiustificabile, non essendoci un rapporto proporzionale con il numero dei deputati, che resta invariato, né con la popolazione.

Un altro elemento di criticità è l'estensione dell'immunità parlamentare ai rappresentanti locali che assumeranno le funzioni di senatori, in quanto è facilmente prevedibile il rischio di accordi e scambi politici non trasparenti.

A suo avviso, inoltre, a causa dell'impianto decisamente maggioritario della legge elettorale, si rischia di compromettere l'indipendenza e l'autonomia di organi di garanzia di assoluto rilievo, quali la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica.

Infine, reputa grave che l'attuale forza di governo modifichi l'assetto istituzionale, nel presupposto di conservare, in tal modo, il potere. L'odierno contesto politico, infatti, è reso gravemente instabile dalle emergenze determinate dal terrorismo, dai fenomeni immigratori e dalla crisi economica. Vi è il rischio, quindi, che – anche a causa delle nuove norme in materia elettorale – alle elezioni prevalgano formazioni politiche estremiste, con pericolose conseguenze per la tenuta del sistema democratico.

Il senatore LUCIDI (*M5S*) ritiene che la decisione di innovare l'attuale assetto istituzionale non sia stata preceduta da un'approfondita e adeguata analisi delle criticità dell'attuale sistema bicamerale. A suo avviso, infatti, la riforma costituzionale sarebbe stata sollecitata dalle istituzioni dell'Unione europea e attuata dal partito di maggioranza relativa, anche al fine di impedire – attraverso i nuovi meccanismi elettorali – un'affermazione del Movimento 5 Stelle alle prossime consultazioni politiche.

Ricorda, inoltre, che le Camere, essendo state elette in base ad una legge elettorale rivelatasi parzialmente incostituzionale, alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, hanno una ridotta legittimazione.

Sarebbe stato preferibile, quindi, evitare di procedere ad una revisione sistemica della Costituzione. Quanto meno, si sarebbe dovuto tenere conto dell'attuale processo di progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti della politica, incapace di rappresentare un adeguato strumento per l'esercizio effettivo della sovranità popolare.

Per risolvere questa criticità, sarebbe stato sufficiente vincolare il programma di governo a quello elettorale, come proposto dal Movimento 5 Stelle. Del resto, la partecipazione dei cittadini al processo di formazione delle leggi e la tutela delle minoranze, oltre al voto a maggioranza, sono i cardini della rappresentanza democratica.

Per quanto riguarda lo svolgimento del *referendum* confermativo, auspica che i cittadini siano correttamente informati sul significato del que-

sito referendario, in un contesto di relazioni istituzionali tra Parlamento e Governo, improntato al reciproco rispetto.

La senatrice DE PETRIS (*Misto-SEL*), richiamando una recente intervista rilasciata dal professor Zagrebelsky, ritiene indispensabili gli attuali presidi a tutela della democrazia previsti dalla Costituzione vigente, a fronte della progressiva involuzione che, negli ultimi trent'anni, ha mortificato le forme di partecipazione democratica e gli spazi della rappresentanza. Analogo processo hanno subito i partiti, i cui congressi, per la mancanza di un rapporto costruttivo tra il vertice e la base, si risolvono in una investitura plebiscitaria di un *leader*. Anche lo svolgimento di elezioni primarie, in assenza di una regolazione, si sono rivelate inefficaci, in un contesto in cui la capacità di comunicazione mediatica prevale spesso sui contenuti del programma elettorale.

Ritiene, tuttavia, che sia solo un equivoco identificare nella inadeguatezza dell'attuale assetto costituzionale la causa profonda della degenerazione del sistema democratico. A suo avviso, infatti, la responsabilità dovrebbe essere individuata nella modifica surrettizia della forma di Governo, operata negli ultimi anni, con il progressivo rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e l'introduzione di un premierato di fatto. A questo obiettivo sembrano volte sia la legge elettorale recentemente approvata sia la riforma costituzionale in esame.

Ricorda, a tale proposito, che – in entrambi i casi – il Governo ha presentato un proprio disegno di legge costituzionale e ha condizionato i tempi dell'esame in Parlamento. Ora l'Esecutivo sembra perfino intenzionato a promuovere il *referendum* confermativo, che invece l'articolo 138, secondo comma, della Costituzione prevede quale strumento a disposizione delle minoranze, nel caso in cui la legge non sia approvata da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi dei rispettivi componenti.

Ritiene del tutto inappropriato, inoltre, l'intento del Presidente del Consiglio di modificare il significato del *referendum*, nel tentativo di ottenere consenso sul proprio operato.

Condivide le valutazioni del senatore Lucidi sulla ridotta legittimazione dell'attuale Parlamento, a seguito della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale la legge elettorale n. 270 del 2005.

Proprio a fronte del crescente distacco dei cittadini dalla politica, sarebbe stata preferibile l'elezione a suffragio universale e con metodo proporzionale di un'Assemblea costituente, che avrebbe consentito un dibattito aperto e un reale coinvolgimento degli elettori, anche attraverso un'adeguata campagna di informazione.

Si è preferito, invece, attribuire a un Parlamento solo parzialmente legittimato e a un Governo che non è espressione della volontà popolare il compito di modificare la Parte II della Costituzione, alterando profondamente l'attuale equilibrio tra organi costituzionali, attraverso l'accentramento dei poteri nel Governo, e in particolare nella figura del Presidente

del Consiglio, attraverso una torsione neocentralista a svantaggio degli enti territoriali.

Il quadro è completato da una serie di altre riforme, parimenti promosse dall'Esecutivo, che hanno investito la scuola e il mercato del lavoro, la RAI e la pubblica amministrazione, con le quali, a suo avviso, si modifica surrettiziamente anche la Parte I della Costituzione.

Critica, infine, la formulazione della norma che prevede l'elezione indiretta dei senatori in conformità alla volontà espressa dagli elettori in occasione del rinnovo degli organi regionali. A suo avviso, infatti, solo il suffragio universale può conferire adeguata legittimazione a un organo legislativo.

Conclude, auspicando che, in occasione del *referendum* confermativo, i cittadini respingano il tentativo di attuare una riforma tanto pericolosa per la tenuta del sistema democratico.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,25.

Plenaria

357^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.

La seduta inizia alle ore 14,50.

IN SEDE REFERENTE

(1429-D) 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; modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati; nuovamente modificato, in prima deliberazione, dal Senato e approvato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nell'odierna seduta antimeridiana.

Riprende la discussione generale.

La senatrice BERTOROTTA (*M5S*) rileva come la maggioranza parlamentare si trovi ancora una volta a subire un *diktat* da parte del Governo, approvando una riforma che mette seriamente a rischio l'impianto democratico della Repubblica.

I componenti del nuovo Senato, infatti, non avranno alcuna legittimazione popolare e dovranno cumulare due cariche, anche se l'istituzione manterrà poteri molto sensibili, come la revisione costituzionale e l'elezione dei giudici costituzionali. Si tratta di poteri che troverebbero giustificazione solo se il nuovo Senato fosse concepito quale organo di garanzia, ma la composizione stabilita dal progetto di revisione esclude tale ipotesi.

Sottolinea che il combinato disposto della riforma costituzionale e della legge elettorale produrrà una inaccettabile distorsione della volontà popolare, facendo uscire il nostro Paese dall'alveo della democrazia costituzionale.

In conclusione, auspica che i cittadini italiani, esprimano, attraverso lo strumento referendario, la loro contrarietà nei confronti della riforma sostenuta dal Governo.

La senatrice PELINO (*FI-PdL XVII*) evidenzia come le esigenze di ammodernamento della Carta costituzionale, che pure ha rappresentato fino ad oggi le fondamenta democratiche dell'ordinamento giuridico italiano, non siano affatto soddisfatte dal progetto di riforma attualmente in discussione.

A differenza della proposta di revisione approvata dal centro-destra nella XIV legislatura e poi bocciata dal *referendum*, l'attuale iniziativa intende in realtà stravolgere la Costituzione. Sottolinea che, essendo ormai praticamente concluso l'*iter* parlamentare, il confronto decisivo avverrà solo in sede di *referendum* confermativo.

Ricorda che il Gruppo di Forza Italia è sempre stato disponibile al confronto, ma che tale disponibilità si è scontrata con le numerose forzature, sia nel metodo che nel merito, compiute dal Governo.

Vengono dunque messi in discussione gli stessi paradigmi democratici che sostengono le istituzioni. Il Senato viene ridotto a un'assemblea puramente simbolica, subendo modifiche significative in riferimento alla sua stessa natura, alla sua composizione e alle funzioni che dovrà svolgere. Sebbene nella seconda lettura in prima deliberazione presso il Senato siano stati apportati alcuni correttivi, l'impianto della riforma è rimasto fundamentalmente squilibrato, in particolare in rapporto alla nuova legge elettorale per la Camera dei deputati, che consente a un solo partito di maggioranza relativa di accedere a un premio di maggioranza e di esercitare un potere essenzialmente senza contrappesi.

Conclude, sottolineando che la riforma non incide sui cosiddetti costi della politica, non riuscirà a modernizzare il Paese e porrà invece gravi problemi nei rapporti tra i poteri dello Stato e tra i vari enti che costituiscono la Repubblica.

La senatrice REPETTI (AL-A) esprime soddisfazione per la conferma, da parte della Camera dei deputati, di alcune importanti modifiche introdotte nel corso della seconda lettura in prima deliberazione presso il Senato, in particolare per quanto riguarda le funzioni della seconda Camera e le modalità di elezione dei giudici costituzionali.

Il progetto rappresenta pertanto una soluzione condivisa, risultante da un'ampia discussione e dall'accoglimento di modifiche proposte anche dalle opposizioni.

L'approvazione della riforma ha pertanto un importante valore storico e consentirà all'attuale legislatura, nata con una forte instabilità politica, di essere una vera e propria «legislatura costituente». Infatti, a suo avviso, non ci può essere stabilità politica e azione riformatrice del Governo se le istituzioni non sono ammodernate e adattate ad un contesto che richiede decisioni rapide e tempestive.

Stigmatizza, infine, il comportamento del Gruppo di Forza Italia che, senza ragionevoli motivazioni, ha rinnegato il patto stipulato con la maggioranza sul tema delle riforme. Il progetto in esame realizza, infatti, due obiettivi storici del centro-destra, e cioè il superamento del bicameralismo paritario e il rafforzamento dell'Esecutivo.

Conclude, rilevando che le forze politiche che sostengono la bocciatura del progetto di riforma al *referendum* costituiscono un fronte molto variegato, unito soltanto dalla volontà di conservare l'esistente.

La senatrice MONTEVECCHI (M5S) rileva la necessità di allargare la discussione al di là del merito delle singole disposizioni della riforma e conseguentemente di occuparsi delle reali esigenze dei cittadini, tra cui in particolare i temi economici, ambientali, della salute e dell'istruzione.

Occorre, in particolare, occuparsi delle regole della convivenza civile, inaugurando nuovi modi di fare politica, che siano in grado di assicurare un livello minimo di continuità nelle grandi linee strategiche del Paese.

Critica, infine, l'affermazione secondo cui il progetto di riforma sia l'esito di un confronto costruttivo tra tutte le forze politiche. Il carattere fortemente divisivo che ha segnato tutto il procedimento è testimoniato dalle forzature che hanno caratterizzato alcuni passaggi fondamentali dell'*iter* di revisione.

La senatrice BOTTICI (M5S) evidenzia come il progetto di riforma provochi una concentrazione di potere in capo al Presidente del Consiglio, che dovrebbe impensierire in primo luogo gli esponenti della maggioranza. Segnala, inoltre, la scarsa qualità del testo normativo, caratterizzato da numerose contraddizioni interne e da significative imprecisioni su aspetti importanti che attengono al funzionamento delle istituzioni.

Conclude, esprimendo una forte preoccupazione per il futuro della democrazia italiana.

La senatrice FATTORI (M5S) rileva come il progetto di riforma sia stato approvato da un Parlamento eletto in maniera illegittima. In combinazione con la legge elettorale maggioritaria, esso produce una concentrazione di poteri maggiore rispetto a quella realizzatasi durante il fascismo. Sottolinea che la riforma mira a stravolgere la Costituzione repubblicana, introducendo un sistema presidenziale privo di adeguati contrappesi, indebolendo altresì gli organi della rappresentanza politica.

In particolare, si dà vita ad un Senato completamente privo di legittimazione popolare.

Conclude, ricordando che il *referendum* confermativo rappresenta un'importante garanzia costituzionale, non una benevola concessione da parte del Governo. Si tratta di uno strumento che deve essere valorizzato nella misura massima, attraverso il quale i cittadini potranno arrestare un processo di riforma pericoloso per il Paese e funzionale esclusivamente agli interessi di una classe politica autoreferenziale e corrotta, la quale – incapace di perseguire l'interesse della collettività – mira esclusivamente a conservare un potere fondato sul familismo e sulla connivenza di casta.

La senatrice MANGILI (M5S) sottolinea che il progetto di riforma non abolisce il Senato della Repubblica, ma semplicemente delegittima il suo ruolo, non garantendo nemmeno alcun significativo risparmio di spesa. Un Senato privo di legittimazione democratica, e inevitabilmente coinvolto negli scandali molto diffusi a livello locale, rappresenta un significativo peggioramento nei procedimenti di partecipazione democratica.

Sottolinea che il progetto di riforma privilegia la governabilità rispetto alla rappresentatività, senza alcuna garanzia per le minoranze.

Conclude, ricordando che l'impegno del Movimento Cinque Stelle per contrastare il progetto di riforma continuerà con la campagna per il no al *referendum* confermativo.

Il senatore MARTON (M5S) dichiara, in primo luogo, di essersi più volte interrogato su quale fosse l'obiettivo della riforma, senza tuttavia essere riuscito a trovare risposte esaustive. Al riguardo, osserva che andrebbero indagati i reali motivi per cui il Governo ha proposto il superamento del bicameralismo perfetto, dal momento che la volontà di ridurre i tempi del procedimento legislativo appare solamente un pretesto. Infatti, risulta che, nella scorsa legislatura, una percentuale altamente significativa dei disegni di legge siano stati approvati all'esito di due sole letture.

Si dichiara d'accordo con la volontà di diversificare le competenze dei due rami del Parlamento, ma non ritiene che il testo di riforma all'esame sia idoneo al raggiungimento dell'obiettivo dichiarato. Si sarebbe invece potuto ottenere un risultato più efficace mediante una riforma dei regolamenti parlamentari. D'altra parte, i costituenti ben conoscevano l'utilità della *navette* parlamentare, giacché nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento è possibile individuare i punti critici della normativa in corso d'approvazione.

Osserva, inoltre, che la riduzione del numero dei senatori non è tale da determinare alcuna significativa diminuzione dei costi della politica, non solo perché le spese per gli apparati amministrativi non vengono incise, ma anche perché non è ancora quantificabile il costo che dovrà essere sostenuto per l'attività che i consiglieri regionali e i sindaci saranno chiamati a svolgere nella loro qualità di senatori.

Occorre altresì segnalare le criticità che il nuovo sistema determina in riferimento al principio della rappresentanza: Regioni di dimensioni demografiche molto diverse tra loro esprimeranno un numero identico di senatori, i quali peraltro saranno espressione solo delle forze politiche maggiormente rappresentate all'interno dei consigli regionali.

Quanto alle funzioni del nuovo Senato, segnala il rischio che i procedimenti legislativi, soprattutto quelli bicamerali paritari, possano subire condizionamenti determinati dalla mutazione continua nella composizione della seconda Camera, in quanto legata alle durata dei singoli consigli regionali.

Il senatore ARACRI (*FI-PdL XVII*), nel condividere le considerazioni già espresse dai colleghi precedentemente intervenuti, lamenta che sui punti sensibili della riforma, i quali toccano la democraticità del sistema costituzionale, non vi sia stata una reale volontà di dialogo da parte del Governo.

Dopo aver ricordato di non aver votato a favore di questo provvedimento nemmeno in occasione della prima lettura da parte del Senato, rileva che la riforma costituzionale approvata dalla coalizione di centro-destra, nella XIV legislatura, prevedeva una razionalizzazione del sistema parlamentare molto più coerente rispetto a quella proposta dall'attuale Governo. Eppure essa fu fortemente contrastata dalle forze politiche allora all'opposizione.

Si sofferma, quindi, sul nuovo articolo 57 della Costituzione, rilevando come la formula proposta appare confusa, in riferimento alle modalità di elezione dei componenti del nuovo Senato. Probabilmente, l'incoerenza del testo è frutto della necessità di giungere ad un faticoso compromesso all'interno dello stesso partito di maggioranza relativa, considerando che una parte dei senatori del Partito Democratico era favorevole all'elezione diretta.

Segnala, inoltre, che l'impianto complessivo della riforma appare privo di adeguati bilanciamenti. Ad esempio, non sono opportunamente definiti i poteri del Presidente della Repubblica, mentre risultano irragionevolmente mortificate le competenze delle Regioni.

Il senatore MORRA (*M5S*) osserva che la Costituzione può essere riformata, purché se ne conservi lo spirito e restino inalterati i principi fondamentali e l'ordito dei diritti e delle libertà definito nella prima parte. Non è dunque corretto impostare il dibattito nei termini di una contrapposizione tra conservatori ed innovatori. Occorre invece ammettere che la Costituzione formale del Paese è talora convissuta con una Costituzione

materiale che la contraddiceva in aspetti essenziali, su temi di assoluto rilievo quali la tutela giurisdizionale dei diritti dei cittadini e gli indirizzi per una legislazione orientata al bene comune. In riferimento a quest'ultimo aspetto, osserva che la riforma costituzionale in corso di approvazione finirà per aggravare l'ipertrofia legislativa e per indebolire ulteriormente la qualità della legislazione. Peraltro, già nell'attuale sistema costituzionale, alcune leggi, se fortemente sostenute dal Governo, sono approvate molto rapidamente. Ciò dimostra che la lentezza dei procedimenti legislativi non è causata dal bicameralismo paritario, ma è tutta attribuibile alla scarsa volontà delle forze politiche. Al contrario, sarebbe stato più opportuno introdurre correttivi realmente efficaci per evitare l'abuso della decretazione d'urgenza, strumento che permette all'esecutivo di sovrastare il Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, in contrasto con il principio di divisione dei poteri.

Per quanto concerne il tema del contenimento dei costi, rileva che si sarebbero potuti ottenere risultati ben più significativi, intervenendo sugli importi delle indennità parlamentari o riducendo il numero dei deputati.

Dopo aver stigmatizzato il mantenimento dell'istituto dell'immunità parlamentare, manifesta la convinzione che la riforma costituzionale, soprattutto nella parte che modifica il Titolo V della Parte seconda, in riferimento al riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, provocherà un ulteriore, imponente contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

In conclusione, segnala ancora una volta i molteplici rischi per il sistema democratico e per le garanzie fondamentali dei diritti dei cittadini.

Il senatore SANTANGELO (*M5S*) rileva di aver provato un senso di profondo disagio, confrontando gli attuali protagonisti del procedimento di riforma costituzionale con i costituenti del 1946.

Osserva inoltre con disappunto che non vi è stata sufficiente informazione nei confronti dei cittadini circa gli obiettivi del processo di riforma. I cittadini, infatti, sono stati lasciati all'oscuro rispetto alle finalità della riforma e solo ora, in vista del *referendum* confermativo, tale carenza di informazione, sia pure in modo parziale ed insufficiente, potrà essere faticosamente colmata.

Quanto al metodo, ritiene che la procedura fin qui seguita sia inaccettabile, dal momento che la maggioranza non ha manifestato alcuna reale volontà di dialogo, né con le opposizioni, né con le voci dissenzienti che si sono levate al suo interno.

Dopo aver manifestato perplessità circa la possibilità di ottenere davvero un contenimento dei costi per il funzionamento del Parlamento, osserva che ben difficilmente i nuovi senatori, anche a causa delle duplici funzioni che svolgeranno, potranno essere in grado di dedicarsi in modo proficuo all'attività parlamentare.

Infine, segnala con rammarico il senso di sconfitta e rassegnazione che aleggia nella Commissione, che dovrebbe invece essere animata da un serrato confronto dialettico sul merito delle scelte costituzionali. Sol-

leva, in proposito, il dubbio che tale provvedimento, in relazione all'ormai prossimo rinnovo delle Commissioni, possa essere votato per mero calcolo personale, mentre – tanto più quando si è di fronte a scelte così decisive per la vita delle istituzioni – occorrerebbe essere mossi esclusivamente dal convincimento di perseguire il pubblico interesse.

Il senatore VOLPI (*LN-Aut*), pur dichiarandosi un conservatore per storia personale e politica, rileva di non essere affatto contrario alle riforme costituzionali. Ritiene, tuttavia, che la riforma costituzionale attualmente all'esame del Senato soffra di numerosi difetti, e che ciò sia dimostrato dal fatto che forze politiche tra loro radicalmente alternative convergano nella medesima posizione critica nei confronti delle scelte costituzionali proposte dalla maggioranza di governo.

Rileva, inoltre, come il metodo seguito durante l'*iter* di revisione costituzionale sia stato umiliante per il Parlamento, fortemente condizionato dalle accelerazioni impresse dal Governo.

Quanto al merito delle soluzioni contenute nel disegno di legge costituzionale, osserva, da convinto assemblearista, che la riforma tende a ridurre drammaticamente gli spazi della democrazia, dal momento che i cittadini saranno privati del diritto fondamentale di eleggere i componenti di una delle Camere del Parlamento.

Inoltre, osserva che il nuovo Senato non sarà una vera Camera delle autonomie, dal momento che la soluzione individuata per l'elezione dei nuovi senatori non assicura loro reale rappresentatività, né garantisce circa il possesso delle qualità politiche e delle competenze tecniche necessarie per l'esercizio di tale funzione.

Al contrario, un sistema ispirato al modello francese avrebbe garantito una base elettorale più ampia e, probabilmente, la selezione di un personale politico di qualità.

Dopo aver stigmatizzato l'arroganza con cui il Governo ha interloquito con le opposizioni, e dopo aver ribadito le forzature compiute durante l'*iter* parlamentare di approvazione, lamenta che, se la riforma dovesse essere approvata, si rischierebbe di compromettere il sistema di valori e di garanzie elaborato all'esito di un alto compromesso tra le forze politiche presenti in Assemblea costituente.

Annuncia, quindi, il proprio impegno per arrestare un processo di revisione costituzionale dannoso per il Paese e auspica che, seppure si dovesse registrare un voto favorevole nelle Camere, il *referendum* confermativo possa definitivamente contraddire la decisione parlamentare.

La senatrice BIGNAMI (*Misto-MovX*) osserva che, con la riforma costituzionale in esame, si incide profondamente sulla forma della Repubblica, trasformando il regime da democratico in oligarchico. Ciò è tanto più grave, dal momento che l'attuale Parlamento è stato eletto con un sistema elettorale che la stessa Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo e che quindi avrebbe dovuto operare esclusivamente nell'ambito della le-

gislazione ordinaria. Tali considerazioni dovrebbe condurre a ripensare interamente il progetto riformatore.

Peraltro, osserva che l'obiettivo di risparmio appare un mero pretesto propagandistico, mentre la finalità di accelerare il processo legislativo avrebbe potuto essere conseguita in modo più efficace potenziando la sede deliberante in Commissione e riducendo i tempi previsti per la discussione parlamentare.

Inoltre, il combinato disposto tra la riforma costituzionale e la riforma elettorale è suscettibile di determinare un'involuzione autoritaria del sistema, in quanto anche i deputati – in quanto eletti in liste prevalentemente bloccate – non saranno in grado di esercitare liberamente il proprio mandato.

L'obiettivo della riforma non appare dunque né il risparmio né il rafforzamento delle procedure parlamentari democratiche, ma solo la possibilità per il Governo di esercitare un potere di controllo sul sistema politico e costituzionale.

Auspica che le opposizioni sappiano combattere insieme questo pericoloso tentativo di revisione costituzionale, mobilitandosi in particolare a sostegno dei «Comitati per il no», in occasione del *referendum* confermativo, pur nella consapevolezza che la campagna referendaria sarà fortemente condizionata dalle pressioni mediatiche del Governo.

Il senatore CROSIO (*LN-Aut*) rileva come risulti difficile affrontare il tema della riforma costituzionale nella attuale congiuntura internazionale e come le varie argomentazioni possano essere facilmente utilizzate in modo demagogico, soprattutto in vista dello svolgimento del *referendum* confermativo.

Ritiene che la mancanza di un ampio consenso alla riforma in Parlamento e il conseguente ricorso al *referendum* siano, agli occhi dei cittadini, il segno della crisi in cui versano le istituzioni parlamentari.

Dopo aver ricordato la propria formazione federalista, sottolinea che un assetto pluralistico che favorisca un largo decentramento di funzioni rappresenta la soluzione migliore in materia di rapporti tra Stato e autonomie locali, così come dimostrato dall'esperienza della elezione diretta dei sindaci. In questo senso, l'intervento legislativo in materia di province, d'iniziativa dell'attuale Governo, ha rappresentato una decisiva involuzione.

Esprime il proprio apprezzamento per il modello di decentramento delineato nel progetto di riforma costituzionale proposto dalla coalizione di centro-destra nella XIV legislatura. La devoluzione, per quanto eccessivamente influenzata da istanze regionalistiche, nel suo impianto appariva un modello positivo, in grado di favorire lo sviluppo del Paese e di gestire al meglio gli interessi dei territori. Al momento, invece, non sembra che si intenda dare risposte concrete ai bisogni dei cittadini distribuiti nei vari territori. Ricorda, in particolare, che la Lombardia, pur gestendo mediamente bene le risorse pubbliche e pur mantenendo servizi superiori alla

media nazionale, subisce da parte dello Stato centrale i maggiori tagli e prelievi di risorse.

Conclude, esprimendo il proprio rammarico per l'ulteriore occasione perduta di mettere fine alla iniquità che lo Stato centrale esercita nei confronti di alcune Regioni del Nord, così come di favorire lo sviluppo delle potenzialità inespresse di altre Regioni del Mezzogiorno.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 18.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti**

Lunedì 18 gennaio 2016

Plenaria

Presidenza del Presidente
Alessandro BRATTI

La seduta inizia alle ore 17.

Audizione del presidente della Giunta della Regione Campania, Vincenzo De Luca
(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Alessandro BRATTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del presidente della Giunta della Regione Campania, Vincenzo De Luca, accompagnato dall'assessore all'ambiente Fulvio Bonavitacola, che ringrazia per la presenza.

Vincenzo DE LUCA, *presidente della Giunta della Regione Campania*, svolge una relazione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, i senatori Paola NUGNES (*M5S*) e Luis Alberto ORELLANA (*Aut-PSI-MAIE*), le deputate Renata POLVERINI (*FI-PdL*), Michela ROSTAN (*PD*), Giovanna PALMA (*PD*) nonché Alessandro BRATTI, *presidente*.

Vincenzo DE LUCA, *presidente della Giunta della Regione Campania*, e Fulvio BONAVITACOLA, *assessore all'ambiente della Regione Campania*, rispondono ai quesiti posti.

Il deputato Alessandro BRATTI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 18,50.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, si è riunito dalle ore 18,50 alle ore 19.

