



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 517
Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di lunedì 18 gennaio 2016

INDICE**Commissioni permanenti**1^a - Affari costituzionali:*Plenaria (notturna)* Pag. 3

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

358^a Seduta (notturna)

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

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

La seduta inizia alle ore 21.

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 pomeridiana.

Riprende la discussione generale.

La senatrice BLUNDO (M5S) ricorda, preliminarmente, le proposte avanzate dal Movimento 5 Stelle, nel corso dell'*iter* della riforma costituzionale, volte a recepire alcune proposte contenute in un disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare presentato nella scorsa legislatura.

Sostanzialmente, si intendeva ampliare il ricorso agli istituti di democrazia diretta e introdurre il vincolo di mandato, modificando in tal senso l'articolo 67 della Costituzione. Tuttavia, nessuna di queste proposte di modifica è stata recepita e la maggioranza si appresta ora a votare un pro-

getto di riforma che metterà a rischio la tenuta stessa del sistema democratico.

A suo avviso, infatti, sono concreti i pericoli derivanti dall'introduzione di un premierato di fatto e dallo svuotamento di significato dei principali istituti di garanzia. Infatti, anche a causa della nuova legge elettorale, la maggioranza potrà determinare l'orientamento della Camera dei deputati e assumere un peso decisivo nella elezione del Capo dello Stato e dei giudici della Corte costituzionale.

Sottolinea che il Governo, nel presentare la proposta di riforma costituzionale, aveva prospettato consistenti risparmi di spesa, che sarebbero derivati principalmente dal superamento del bicameralismo paritario. Tuttavia, la riduzione di spesa non sarebbe pari a un miliardo di euro, come inizialmente stimato. Al contempo, però, con l'introduzione dell'elezione indiretta dei senatori, sono stati ridotti gli spazi di rappresentanza e di partecipazione democratica dei cittadini. Peraltro, la nuova disciplina in materia elettorale non consentirà all'elettorato di esprimere la preferenza neanche sui candidati alla Camera dei deputati.

Ritiene incomprensibile l'esigenza – evidenziata dal Presidente del Consiglio – di garantire una maggiore governabilità e speditezza nell'approvazione dei provvedimenti finalizzati all'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Al riguardo ricorda che, nell'attuale legislatura, il Governo ha emanato un numero assai significativo di decreti legge, i quali – in moltissimi casi – sono stati convertiti in legge attraverso la posizione della questione di fiducia su maxi emendamenti interamente sostitutivi del testo del decreto. Tale attività ha assorbito quasi interamente la funzione legislativa del Parlamento.

Evidenzia, quindi, un'ulteriore criticità, con riferimento al nuovo articolo 78 della Costituzione. Infatti, in un quadro politico internazionale connotato da forti tensioni, per i fenomeni migratori e i rischi causati dal terrorismo, appare assolutamente inopportuno che una sola Camera, eletta con un sistema elettorale fortemente connotato in senso maggioritario, deliberi lo stato di guerra. A causa del consistente premio di maggioranza previsto dalla nuova legge elettorale, infatti, potrebbe verificarsi che una decisione così rilevante sia assunta da un partito che abbia ottenuto poco più del 20 per cento dei consensi. La preoccupazione è acuita dalla presenza di numerose basi della NATO sul territorio italiano.

Dopo aver sottolineato che l'attuale Parlamento non può considerarsi legittimato ad intervenire sulla Carta costituzionale, in ragione dei gravi vizi di legittimità della legge elettorale con la quale sono stati eletti i parlamentari della legislatura in corso, così come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, auspica che – prima della votazione finale – una riflessione approfondita sulle molteplici criticità contenute nel disegno di legge costituzionale.

La senatrice BONFRISCO (*CoR*) rileva in via preliminare – in disaccordo con la senatrice Blundo – che non possa assolutamente costituire motivo di preoccupazione la presenza di basi della NATO sul territorio

nazionale, considerata la importante funzione di difesa comune svolta dall'organizzazione internazionale.

Passando alla riforma in esame, ritiene non condivisibile il disegno di legge costituzionale giunto ormai alla fase della seconda deliberazione.

Innanzitutto, appare improprio che un progetto di modifica della Costituzione sia d'iniziativa governativa. Del resto, l'attuale maggioranza formulò critiche di identico tenore a proposito dell'analogo tentativo di revisione del bicameralismo paritario compiuto dal Governo di centrodestra, nella XIV legislatura.

In secondo luogo, rileva che il Senato potrebbe propriamente svolgere la funzione di Camera delle autonomie solo in un contesto federalista, mentre le nuove disposizioni sul Titolo V della Costituzione prefigurano – al contrario – un accentramento, in capo allo Stato, di competenze precedentemente attribuite alle Regioni.

Formula osservazioni critiche sull'articolo 2 del disegno di legge costituzionale, relativo alla composizione e all'elezione del Senato. Infatti, si introduce un meccanismo particolarmente complesso, che peraltro dovrà essere disciplinato successivamente con legge ordinaria bicamerale. Inoltre, i senatori eletti nell'ambito dei consigli regionali avranno una doppia investitura, popolare e consiliare, rispetto ai sindaci.

A suo avviso, il testo della riforma appare lacunoso anche in altri passaggi, ad esempio in relazione alle modalità e incisività dei controlli assegnati al Senato sulle nomine governative.

Segnala, inoltre, che il superamento del bicameralismo paritario, ottenuto sostanzialmente attraverso la riduzione delle funzioni del Senato, determina uno squilibrio a livello istituzionale, che non è compensato da un rafforzamento delle prerogative del Presidente della Repubblica.

Peraltro, dopo l'adozione di un sistema elettorale fortemente maggioritario, vi è il rischio di una torsione autoritaria, a vantaggio del partito di maggioranza relativa e del Governo, anche in considerazione della sostanziale compressione degli strumenti di democrazia diretta. Infatti, risulta eccessivo il numero delle firme necessarie per presentare proposte di legge d'iniziativa popolare e per richiedere il *referendum* abrogativo.

Ritiene inopportuno che una modifica così significativa dell'architettura istituzionale sia approvata da una maggioranza determinata da un meccanismo elettorale censurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014.

Auspica, quindi, che una riflessione approfondita sia svolta in occasione del *referendum* confermativo, purché i cittadini siano correttamente informati sulla portata e sul significato della riforma costituzionale proposta. Infatti, vi è il rischio di un condizionamento della campagna di informazione da parte del Governo, che avrà interesse a sottolineare solo gli aspetti che possono essere meglio veicolati a livello mediatico, come la riduzione del numero dei parlamentari.

Il senatore CAPPELLETTI (*M5S*) sottolinea che il Movimento 5 Stelle non è assolutamente contrario alla riforma della Costituzione, pur-

ché questa sia orientata a un maggiore coinvolgimento dei cittadini alla vita istituzionale del Paese. Al contrario, a suo avviso, il disegno di legge costituzionale, ora all'esame del Senato nella fase della seconda deliberazione, riduce gli spazi di democrazia diretta e partecipata, assegnando un ruolo preponderante ai partiti politici.

Sono state respinte, infatti, tutte le proposte – avanzate dal suo Gruppo – per la riduzione del numero dei parlamentari e delle rispettive indennità, per l'elezione diretta del Senato e l'introduzione del cosiddetto «*quorum zero*» per i *referendum* abrogativi, nonché la proposta volta ad introdurre l'obbligo di discussione dei disegni di legge d'iniziativa popolare.

A suo avviso, è da respingere il progetto di un accentramento del potere decisionale nell'Esecutivo e della contestuale riduzione dei controlli sul suo operato.

Del resto, già attualmente il Governo riesce a condizionare l'attività legislativa non solo attraverso i provvedimenti d'urgenza, ma perfino con la presentazione di disegni di legge di delegazione, che di fatto sottraggono al Parlamento il potere di definire i criteri e i principi direttivi della delega.

Ritiene inutile e dannosa la riforma, che non assegna al Senato in via esclusiva la funzione di rappresentanza delle autonomie locali, come previsto originariamente, e rischia di privare di significato gli organi di garanzia, nella cui elezione il partito di maggioranza avrà un peso preponderante, grazie alla nuova disciplina in materia elettorale.

Rileva che sono rimasti inascoltati autorevoli costituzionalisti, i quali – nel corso delle audizioni presso i due rami del Parlamento – hanno segnalato numerose criticità, ravvisando l'esigenza di ripristinare efficaci forme di controllo sull'azione dell'Esecutivo.

Peraltro, il nuovo articolo 70 della Costituzione non determinerà un'accelerazione dell'*iter* di formazione delle leggi. Infatti, dopo l'approvazione della Camera dei deputati, il Senato disporrà di dieci giorni per decidere di esaminare il disegno di legge e di ulteriori trenta giorni per deliberare proposte di modifica del testo, su cui dovrà comunque pronunciarsi la Camera dei deputati.

Del resto, i tempi di approvazione dei provvedimenti sono già molto ridotti, soprattutto quando vi sia una forte volontà politica. Ne è un esempio la rapidità dell'approvazione del provvedimento sul finanziamento dei partiti, a fronte dei tempi lunghissimi di discussione per le misure di contrasto alla corruzione.

Infine, deplora la decisione della maggioranza di imprimere un'accelerazione ingiustificabile alla fase della seconda deliberazione. A suo avviso, ciò potrebbe legittimare i sospetti di accordi e scambi in relazione al rinnovo delle Presidenze delle Commissioni e alla prevista integrazione della compagine governativa.

Il senatore COTTI (*M5S*) osserva che la riforma costituzionale non consente di conseguire l'obiettivo, inizialmente annunciato, di un rispar-

mio della spesa pubblica, dal momento che, nonostante la drastica riduzione del numero dei senatori, non verrà meno la voce di bilancio più significativa, cioè quella relativa al funzionamento dell'apparato amministrativo.

Si realizzerà, invece, un accentramento di poteri in capo al Governo, soprattutto considerando che il sistema elettorale consentirà al partito di maggioranza relativa di determinare l'orientamento della Camera dei deputati e incidere sulla elezione degli organi di garanzia.

Del resto, a suo avviso, è evidente che la revisione di un'ampia parte della Costituzione non può essere ispirata alla tutela dell'interesse collettivo, soprattutto se essa è promossa dal Governo attualmente in carica, il quale ha dato dimostrazione di non perseguire realmente gli interessi dei cittadini. Per questo motivo, i parlamentari del Movimento 5 Stelle cercheranno di informare in modo chiaro e dettagliato i cittadini sulla portata delle modifiche costituzionali, affinché il risultato del *referendum* confermativo non sia quello atteso dalla maggioranza.

La senatrice MORONESE (M5S) formula osservazioni molto critiche sul disegno di legge costituzionale in esame, poiché esso determina uno squilibrio tra i poteri dello Stato. Infatti, si accrescono i poteri dell'Esecutivo, senza prevedere un adeguato sistema di contrappesi.

A suo avviso, è inopportuno che una riforma costituzionale di così ampia portata sia stata proposta dal Governo e approvata da un Parlamento formato in base a una legge elettorale giudicata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014.

Inoltre, sottolinea che la maggioranza, dopo aver respinto le proposte di modifica formulate dalle minoranze e trascurato l'apporto di autorevoli esperti di diritto costituzionale, ha altresì impresso una inaccettabile accelerazione all'*iter* del disegno di legge costituzionale, anche in seconda deliberazione. Tale scelta, a suo avviso, legittima i dubbi circa probabili accordi, tra le forze politiche che sostengono il Governo, in vista del rinnovo della composizione delle Commissioni permanenti, che infatti è stato rinviato per consentire la votazione finale sulla riforma costituzionale.

Ritiene che sia ulteriormente ostacolata la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, attraverso l'incremento da 50.000 a 150.000 delle firme necessarie per la presentazione di un disegno di legge d'iniziativa popolare. Inoltre, si prevede l'elezione indiretta del Senato, a cui peraltro sono assegnate funzioni in via esclusiva solo per la valutazione delle politiche pubbliche e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

Perseguendo presunti obiettivi di risparmio della spesa pubblica, è stato delineato un nuovo assetto costituzionale, che in realtà intende esclusivamente favorire la governabilità, a danno della rappresentanza.

Sarebbe stato sufficiente, a suo avviso, ridurre della metà il numero dei parlamentari o diminuire le loro indennità. A tale proposito, ricorda che i senatori e i deputati del Movimento 5 Stelle, rinunciando a parte

delle proprie indennità, hanno alimentato un fondo di garanzia per il microcredito alle imprese.

Si è optato, invece, per una riforma che conferisce un potere troppo esteso al partito che vince le elezioni, con grave pregiudizio per le garanzie e per i diritti dei cittadini.

Conclude, auspicando un ripensamento da parte della maggioranza in vista della votazione finale.

Il senatore CASTALDI (M5S) sottolinea che, sebbene l'*iter* del disegno di legge costituzionale sia ormai in una fase conclusiva, i senatori del Movimento 5 Stelle non intendono rinunciare a partecipare al dibattito, in rappresentanza dei cittadini.

A suo avviso, invece, la maggioranza non intende agire nell'interesse della collettività. Ritiene, infatti, che la riforma costituzionale in esame, fortemente sostenuta dal Governo, riduca gli spazi di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, consentendo ai partiti tradizionali di conservare i propri privilegi.

A fronte del crescente distacco degli elettori dalla politica, il Parlamento avrebbe dovuto tenere in considerazione il disegno di legge d'iniziativa popolare, sottoscritto nel 2007 da oltre 300.000 cittadini, per iniziativa del Movimento 5 Stelle, riguardante i criteri di candidabilità ed eleggibilità dei parlamentari, il limite di durata del mandato e la modifica della legge elettorale, attraverso l'introduzione del voto di preferenza. Rileva che, dopo otto anni, nessuna di queste proposte sia stata accolta dal Parlamento.

Piuttosto che tentare di conseguire improbabili risparmi attraverso il superamento del bicameralismo paritario, sarebbe stato preferibile, a suo avviso, inserire nel calendario dei lavori dell'Assemblea l'esame dei disegni di legge presentati dal Movimento 5 Stelle sulla povertà e sul reddito di cittadinanza. Invece, la maggioranza ha dimostrato, a suo avviso, di essere totalmente asservita al Governo, accelerando l'*iter* della riforma, anche attraverso interpretazioni tendenziose delle norme regolamentari.

Non ravvisa l'esigenza di prevedere ulteriori garanzie per la governabilità, in quanto i tempi dell'esame parlamentare sono già condizionati dalla volontà politica della maggioranza e del Governo. Peraltro, le modifiche prospettate si risolvono in un accentramento dei poteri nella sola figura del Presidente del Consiglio.

Un'ulteriore criticità è costituita dall'estensione della immunità parlamentare ai consiglieri regionali che saranno eletti senatori. Anche questa misura, a suo avviso, evidenzia l'indisponibilità della maggioranza a un confronto costruttivo con il Movimento 5 Stelle, sebbene questo abbia conseguito circa il 25 per cento dei consensi alle ultime consultazioni elettorali.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 22,25.