

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2613-C-bis}

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI)

presentata alla Presidenza il 17 novembre 2015

(Relatore: **TONINELLI**, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

l'8 agosto 2014 (v. stampato Camera n. 2613)

**MODIFICATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI**

il 10 marzo 2015 (v. stampato Senato n. 1429-B)

**MODIFICATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

il 13 ottobre 2015

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(**RENZI**)

E DAL MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI
E I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO

(**BOSCHI**)

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

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 14 ottobre 2015*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il passaggio parlamentare che rappresenta l'esame del disegno di legge n. 2613-B potrebbe essere l'ultimo in cui la proposta di legge, che contiene un intervento di vastissima portata sul documento fondativo della Repubblica, potrà essere modificata.

I principali promotori e sostenitori di questa riforma coincidono con i principali esponenti dell'attuale Esecutivo, circostanza già di per sé estremamente indicativa, considerando che in una Repubblica parlamentare le modifiche della Costituzione — e a maggior ragione una sua revisione così profonda — dovrebbero essere prerogativa esclusivamente parlamentare.

Costoro hanno posto tutta l'enfasi comunicativa sulla presunta portata storica del risultato raggiunto attraverso la riforma costituzionale, allontanando il dibattito pubblico dal merito, ovvero dai contenuti della riforma stessa, e dimenticando che risultati analoghi sono da considerarsi tutt'altro che eccezionali se si guarda alla storia recente.

Una riforma simile a quella oggi in discussione per portata e finalità, e per alcuni aspetti anche per contenuti, è stata approvata soltanto dieci anni or sono, per essere poi respinta nel successivo *referendum* costituzionale. La precedente riforma del 2001, frutto di dinamiche del tutto simili, ovvero dello stravolgimento del procedimento di revisione costituzionale ad uso politico della maggioranza contingente, ha prodotto risultati che sono stati giudicati disastrosi dai suoi stessi autori; così la riforma del 2012, volta all'introduzione del principio di pareggio di bilancio in Costituzione, che, pur essendo più circoscritta e mirata, ha colpito l'impianto costituzionale alle sue stesse radici, in uno stato di legislazione anch'esso del tutto opposto allo spirito costituzionale poiché provocato da una situazione asseritamente

emergenziale. Anche in questo caso, il prodotto di una riforma affrettata è oggi giudicato uno dei principali fattori di freno all'uscita dalla crisi economica in cui versa l'Europa, con giudizio proveniente da osservatori di tutte le scuole di pensiero e le appartenenze politiche.

L'intervento parlamentare negli ultimi diciotto mesi di lavoro non ha neanche sfiorato l'impianto del disegno iniziale del Governo e dunque tutte le criticità evidenziate nel primo passaggio alla Camera dei Deputati restano ferme nel testo che siamo chiamati oggi ad esaminare, in vista della prima deliberazione prevista dal procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione, quello approvato dal Senato lo scorso 13 ottobre, nel quale sono state introdotte modifiche relative alle funzioni del Senato, all'elezione dei senatori, all'elezione della Corte costituzionale, e al cosiddetto regionalismo differenziato.

A questo proposito è necessario ricordare in questa sede quanto avvenuto nei precedenti passaggi parlamentari, giacché mai come nel caso di un procedimento di revisione costituzionale di questa portata, la forma è sostanza: dietro alla formale e dichiarata apertura al massimo coinvolgimento delle opposizioni secondo il presunto spirito costituente della legislatura in corso, in tali passaggi siamo stati infatti testimoni della totale chiusura da parte della maggioranza parlamentare e del Governo di cui questa è stata esecutrice, rispetto alle istanze provenienti dalle opposizioni.

Questa chiusura si è manifestata anche a livello procedimentale, con l'invocazione da parte della maggioranza delle più disparate tecniche volte alla compressione del dibattito parlamentare, fino all'indizione, nel precedente passaggio alla Camera, di una cosiddetta « seduta fiume », nel corso della quale la riforma è stata approvata in un'aula semivuota fino a

notte fonda, con una surreale discussione priva di dibattito, in cui il Presidente del Consiglio dei ministri è apparso giungendo direttamente da un vertice europeo: un'immagine avvilente dal punto di vista istituzionale ma che ben può rappresentare, simbolicamente, il percorso di questa riforma e anche il suo contenuto.

Rispetto alle principali istanze delle opposizioni la chiusura è stata totale: la maggioranza non ha voluto accoglierle nemmeno in parte, nemmeno quando esse non avevano incidenza diretta sul disegno complessivo della riforma.

Coerentemente con quanto sin qui brevemente ricordato, le modifiche sulle quali siamo chiamati oggi a esprimerci sono il frutto esclusivo di un dibattito del tutto interno alla maggioranza di Governo, e in particolare ad un solo partito della maggioranza. Lo stesso partito che attualmente è il principale rappresentante dell'attuale maggioranza non già in virtù della volontà popolare, ovvero del risultato elettorale, bensì a causa della mostruosa distorsione di quel risultato ad opera di una legge elettorale giudicata costituzionalmente illegittima perché antidemocratica.

Questa la premessa fondamentale per la successiva analisi nel merito tecnico delle modifiche al disegno di legge costituzionale che siamo in questa sede chiamati a discutere.

Anzitutto si deve evidenziare che il ruolo del Senato in questa sede risulta ancora di scarsa intelligibilità. Al di là delle enunciazioni normative generiche e della proclamata analogia con le altre « seconde » Camere negli ordinamenti — regionali o federali — in cui il potere è oggetto di una ripartizione verticale sul territorio, il Senato disegnato dalla riforma, sia per funzioni che per composizione, non ha simili ricavabili dall'esperienza comparatistica.

Esso, infatti, anche dopo i passaggi parlamentari in cui tali limiti sono stati rappresentati, resta sprovvisto degli strumenti tecnici per intervenire efficacemente nel procedimento legislativo, anche nell'ambito che dovrebbe essere di interesse territoriale.

Specularmente, numerose e apparentemente incisive sono le funzioni che non hanno diretta connessione con la rappresentanza territoriale ma che invece sembrano connotare il Senato come organo di controllo: la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato. Tutte queste funzioni, che secondo gli estensori della riforma sono volte al « rafforzamento » del Senato, vengono attribuite al Senato in modo estremamente generico e a-tecnico, e in assenza di previsione di alcun potere di reale intervento. Una volta che le verifiche in questione dovessero produrre un intervento volto alla correzione o alla modifica o un esito negativo, nessuna ulteriore norma è prevista per dare concreto seguito a tale attività. Attività teoricamente di estrema rilevanza e complessità — e qui ci si collega al nodo relativo alla composizione del Senato — che comunque sarà svolta da senatori la cui attività si svolge principalmente in tutt'altri settori: quello della rappresentanza politica regionale da parte dei consiglieri regionali e quello dell'amministrazione dei Comuni da parte dei sindaci.

Alla luce di tali considerazioni appaiono opportune modifiche che vadano nel senso di restringere l'ambito di attività del Senato, in modo che sia ridotta la mole di attività attribuita ad un organo composto da soggetti impegnati in altra attività istituzionale. Specularmente, se il disegno relativo al Senato ha il fine reale di farne un organo di controllo, sono state formulate proposte modificative che in varia forma e gradazione mirano a conferire al Senato un effettivo potere sanzionatorio, in modo che la sua attività di controllo abbia una concreta utilità nel disegno istituzionale e non sia — come attualmente appare — un mero orpello costituzionale previsto unicamente per dare alla seconda Camera una parvenza di funzioni e utilità.

La modalità di elezione del Senato è stata il principale oggetto di dibattito nell'ambito dell'ultimo passaggio parlamen-

tare: un dibattito tutto interno al partito di (illegittima) maggioranza relativa, che ha individuato, quale soluzione alla rottura dell'equilibrio democratico che la riforma determinerà — denunciata nello stesso partito di maggioranza relativa — la previsione, nel nuovo articolo 57, quinto comma, secondo la quale i senatori sono eletti « in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri » in occasione delle elezioni dei consigli regionali o delle province autonome.

Premettendo che, in ogni caso, la previsione dell'elettività diretta dei Senatori non avrebbe da sola potuto sanare la rottura dell'equilibrio democratico prodotta dalla combinazione degli effetti della riforma costituzionale a quelli della nuova legge elettorale che nel frattempo è stata approvata, anche alla luce delle precedenti osservazioni circa l'effettività concreta delle funzioni attribuite al Senato, la soluzione individuata appare del tutto inadeguata.

La previsione è stata collocata in un comma destinato a disciplinare la durata della carica e non certo la modalità di elezione; è tale da non consentire di prefigurare con adeguata precisione attraverso quali concrete modalità attuative verrà declinato il principio della « conformità alle scelte espresse dagli elettori », ai fini della costituzione del futuro Senato; lascia del tutto irrisolta la questione in relazione ai sindaci, che pure, nell'idea complessiva del disegno di riforma, dovrebbero essere i rappresentanti di quella essenziale articolazione della Repubblica che sono i Comuni, così come i consiglieri regionali dovrebbero rappresentare l'istituzione regionale.

Anche in relazione a tale previsione, appaiono necessarie modifiche volte a rafforzare e specificare il principio espresso e in ogni caso a sanzionare i consigli regionali che non dovessero dare attuazione al dettato costituzionale in questo ambito, ovvero quelli che non dovessero dare seguito alle previsioni che impongono l'adeguamento della legislazione regionale alla legge elettorale bicamerale per il nuovo Senato che è stato previsto.

Il Senato ha altresì approvato una modifica al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, estendendo l'ambito delle materie in relazione alle quali è prevista la possibilità di attribuire, con legge dello Stato, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni, « anche » su richiesta delle stesse: nel nuovo elenco di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sono ora ricomprese le « disposizioni generali e comuni per le politiche sociali » di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*).

Si badi bene: sulla base della nuova formulazione, diversamente da quanto avviene rispetto ad altre fattispecie analogamente assoggettate al cosiddetto « regionalismo differenziato » — quali ad esempio istruzione e formazione professionale e governo del territorio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *o*) ed *u*) — per quanto riguarda le politiche sociali si fa riferimento non alla specifica materia, ma, alle « disposizioni generali e comuni », che diventano oggetto di autonomia. La questione rende molto probabile il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale.

Il nuovo articolo 116 appare apertamente confliggere con l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*). Non è chiaro come potranno convivere e come saranno declinati nella loro applicazione le disposizioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) e l'articolo 116, terzo comma, con riguardo ad un « pezzo » della medesima lettera *m*), che è da considerarsi l'architrave in ordine alla garanzia di equità, universalità ed uniformità dei diritti sociali, dunque delle politiche che ne conseguono, su tutti i cittadini di tutto il territorio nazionale.

La suddetta modifica è grave per il risultato a cui conduce: caos istituzionale e conflitti di competenza, a tutto discapito dei cittadini. Risulta altresì scisso il binomio con le politiche sanitarie, binomio da considerarsi caposaldo del nostro sistema di *welfare*: è fortissimo il rischio di parcellizzazione e disgregazione delle politiche socio-sanitarie.

Il Senato ha modificato anche le modalità di elezione dei giudici della Corte

costituzionale da parte delle Camere, prevedendo, con una novella all'articolo 135 della Costituzione, che l'elezione dei cinque giudici spetti distintamente ai due rami del Parlamento, nel numero di tre alla Camera e due al Senato, anziché al Parlamento in seduta comune. È stata così ripristinata la previsione contenuta nel disegno di legge originario del Governo. Anche in questo caso, anziché accogliere alcune delle istanze formulate dalle opposizioni, che senza incidere sul progetto complessivo della riforma miravano a introdurre una forma di designazione più trasparente e democratica di elezione dei giudici della Corte costituzionale, si è scelto di procedere in senso opposto. La Corte costituzionale, fondamentale organo di garanzia e chiusura del sistema repubblicano e funzionalmente essenziale alla stessa superiorità normativa della Costituzione sugli altri atti normativi, è infatti composta per la sua larga maggioranza di due terzi da membri designati da poteri di garanzia quali il Capo dello Stato e la Magistratura, mentre il restante terzo, di designazione da parte dell'organo parlamentare, ha il fine di mantenere un rapporto tra sovranità popolare e limiti costituzionali. La modifica in questione indebolisce questo rapporto, così come fa la riforma nel suo complesso: dei cinque giudici di designazione parlamentare, due saranno eletti dal Senato, il quale è eletto a sua volta dai consiglieri regionali, pur con l'ambigua formula del nuovo articolo 57 di cui si è detto. Pertanto, tali giudici saranno soggetti di un'inedita forma di elezione non più semplicemente indiretta di secondo livello, ma addirittura di terzo livello, eletti da senatori che saranno eletti a loro volta da consiglieri regionali.

Tra le modifiche apportate dal Senato è stato precisato, all'articolo 39, comma 11, che il termine per il ricorso alla Corte costituzionale sulla nuova legge elettorale del Senato, ove promulgata nella legislatura in corso, scade il decimo giorno dall'entrata in vigore della medesima legge elettorale.

Tale modifica appare porsi in contraddizione con il testo del comma in que-

stione nel suo complesso laddove lo stesso, nel porre il termine di dieci giorni dall'entrata in vigore della stessa legge di revisione costituzionale per il ricorso alla Corte costituzionale, non stabilisce altresì cosa accadrebbe nel caso in cui una nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati dovesse essere approvata nella legislatura in corso oltre tale termine. Se il *dies a quo* per il ricorso alla Corte costituzionale per la legge elettorale per il Senato decorre dall'entrata in vigore della legge elettorale stessa, nel caso della legge elettorale per la Camera esso decorre dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, e nulla è stabilito per le leggi elettorali per la Camera approvate dopo il decorrere di questo termine.

Tale ipotesi, quella cioè che il Governo e la maggioranza parlamentare che rappresenta siano tentati di modificare la legge elettorale per la Camera dei Deputati a breve distanza temporale dalle elezioni politiche, appare tutt'altro che improbabile, mentre certe e devastanti per la democrazia sono le conseguenze derivanti dallo svolgimento di elezioni politiche sotto la vigenza di leggi elettorali costituzionalmente illegittime, cosa di cui, come si è detto, lo stesso processo di riforma in discussione rappresenta evidente testimonianza.

Sul Gruppo « Movimento Cinque Stelle » grava, in questa fase, la responsabilità di avvertire il Legislatore sul rischio che implica il disegno di riforma, con tutte le criticità che nel corso del procedimento parlamentare sono state evidenziate e nella quasi totalità dei casi non sufficientemente considerate. Il presupposto del procedimento di revisione costituzionale è infatti quello che dalla procedura aggravata scaturisca una revisione che, adeguando la Costituzione al mutamento dei tempi e alle evoluzioni storiche, la renda funzionale alle sue finalità anche in contesti radicalmente diversi da quelli in cui è stata concepita. L'aggravamento procedurale ha lo scopo duplice di evitare che esso scaturisca dal sopravvento di una maggioranza occasionale e contingente e di produrre modifiche destinate a durare

nel tempo. Nel caso della revisione in oggetto, al sopravvento delle maggioranze contingente e per di più costituzionalmente illegittima, si aggiungono profili di criticità suscettibili di incidere in maniera difficilmente reversibile sugli assetti demo-

cratici e, per il loro tramite, sui diritti fondamentali che essi sono chiamati a promuovere e a garantire.

Danilo TONINELLI,
Relatore di minoranza

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0036420