

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 8 cost. d'iniziativa popolare, C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 32 cost. Cirielli, C. 33 cost. Cirielli, C. 34 cost. Cirielli, C. 148 cost. Causi, C. 177 cost. Picicchio, C. 178 cost. Picicchio, C. 179 cost. Picicchio, C. 180 cost. Picicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 355 cost. Lenzi, C. 379 cost. Bressa, C. 398 cost. Caparini, C. 399 cost. Caparini, C. 466 cost. Vaccaro, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 582 cost. Palmizio, C. 757 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 758 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 839 cost. La Russa, C. 861 cost. Abrignani, C. 939 cost. Toninelli, C. 1002 cost. Gianluca Pini, C. 1319 cost. Giorgia Meloni, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1706 cost. Pierdomenico Martino, C. 1748 cost. Brambilla, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 1953 cost. Cirielli, C. 2051 cost. Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost. Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 cost. La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati, C. 2499 cost. Francesco Sanna, C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	6
--	---

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dei contributi in favore delle associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'interno a valere sulle risorse iscritte nello stato di previsione della spesa del medesimo Ministero per l'anno 2014, nel capitolo 2309 – piano gestionale 1. Atto n. 119 (<i>Esame e rinvio</i>)	26
---	----

SEDE REFERENTE

Martedì 18 novembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, i sottosegretari di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici e Ivan Scalfarotto, il sottosegretario di Stato per l'interno, Domenico Manzione.

La seduta comincia alle 11.05.

Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 8 cost. d'iniziativa popolare, C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 32 cost. Cirielli,

C. 33 cost. Cirielli, C. 34 cost. Cirielli, C. 148 cost. Causi, C. 177 cost. Picicchio, C. 178 cost. Picicchio, C. 179 cost. Picicchio, C. 180 cost. Picicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 355 cost. Lenzi, C. 379 cost. Bressa, C. 398 cost. Caparini, C. 399 cost. Caparini, C. 466 cost. Vaccaro, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 582 cost. Palmizio, C. 757 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 758 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 839 cost. La Russa, C. 861 cost. Abrignani, C. 939 cost. Toninelli, C. 1002 cost. Gianluca Pini, C. 1319 cost. Giorgia Meloni, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1706 cost. Pierdomenico Martino, C. 1748 cost. Brambilla, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 1953 cost. Cirielli, C. 2051 cost. Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost.

Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 cost. La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati, C. 2499 cost. Francesco Sanna, C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 novembre 2014.

Rosy BINDI (PD) sottolinea preliminarmente l'importanza dei contributi giunti dalle audizioni e non solo da un punto di vista formale. Si tratta di contributi di esperti che possono sopperire alle carenze di conoscenze del diritto dei componenti della Commissione, ad eccezione, ovviamente degli esperti di diritto presenti nella stessa Commissione. Tali contributi possono essere di ausilio per tentare di colmare la differenza rispetto alla statura intellettuale dei costituenti del 1946 e avvicinarsi allo spirito e all'insieme di condizioni favorevoli che diedero vita alla nostra attuale Carta costituzionale.

Ricorda al proposito come Dossetti osservasse come fosse propizio il tempo in cui lavorarono i Costituenti, in un'Italia che risorgeva dalla dittatura fascista e in un mondo che usciva dalle macerie della tragedia della seconda guerra mondiale.

Sottolinea, quindi, come il lavoro costituyente che la Commissione sta svolgendo debba essere ancora più accurato e richiarsi a un senso maggiore di responsabilità che superi il divario con i costituenti del 1946 per giungere finalmente a un risultato di modifica della Costituzione, dopo i tanti fallimenti a cui lei personalmente ha assistito nel suo lungo mandato parlamentare. Un lavoro, quello della Commissione, che deve informarsi inoltre a quel patto di fiducia reciproca che caratterizzò i lavori dell'Assemblea costituente.

Evidenzia come la riscrittura della Costituzione debba seguire non solo lo spirito di quella vigente ma anche la sua forma. Ricorda, infatti, come la nostra Carta fondamentale sia bella non solo per i

contenuti ma anche per come è scritta. Leggendo il disegno di legge uscito dal Senato, senza voler essere irriverente verso l'altro ramo del Parlamento, le pare, però che è come se si passasse dalla poesia di Petrarca a quella scritta da partecipanti a un concorso di poesia per aspiranti poeti. Ribadisce, quindi, l'importanza di utilizzare i contributi di cultura giuridica usciti dalle audizioni per correggere gli aspetti critici del testo attuale. Ci sono, infatti, sgrammaticature evidenti, a cui sicuramente si porrà rimedio, ma anche altre di contenuto sulle quali invita a un'attenta riflessione.

Per prima cosa, osserva che quando si va a modificare la Costituzione, bisogna avere bene in mente cosa si vuole fare. Rammenta che la nostra è una Costituzione rigida non solo per i meccanismi di revisione, ma anche perché è tutta imperniata sulla forma di Governo parlamentare e, a suo avviso, qualsiasi modifica si deve quindi muovere in un'ottica di rafforzamento del Parlamento che porta come conseguenza un rafforzamento anche del Governo. È infatti debole il governo che deve far riconoscere continuamente con atti formali la sua forza.

Nell'ottica che ha indicato, nel progetto di riforma le sembrano giuste la scelta di modifica del bicameralismo e quella del Senato come rappresentanza delle autonomie.

Si chiede perché, se il Senato deve essere rappresentativo delle autonomie territoriali, inserire i consiglieri regionali e non invece gli organi di governo. Sa bene che le obiezioni nascono da chi è adesso minoranza nelle Regioni, ma la revisione della Costituzione non deve essere dettata da motivi contingenti e deve, al contrario, saper guardare al futuro e durare nel tempo. Una Camera delle Regioni senza gli organi di governo delle medesime non può assolvere la sua funzione di Camera di compensazione tra Stato e autonomie territoriali. Si potrebbero invece creare conflitti con la Conferenza Stato-regioni in cui sono presenti gli organi di governo regionali. Reputa che, in ogni modo, si

potrebbe pensare ad introdurre alcuni correttivi al testo, al fine di avere una rappresentanza più qualificata ed equilibrata: ad esempio, la previsione che al momento dell'elezione diretta del Consiglio regionale si indichino nella lista i candidati per il Senato o la previsione di un diritto di tribuna per le minoranze a livello regionale.

Collegata al Senato delle autonomie è, a suo avviso, la revisione del Titolo V. Ricorda al proposito che la riforma del Titolo V del 2001, da lei peraltro votata, è la dimostrazione che le revisioni della Costituzione non possono essere fatte frettolosamente per evitare di rimettervi mano quasi subito. Non comprende come si possa prevedere un Senato delle autonomie nel momento in cui si propone la soppressione della legislazione concorrente, cosa che fa il testo del disegno di legge del Governo. Non comprende anche la rigida divisione tra materie, quando poi si prevede la clausola dell'interesse nazionale. Si tratta di misure che non vanno nella direzione di diminuire il contenzioso costituzionale e che non sono improntate al principio di leale collaborazione.

Sulla rigida ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, nel condividere che materie come l'energia siano riportate alla competenza esclusiva dello Stato, fa l'esempio, da lei ben conosciuto, della sanità. La rigida separazione di competenze in questo campo ha prodotto una rottura dell'unità del sistema con il risultato che il diritto alla salute non è tutelato ovunque allo stesso modo e che viene così compromesso il rispetto di principi fondamentali. Va, quindi, trovato un punto di equilibrio.

Sempre a proposito del Senato, così come delineato nel testo uscito dall'altro ramo del Parlamento, osserva che gli vengono attribuite funzioni non proprie di un organo rappresentativo delle autonomie, come la bioetica, materia più adatta a un modello di Senato delle garanzie.

Con riguardo alla Camera dei deputati evidenzia che, nel momento in cui diviene l'unica Camera elettiva, assume rilevanza il modello di legge elettorale da adottare,

per raggiungere un punto di equilibrio tra il mandato fiduciario al potere esecutivo e il sistema delle garanzie. Nel ricordare il suo favore per un sistema bipolare e maggioritario, ritiene indispensabile un sistema di pesi e contrappesi che mancava nella Costituzione del 1947 perché i Costituenti sottintendevano alla Carta un sistema elettorale proporzionale. Lo stesso premio di maggioranza andrebbe attribuito con maggiore rigore e temperanza, secondo le indicazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014; osserva che inoltre sarebbe più garantista e rappresentativa un'attribuzione dello stesso premio alla coalizione di liste e non a una sola lista.

Sempre in tema di sistema delle garanzie, rileva che i giudici della Corte costituzionale sono esclusivamente giudici della Corte e non di una Camera o delle Regioni; non comprende, quindi, la previsione attuale di dividere l'elezione dei cinque giudici di nomina parlamentare tra Camera e Senato. Va ripensato anche il sistema proposto di elezione del Presidente della Repubblica, con una modifica del collegio ai fini di un maggiore equilibrio e con il mantenimento del *quorum* dei due terzi. Va infine previsto in Costituzione lo statuto delle minoranze.

Rileva come ci sia una diversità tra le varie fonti del diritto e come la struttura di un testo di revisione costituzionale non debba essere uguale a quella di una legge ordinaria o di un regolamento. In Costituzione vanno declinati i principi e non deve esserci un sistema di rimandi legislativi come una legge ordinaria e come è previsto, invece, nel testo del disegno di legge con riferimento al procedimento legislativo. A questo proposito, osserva come la previsione del voto a data certa che può essere chiesto dal Governo sui suoi provvedimenti non sia coerente con lo spirito costituzionale.

Invita, infine, tutti a operare con prudenza, sapienza e con il tempo necessario per attuare una modifica della Costituzione nello spirito dei padri costituenti del 1946.

Celeste COSTANTINO (SEL) fa presente di aver ascoltato con interesse e attenzione gli interventi dei soggetti auditi nell'ambito dell'indagine conoscitiva svoltasi in relazione al provvedimento in oggetto, dalla maggior parte dei quali è emerso che la riforma in discussione non suscita l'entusiasmo che il Governo e la maggioranza le attribuiscono, anzi numerose sembrano essere le criticità e le preoccupazioni.

Innanzitutto, ritiene che la velocità e i costi non possano essere le due coordinate con cui ci si appropria a una riforma costituzionale, mentre sembra che si proceda proprio in questo senso.

In particolare, il Parlamento monocamerale configurato dal progetto di legge costituzionale in discussione si ridurrebbe a un organo di mera ratifica delle decisioni governative, alterando l'intero equilibrio dei poteri e la natura stessa del rapporto tra Governo e Parlamento. Ci si troverebbe, dunque, in presenza di un quadro confusionario, per cui sarebbe stato meglio praticare una decisione netta: un monocameralismo con un sistema elettorale proporzionale piuttosto che un Senato che si definisce delle autonomie non nell'essenza che questo concetto evoca, e quindi non sulla base di un'analisi seria dei livelli amministrativi intermedi che non godono esattamente di buona salute. Il livello regionale è stato, infatti, quello più screditato negli ultimi anni, come dimostra il numero di conflitti tra Stato e regioni, gli scandali che si susseguono sulle spese sostenute e i numerosi interventi di Corte costituzionale e Corte dei conti. Reputa curioso, in definitiva, che proprio le regioni diventino di colpo garanti del sistema su cui si fonda il nuovo Senato.

Rileva, poi, come vi sia una sproporzione fra il numero dei deputati eletti e i novantacinque senatori designati dai rispettivi consigli regionali di provenienza, senza alcuna indennità specifica e senza avere neppure un ruolo rappresentativo definito. La sproporzione richiamata è ancora più evidente nelle deliberazioni che restano in capo al Parlamento in seduta comune, a cominciare dalle elezioni del

Capo dello Stato e dei membri non togati del Consiglio superiore della magistratura.

Osserva che con i suoi seicentotrenta deputati, a fronte del Senato composto da novantacinque consiglieri regionali e sindaci oltre a cinque senatori nominati a tempo determinato dal Presidente della Repubblica, la Camera dei deputati eleggerebbe, praticamente da sola, in un Parlamento in seduta comune composto da settecentotrenta membri, sia un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, sia tre dei cinque giudici costituzionali.

Si domanda, pertanto, per quale ragione si ritiene utile mantenere il Senato, in quanto, se lo si pensa in termini di rappresentanza degli enti territoriali, è necessario decidere se debba servire da raccordo fra livelli di governo o se debba piuttosto costituire un luogo di unità, di composizione degli interessi dei territori nel quadro di una visione nazionale dove le esigenze dei cittadini trovino espressione e confronto. Solo nel primo caso potrebbe avere senso una composizione come quella prevista dal testo di riforma (Camera dei governi) benché poco opportuna di fronte all'esigenza di rafforzare i legami tra popolo e istituzioni. Se si vogliono, invece, attribuire altre funzioni al Senato, la composizione ipotizzata non appare praticabile in quanto, volendo attribuire funzioni costituzionali alla seconda Camera, è necessario che anch'essa sia legittimata democraticamente ovvero eletta dai cittadini di ciascuna regione.

Rileva, poi, che tra le misure più incisive inserite nel progetto di legge costituzionale vi è l'introduzione dell'istituto del « voto a data certa ». Al riguardo, ritiene che la possibilità data al Governo di imporre al Parlamento una delibera entro sessanta giorni incida profondamente sugli equilibri costituzionali, rafforzando le prerogative dell'Esecutivo. Vi sarebbe, pertanto, un vero e proprio rischio di « schiacciamento » del Parlamento. Escluse alcune ipotesi (leggi bicamerali, elettorali, di ratifica dei trattati internazionali, leggi approvate a maggioranza speciale), in tutti gli altri casi, infatti, il Governo può chie-

dere il voto sul suo testo entro sessanta giorni semplicemente indicando che il disegno di legge è ritenuto « essenziale per l'attuazione » del suo programma. Una formulazione, a suo avviso, assai generica, che sostanzialmente rimette al Governo stesso l'ampiezza del suo potere; nulla impedirà, infatti, di far ritenere essenziale per l'attuazione del programma ogni disegno di legge, per cui è come se si ufficializzasse un meccanismo di perenne decretazione d'urgenza.

Inoltre, secondo il nuovo articolo 70 della Costituzione, le leggi ordinarie sono approvate dalla Camera dei deputati; tuttavia, ogni disegno di legge approvato (e non promulgato) è trasmesso immediatamente al Senato il quale, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei componenti, può disporre di esaminarlo e, nei trenta giorni successivi, può deliberare proposte di modifica, sulle quali la Camera, negli ulteriori venti giorni, si pronuncia in via definitiva. La legge è promulgata se il Senato non dispone di procedere all'esame del testo deliberato dalla Camera, se è decorso il termine per deliberare o se la Camera si è pronunciata definitivamente. In una serie di casi determinati per materie (articolo 70, quarto comma) la Camera deve conformarsi alla deliberazione del Senato, a meno che non si pronunci in senso diverso a maggioranza assoluta. In materia di bilanci, la Camera non può discostarsi se non a maggioranza assoluta, solo se il Senato si è pronunciato a sua volta a maggioranza assoluta.

Ritiene, quindi, che non sia possibile in questa sede discutere la ragionevolezza di questo labirinto di regole, con la « bilancia » che può pendere ora a favore di una Camera, ora dell'altra, a seconda delle maggioranze, e a seconda delle materie. Teme, soprattutto, che vi sia il rischio di generare ulteriori conflitti. Al riguardo, ricorda che in tema di revisione del titolo V della Costituzione, il progetto di legge in discussione si è orientato verso il superamento del criterio delle competenze per materia, che l'esperienza ha dimostrato essere fonte di frequenti contrasti. Osserva

quindi che nella disposizione in questione, invece, le materie ricompaiono. Ma, soprattutto, non comprende quale senso abbia la « supervisione » del Senato quando già è nota l'esistenza di una maggioranza alla Camera, in grado comunque d'imporre la propria scelta. La procedura davanti al Senato sarebbe presumibilmente destinata alla sterilità; la controprova della sua futilità è l'assenza della questione di fiducia in questa procedura: il Governo non ne ha bisogno, perché ciò che conta è solamente quanto accade alla Camera dei deputati.

Un altro profilo critico concerne, a suo avviso, l'iniziativa legislativa popolare: in base alla modifica apportata all'articolo 71 serviranno 150 mila firme (non più 50 mila) per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare. Non contesta tanto l'innalzamento del numero delle firme – che pure potrebbe essere criticato – ma il rinvio al regolamento parlamentare delle garanzie d'esame e di deliberazione finale, che avrebbe dovuto essere evitato, prevedendo direttamente almeno l'obbligo di pronunciarsi sulla richiesta da parte del Parlamento.

Per quanto concerne, poi, l'elezione del Capo dello Stato, ravvisa uno sbilanciamento a favore dell'unica Camera politica (quella dei deputati). L'innalzamento dei *quorum* tra la terza e la settima votazione non sembra, a suo giudizio, poter evitare il forte rischio di un Presidente della Repubblica che cadrebbe nella disponibilità dei Governi.

Rileva, inoltre, come del tutto estranea alla scelta di un Senato delle autonomie sia la previsione di cinque senatori di nomina presidenziale, tanto simili agli attuali senatori a vita, anche se resterebbero in carica solo per qualche anno. In proposito, osserva che in un Senato delle autonomie, a rigore, non dovrebbero trovare posto neanche gli attuali senatori a vita, di nomina o di diritto, sembrando la Camera dei deputati la collocazione più idonea per gli ex presidenti della Repubblica.

In conclusione, precisa di voler accogliere l'invito, formulato tra gli altri dalla

presidente Bindi, a proseguire insieme lungo il percorso della riforma costituzionale. Al tempo stesso, tuttavia, non può fare a meno di rilevare che chi si pone in maniera critica nei confronti di questa riforma viene subito tacciato di essere un conservatore, un « gufo », un « professore », come se ciò fosse un insulto. Pur non essendo una costituzionalista, fa presente di essere una studiosa del pensiero politico e, pertanto, ritiene che le riforme debbano essere discusse in termini diversi da quelli utilizzati dal Governo e dalla maggioranza parlamentare.

Cita, da ultimo, Kelsen, che amava definire il Parlamento come il luogo del « compromesso », inteso come frutto del confronto e della mediazione politica, per ribadire che occorre, a suo avviso, seguire questo approccio se non si vuole trasformare il processo di riforma in atto in una prova muscolare.

Alfredo D'ATTORRE (PD) rileva preliminarmente come sostenere la necessità di realizzare la riforma costituzionale sia a suo avviso da intendersi nel senso di apportare i necessari ammodernamenti a un testo che considera sicuramente come uno dei più belli e più avanzati del mondo e di cui ritiene che vada assolutamente mantenuto l'impianto ovvero l'idea di Stato e di società sottesa alla prima parte, nonché la forma di governo parlamentare.

Reputa altresì opportuno che nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale in atto si tenga conto dei risultati negativi delle precedenti riforme, approvate o tentate, riferendosi in particolare alla revisione del titolo V approvata nel 2001, al progetto di riforma costituzionale approvato dalla maggioranza di centrodestra negli anni 2005-2006 e poi bocciato attraverso il referendum, e alla modifica dell'articolo 81 della Costituzione, con l'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio.

Ritiene, pertanto, che le tre citate esperienze debbano fare riflettere, nel senso di affrontare con un determinato spirito l'esame del provvedimento in titolo. Entrando nel merito di quest'ultimo, esprime

la propria contrarietà nei confronti dell'introduzione dell'istituto del voto a data certa, in quanto stravolgerebbe gli equilibri tra Parlamento e Governo; fa presente, inoltre, che la stessa formulazione della disposizione che prevede tale istituto sarebbe da rivedere, essendo probabilmente più adatta a confluire in una fonte di rango subcostituzionale.

Per quanto concerne, poi, il tema del superamento del bicameralismo perfetto, osserva come le motivazioni addotte a sostegno di quest'ultimo siano improprie, in quanto viene richiamata generalmente l'esigenza di approvare un maggior numero di leggi in tempi più ristretti, che a suo giudizio non è assolutamente fondata. Allo stesso modo, ritiene non condivisibile l'altra motivazione, spesso addotta, che consiste nel voler ridurre il numero dei parlamentari che percepiscono un'indennità.

Evidenzia, quindi, come la ragione autentica del superamento del bicameralismo perfetto sia da ricondurre all'esigenza di avere una Camera che sia rappresentativa delle autonomie locali. La composizione del Senato dovrebbe, pertanto, essere coerente con quest'obiettivo, mentre nella previsione recata dal testo in discussione il Senato rischia di trasformarsi in una sorta di duplicato della Conferenza Stato-regioni, con tutte le conseguenze problematiche che ne deriverebbero. Per quanto ritenga che non sarebbe opportuno mettere in discussione il meccanismo dell'elezione indiretta dei senatori, fa presente tuttavia che occorre individuare un sistema che consenta al Senato di svolgere effettivamente il ruolo di Camera rappresentativa delle autonomie locali.

Un altro aspetto importante, anche con riferimento al tema da ultimo richiamato, è a suo avviso costituito dalla necessità che al processo di revisione costituzionale si accompagni quello della riforma della legge elettorale.

Per quanto riguarda, poi, l'altro grande capitolo della riforma costituzionale in atto, costituito dalla revisione del Titolo V della Costituzione, che porterebbe al superamento dell'attuale testo, introdotto

dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ricorda come quest'ultima sia stata il frutto di un atteggiamento di subalternità culturale nei confronti sia di alcune istanze portate avanti dalla Lega Nord sia di una certa tendenza della globalizzazione, che ha portato in quegli anni a privilegiare il livello sovranazionale e quello dei livelli territoriali più vicini ai cittadini. Al riguardo, ricorda altresì che alla crisi economica internazionale degli anni 2007-2008 ha fatto seguito una rivalutazione del ruolo degli Stati nazionali. Evidenzia, quindi, che la riforma in corso potrebbe essere l'occasione per superare le anomalie più evidenti connesse all'attuale testo del titolo V della Costituzione, con particolare riferimento all'articolo 114 della Costituzione, ai sensi del quale « la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato ».

Fa presente, inoltre, che al fine di superare i numerosi conflitti ai quali ha dato luogo la ripartizione dell'esercizio della funzione legislativa tra Stato e regioni, sarebbe preferibile evitare di adottare il criterio della suddivisione per materie, rimettendo, in termini generali, alla competenza statale la definizione dei principi e della legislazione di cornice e a quella regionale l'emanazione della legislazione più dettagliata.

Dopo aver espresso perplessità su altri punti del testo in discussione, come quello dei quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, evidenzia che il quorum previsto per attivare il sindacato preventivo di legittimità sulle leggi elettorali è eccessivamente elevato e che, comunque, dovrebbe essere esercitato prima che trovi applicazione la nuova legge elettorale.

Dopo aver evidenziato un altro obiettivo che reputa particolarmente rilevante, costituito dal superamento dell'obbligo del pareggio di bilancio, introdotto nel testo costituzionale nel 2012, ciò che potrebbe essere interpretato come un segnale di autonomia del Parlamento, auspica che da parte di tutti i parlamentari sia avvertita

la responsabilità del processo di riforma in atto, che considera come uno snodo fondamentale.

Teresa PICCIONE (PD) sottolinea la sua forte emozione dovuta al compito di intervenire sul testo della Costituzione che rappresenta un esempio di alta letteratura giuridica europea. A suo avviso, tutti i colleghi dovrebbero dimostrare il più alto grado di responsabilità e consapevolezza nel lavoro che sarà svolto che, peraltro, dovrà essere in grado di durare nel tempo. Sottolinea che la Commissione dovrebbe tenere un atteggiamento diverso da quello che connota l'esame delle leggi ordinarie in cui spesso si assiste all'aspra contrapposizione tra maggioranza e opposizione. In questa sede è, a suo avviso, opportuno condividere i principi ispiratori della riforma, ma anche la concreta declinazione dell'articolato del testo. Segnala che, anche per la sua esperienza di insegnante di storia, la Costituzione vigente costituisce il più alto compromesso raggiungibile dal punto di vista della qualità giuridica e morale in considerazione delle lacerazioni che caratterizzavano l'Italia dell'epoca in cui ebbe luce il documento. Lo stesso impegno deve, a suo avviso, essere trasferito nel corso di questi lavori, al fine di trovare soluzioni che garantiscano l'unità del Paese. Evidenzia che negli ultimi anni vi è stata una forte accelerazione storica che ha portato all'esigenza di modificare la nostra Costituzione. Pensa agli anni novanta e ai fenomeni della globalizzazione, dell'aumento dei flussi migratori, dei progressi informatici, delle nuove forme di comunicazione telematica, nonché alla crisi finanziaria, poi economica, sociale e politica, che sta caratterizzando dal 2008 il nostro Paese. Nel far presente che sarebbe gravissimo se tale crisi evolvesse in una crisi istituzionale, auspica che la politica svolga il suo ruolo più autentico, ossia quello di governare con equilibrio il processo di cambiamento istituzionale necessario. Pertanto, ritiene giusto superare il bicameralismo paritario, al fine di dare adeguato spazio a tutti i livelli territoriali in cui si articola il nostro Paese. Segnala

la necessità di prestare particolare attenzione alla composizione del Senato che non deve, come è stato sottolineato da più parti nel corso dell'indagine conoscitiva e nel dibattito svolto in Commissione, entrare in conflitto con la Conferenza Stato-regioni. Guarda con particolare interesse alle modifiche apportate dal progetto di riforma al procedimento legislativo. Tuttavia, segnala che tale procedimento risulta farraginoso ed evidenzia che la cosiddetta « corsia preferenziale » potrebbe rafforzare troppo il potere dell'Esecutivo a scapito di quello del Parlamento, ove non si eliminasse la possibilità per il Governo di ricorrere ai decreti-legge e alle leggi delega. Ritiene necessario salvaguardare la posizione di equilibrio degli organi di garanzia che non possono, a suo avviso, essere costituiti sulla base delle scelte delle maggioranze politiche contingenti. Quanto al Titolo V, ritiene opportuna una riflessione sul territorio di area vasta che andrebbe connotato meglio anche nell'impianto della Costituzione. Auspica, infine, che la Commissione prosegua i suoi lavori in uno spirito di equilibrio e lungimiranza che, ne è certa, connoterà anche l'atteggiamento del Governo.

Gennaro MIGLIORE (Misto-LED) sottolinea che il lavoro che attende la Commissione richiederà un forte impegno necessario anche alla luce dei tentativi maledetti effettuati negli ultimi venti anni di riformare la Costituzione. La Commissione dovrà quindi affrontare, con spirito di prudenza ed equilibrio, un passaggio delicato e difficile. Nel segnalare che nel suo intervento si concentrerà su quelli che ritiene gli obiettivi fondamentali del progetto di riforma costituzionale in discussione, fa presente che giudica opportuna la scelta di superare il bicameralismo paritario. Ritiene necessario scegliere il bicameralismo differenziato e non un sistema monocamerale. Ritiene si debba eliminare dall'ambito di competenza della seconda Camera i temi etici e di libertà che il Senato ha affidato alla competenza di entrambe le Camere nel nuovo procedimento legislativo. Quanto ai criteri con cui

è stata definita la composizione del Senato, ritiene giusto, vista la mancanza del rapporto fiduciario di questa Camera con il Governo, che i suoi rappresentanti non siano scelti direttamente dai cittadini, ma siano individuati in base a un'elezione di secondo livello. Ritiene, tuttavia, che vada precisato meglio se il modello cui si ispira il nuovo Senato sia quello del *Bundesrat* tedesco, ovvero quello di una seconda Camera in cui siano rappresentate le istanze dei territori. Considera che la nomina dei cinque senatori affidata al Presidente della Repubblica sia incongrua e che sarebbe più corretto che il Presidente stesso possa nominare cinque deputati. Relativamente al cosiddetto voto a data fissa, fa presente che tale esigenza nasce dalla prassi consolidata nell'attuale procedimento legislativo in cui le scelte sono spesso il frutto di una negoziazione opaca tra Camere e Governo che si concretizza con la sistematica apposizione della questione di fiducia su singoli articoli o su maxi emendamenti del Governo. Ciò ha comportato, a suo avviso, la necessità di trovare nuove regole che, da un lato, garantiscano al Parlamento di svolgere adeguatamente la funzione legislativa e, dall'altro, che permettano al Governo di realizzare le proposte considerate fondamentali per l'attuazione del suo programma. Tale necessità può, a suo avviso, essere realizzata migliorando l'istituto del voto a data fissa. Al riguardo, sarebbe auspicabile che l'Assemblea possa pronunciarsi preliminarmente sull'ammissibilità della richiesta del Governo di calendarizzare a data fissa una determinata legge. Si dovrebbe poi prevedere un termine di conclusione dell'esame che garantisca un'adeguata istruttoria legislativa, nonché la possibilità per le Camere di proporre modifiche al testo anche non condivise dal Governo. Ritiene opportuno attribuire rango costituzionale alla fissazione di un criterio che stabilisca l'eccezionalità del ricorso al voto a data fissa. Si potrebbe, a suo avviso, determinare un numero annuale massimo di disegni di legge per i quali si può ricorrere a tale istituto, anche al fine di evitare eventuali sovrapposizioni

di più provvedimenti con voto a data certa contemporaneamente all'esame delle Camere, lasciando, invece, ai regolamenti parlamentari la disciplina della procedura di dettaglio relativa allo strumento del voto a data fissa. Si dovrebbe, inoltre, ridurre, se non cancellare, l'ipotesi di ricorso a voti di fiducia di natura tecnica.

Passando ad altri argomenti, giudica positivo l'abbassamento del *quorum* referendario, poiché si tratta di un segno di civiltà politica idoneo a eliminare l'opzione che ha in questi anni vanificato l'efficacia di tale strumento, ossia quello della non partecipazione al voto. Nel comprendere che l'innalzamento delle firme necessarie all'indizione del *referendum* corrispondono al forte aumento degli aventi diritto al voto negli ultimi anni, auspica, comunque, una rimodulazione del predetto numero di firme. Quanto alle leggi di iniziativa popolare, introdurrebbe la possibilità che gli uffici delle Camere, ovvero altri organismi, possano, raggiunta una determinata percentuale di firme, valutare l'ammissibilità della proposta con l'intento di evitare che tale prezioso istituto si trasformi in uno strumento per veicolare proposte legislative di carattere propagandistico. Sugli organi di garanzia, ritiene necessario trovare un meccanismo che permetta nella scelta dei componenti una partecipazione più ampia possibile del Parlamento, non limitata a quella governativa.

Quanto, infine, all'articolo 81 della Costituzione, riterrebbe opportuno valutarne una possibile correzione, poiché, nella sua attuale formulazione, è inefficace ed andrebbe realizzata una maggiore flessibilità che permetta politiche di bilancio utili a far fronte, ad esempio, ad esigenze eccezionali quali quelle dei comuni colpiti da disastri ambientali.

Mariastella GELMINI (FI-PdL) osserva che l'obiettivo di fondo perseguito dal disegno di legge costituzionale in discussione è in sé apprezzabile. Ciò vale, anzitutto, per la proposta di modifica dell'architettura del Parlamento finalizzata a superare il bicameralismo perfetto, nella prospettiva sia di correggerne i rischi di

inefficienza, sia di rafforzare i meccanismi di una « democrazia che decide ». Altrettanto positivamente valutabile è anche l'intento di razionalizzare il quadro costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni, ridisegnando i confini delle reciproche competenze e lasciandosi alle spalle il modello, in larga parte farraginoso e incerto, partorito dalla riforma costituzionale del 2001.

Nel protendersi verso tali non disprezzabili scopi rileva che, tuttavia, l'attuale configurazione del testo del disegno di legge costituzionale presenta una serie di aspetti caratterizzati da imperfezioni e da incoerenze cui è indispensabile porre tempestivamente rimedio, evitando che esse finiscano per distorcere o annullare i benefici che pure sono suscettibili di derivare dalla complessiva opera di riforma. Al fine di mostrare la necessità dei miglioramenti, passa ad esaminare in rapida rassegna i punti affetti da un maggior grado di debolezza.

In primo luogo, volendo riformare il bicameralismo e trasformare il Senato, con riguardo sia alla composizione che alle funzioni, in Camera rappresentativa degli enti territoriali, rileva come non abbia più senso la conservazione in tale organo dei senatori di nomina presidenziale. Posto che restano attuali, nel nostro come in altri ordinamenti, le esigenze che avevano condotto il Costituente ad introdurre tale categoria, come aumentare la legittimazione dell'assemblea rappresentativa con l'inserimento di personalità che hanno dato particolare lustro alla Patria, anche o addirittura preferibilmente estranei al circuito politico, sembra maggiormente coerente nominare tali soggetti alla Camera dei deputati. Per la stessa ragione, appare opportuno che anche gli ex Presidenti della Repubblica, attualmente senatori di diritto, nel nuovo assetto bicamerale apportino il proprio contributo nella Camera politica.

Sempre per il ruolo di Camera rappresentativa degli enti territoriali che il Senato viene chiamato ad assumere, le leggi che costituiscono esercizio della clausola dell'unità giuridica/economica e dell'inte-

resse nazionale dovrebbero essere approvate con procedimento bicamerale, per consentire alle Regioni di interloquire, tramite il Senato stesso, nella formazione di provvedimenti invasivi della propria sfera di competenze costituzionalmente attribuite. Analoghe considerazioni valgono anche rispetto alle leggi in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: pure per esse al Senato dovrebbe essere garantito un potere d'intervento più incisivo, che tuttavia non metta in discussione il primato della Camera politica nell'indirizzo economico-finanziario. La misura migliore pare dunque l'inclusione di tali leggi fra quelle per cui la Camera può non conformarsi alle proposte modificative del Senato deliberando a maggioranza assoluta.

Per quel che concerne la ridefinizione degli ambiti di rispettivo intervento dello Stato e delle Regioni, non va taciuto che la linea riformatrice finalizzata alla soppressione della competenza concorrente risponde sicuramente ad esigenze di semplificazione del riparto delle competenze legislative, benché per certe materie permanga la necessità di una forma di concorso del legislatore statale e di quelli regionali. Tuttavia, rispetto a quest'ultima esigenza, il disegno di riforma inserisce nelle competenze esclusive dello Stato alcune materie, ma attribuendogli la competenza a dettare su di esse soltanto « disposizioni generali e comuni ». Osserva che si tratta di una formula che, oltre a mostrarsi priva di un preciso significato giuridico, essendo sconosciuta al nostro ordinamento, verrebbe a creare in sede applicativa notevoli incertezze, favorendo l'insorgere del contenzioso tra Stato e regioni. Sarebbe pertanto fortemente auspicabile sostituire tale formula con quella che richiama i « principi fondamentali », consolidata nel sistema e per la quale si è già formata una giurisprudenza costituzionale strutturata. In secondo luogo, nel disegno di riforma l'attivazione della clausola dell'unità giuridica/economica e dell'interesse nazionale è sganciata da qualunque criterio e parametro di controllo, col rischio di rimettere il riparto delle

competenze Stato/regioni all'arbitrio del legislatore nazionale. È pertanto opportuno inserire dei parametri ai quali quest'ultimo deve attenersi, parametri sulla cui base la Corte costituzionale potrà poi eventualmente valutare la legittimità dell'intervento. A ciò si aggiunga che il disallineamento fra le funzioni legislative e le funzioni amministrative dello Stato e delle regioni ha rappresentato una delle principali difficoltà, in sede operativa, della riforma costituzionale del 2001. Garantendo il perdurante rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sembra quindi preferibile il ritorno al principio del parallelismo delle competenze – per il quale Stato e Regioni svolgono le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui legiferano – e alla possibilità di delega statale, già presenti nella Costituzione del 1948.

Un intervento correttivo del testo del progetto sembra opportuno pure in relazione alla disciplina degli obblighi di equilibrio finanziario che gravano, in forza dei vincoli costituzionali ed europei, anche sulle regioni e gli altri enti locali. Tali obblighi, infatti, dovrebbero essere presidiati da misure di rientro del debito e da strumenti sanzionatori certi; contestualmente, però, non può mancare la determinazione dei principi cui questi ultimi devono ispirarsi, né un apparato di garanzie minimo a tutela dei destinatari di tali misure. Evidentemente, la relativa disciplina non può essere rimessa episodicamente alla legge di stabilità o alla decretazione d'urgenza; è pertanto auspicabile che essa sia posta dalla legge rinforzata di cui all'articolo 81, comma sesto, nel rispetto di specifici principi-guida da inserirsi in Costituzione.

Sempre con riguardo alla regolazione dell'equilibrio finanziario del sistema nel suo insieme, va posta la massima attenzione alla disciplina della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard. Non v'è dubbio che tale determinazione possa costituire un elemento di razionalizzazione della spesa complessiva, oltreché di perequazione delle asimmetrie di spesa che si registrano fra regione e regione. Occorre

tuttavia avvertire che la sua introduzione, ad opera del disegno di riforma, fra le competenze esclusive dello Stato, se assume una indubbia valenza simbolica, non apporta però significative conseguenze giuridiche. Infatti, da un lato la determinazione dei costi standard si impone già alle Regioni e agli altri enti territoriali, in quanto esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; dall'altro lato, essa ovviamente non supplisce alla necessità di successivi atti normativi che individuino i parametri concreti di riferimento. E non deve sfuggire che proprio la mancanza dei provvedimenti attuativi ha rappresentato finora il punto di caduta dell'intero progetto di razionalizzazione dei costi.

Evidenza che, più in generale, nella revisione dell'assetto degli enti territoriali bisognerebbe tener conto di un aspetto che appare non adeguatamente considerato dal disegno di riforma. Non va dimenticato, infatti, che uno dei principali ostacoli che storicamente si frappongono alla compiuta realizzazione del regionalismo italiano è la scarsa consistenza, in termini di territorio e popolazione, di molte regioni, che non raggiungono la massa critica necessaria all'esercizio di diversi poteri che ad esse sono devoluti. Senza giungere all'estremo della creazione di tre macroregioni, può ipotizzarsi almeno un accorpamento delle regioni esistenti basato su criteri demografici, oltretutto di prossimità geografica. Le concrete scelte operative possono variare a seconda che, pregiudizialmente, si ritenga o meno di conservare il modello delle regioni a statuto speciale.

Un discorso analogo vale anche in relazione agli enti locali. La riforma dovrebbe essere l'occasione per superare, tramite accorpamento, la dimensione pulviscolare di molti comuni italiani, conseguendo una razionalizzazione dei costi e dei servizi. In tale prospettiva, andrebbe previsto, da un lato, il divieto di istituzione di nuovi comuni ove la popolazione complessiva sia inferiore a una soglia stabilita; dall'altro lato, l'accorpamento obbligatorio

dei Comuni esistenti che abbiano una popolazione inferiore a tale soglia stabilita.

Il progetto di riforma richiede talune correzioni, inoltre, anche con riguardo alle scelte operate in merito all'estensione della riforma alle regioni speciali e alle province autonome, sempre che le si voglia conservare. Se i particolari spazi di autonomia riconosciuti a tali soggetti possono rendere inopportuna un'applicazione immediata e diretta delle disposizioni di cui al capo IV del disegno di legge, è certo che non può mancare un termine ultimo entro il quale deve avvenire l'adeguamento. Ciò tanto più, in quanto alle regioni speciali e alle province autonome è garantito anche, tramite l'intesa, uno spazio di interlocuzione che non può tuttavia tradursi in un insuperabile potere di veto.

Nel disegno di legge costituzionale, poi, è opportunamente inserito il controllo preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali relative alla Camera ed al Senato, allo scopo di evitare che ipotetiche successive pronunce di illegittimità costituzionale incidano negativamente sulla funzionalità e sulla composizione di tali organi. Proprio siffatte considerazioni, tuttavia, richiedono una correzione del testo normativo che preveda detto controllo preventivo come obbligatorio, e non già meramente eventuale, e che riconosca ad esso una efficacia preclusiva rispetto ad impugnazioni successive alla promulgazione delle leggi elettorali. Inoltre, visto che per tutti gli organi elettivi la problematica si pone nei medesimi termini, è irragionevole circoscrivere il controllo solo alle leggi elettorali della Camera e del Senato; è pertanto preferibile estenderlo alle leggi elettorali delle regioni, degli enti locali e del Parlamento europeo.

Per quanto concerne, infine, il tentativo di razionalizzazione della decretazione d'urgenza, anch'esso apprezzabilmente oggetto di attenzione da parte del progetto, osserva che vanno evidenziati almeno due profili che meritano una maggiore attenzione. Anzitutto, nell'attuale testo della proposta di legge costituzionale si elen-

cano una serie di limiti che valgono per il Governo nell'adozione di decreti-legge, ma che invece non sussistono per il Parlamento. A destare perplessità è, in particolare, uno di tali limiti: il divieto di « ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento ». A ben vedere, esso non solo è inutile, perché l'irrevocabilità delle sentenze della Corte implica che le pronunce d'incostituzionalità basate su vizi sostanziali non possano essere eluse neppure dagli organi legislativi; ma rischia addirittura di produrre un effetto paradossale, lasciando eventuali margini per argomentare che tale possibilità, mentre è preclusa al Governo, è invece consentita al Parlamento. Di maggiore utilità sistematica potrebbe essere, invece, l'inserimento di un generalizzato divieto di elusione del giudicato costituzionale all'articolo 136 della Costituzione, che disciplina l'efficacia delle sentenze della Corte. In secondo luogo, il disegno di legge prevede la costituzionalizzazione dell'obbligo che i decreti-legge abbiano « immediata applicazione »; tuttavia, ciò finirebbe per impedire di provvedere con decreto-legge in tutte quelle situazioni, che per definizione, essendo di straordinaria necessità e urgenza, non sono predeterminabili, in cui sia richiesto da un lato l'immediatezza del decidere e dall'altro lato l'introduzione di misure a lungo termine. Peraltro, la conoscenza della prassi impone di considerare, che la maggior parte delle norme contenute nei decreti-legge richiede successivi provvedimenti attuativi.

Fabiana DADONE (M5S) desidera preliminarmente richiamare quanto già espresso in un precedente intervento dal collega Toninelli e ricordare che l'Italia è perlomeno sulla carta una democrazia parlamentare. Il ruolo prioritario del Parlamento è invece messo in discussione proprio da questo disegno di legge costituzionale presentato dal Governo su una materia che è per definizione di competenza parlamentare.

Il Governo, invece, ha mandato in Commissione il suo disegno di legge, inoltre senza un'adeguata condivisione, come se si trattasse di un normale decreto. Il fatto che non ci sia condivisione lo dimostrano le critiche espresse anche da esponenti della maggioranza, oltre che da molti esperti nel corso delle audizioni. Di fronte a queste critiche il Governo, pur sempre presente alle sedute, comprese le audizioni, non è mai intervenuto per precisare la propria posizione o, ad esempio, per porre domande di chiarimento agli esperti in sede di audizione. Si è persa così l'occasione di un proficuo dibattito in Commissione.

A proposito di metodo, ricorda l'esperienza del Cile, conosciuta nel corso di un incontro internazionale che la Commissione ha avuto con una delegazione della Commissione costituzione, legislazione e giustizia della Camera dei deputati del Cile. In Cile il progetto di riforma costituzionale è stato predisposto mediante una consultazione con i cittadini.

Entrando nello specifico del disegno di legge, rileva che esso va a modificare un numero elevato di articoli, mentre la procedura dell'articolo 138, ad avviso suo ma anche di illustri costituzionalisti, era stata pensata dai Costituenti per revisioni limitate a pochi articoli, come potrebbe essere, ad esempio, l'introduzione dell'obbligo per il Parlamento di esaminare proposte di legge di iniziativa popolare.

Quella del disegno di legge del Governo è una revisione talmente ampia che avrebbe dovuto richiedere una vera e propria fase costituente.

Trova inutile il dibattito sul Senato delle Regioni nel momento in cui il Governo prevede una centralizzazione di competenze.

Sul piano del procedimento legislativo lo ritiene sbilanciato a favore del Governo e, a suo avviso, andrebbe valutato contestualmente con la riforma della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari.

Osserva che la Costituzione è rigida e vanno rispettate le quattro letture previste, non limitando il numero di modifiche da

apportare al testo, proprio per non svilire il procedimento aggravato disposto dall'articolo 138.

Concorda con la collega Bindi che bisogna ricordare che le Costituzioni sono fatte per durare e non per rispondere ad esigenze contingenti.

Sottopone, infine, il problema della legittimità di questo Parlamento a fare riforme costituzionali, in base alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato parzialmente illegittima la legge elettorale.

Ribadisce il suo invito al Governo a partecipare attivamente al dibattito e a fornire delle risposte alle questioni sollevate.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, in merito a quanto osservato dalla collega Dadone, ricorda che il Governo ha sempre partecipato alle sedute della Commissione e che la sede più idonea ad esporre le posizioni del Governo è la fase di replica agli interventi svolti in discussione generale.

Ricorda altresì che le indagini conoscitive sono uno strumento specifico della Commissione ad ausilio della propria attività istruttoria e che, quindi, non è previsto l'intervento del Governo in sede di audizione per porre quesiti.

Fabiana DADONE (M5S) ribadisce che la sua intenzione era quella di rilevare che il Governo, pur presente alle sedute, non ha ritenuto di intervenire per replicare alle questioni poste volta per volta in discussione generale e che ciò sarebbe stato per il dibattito più proficuo dell'intervento in fase di replica.

Marilena FABBRI (PD), dopo aver premesso che gran parte dei temi di maggiore rilevanza sono stati sviscerati dai colleghi del suo gruppo intervenuti precedentemente nel dibattito, fa presente che la riforma costituzionale in oggetto si inserisce in un contesto caratterizzato dal contrasto politico e, soprattutto, dalla mancanza di riconoscimento reciproco tra le varie forze politiche. Al riguardo, rileva

che l'attuale Parlamento è sicuramente legittimato ad approvare la riforma costituzionale in oggetto, sulla base del dettato dell'articolo 138 della Costituzione.

Entrando nel merito della riforma, esprime condivisione soprattutto verso il superamento del bicameralismo perfetto e la configurazione del Senato quale Camera rappresentativa delle autonomie locali. Ritiene, in particolare, che tali riforme siano assolutamente coerenti con alcune leggi approvate – quale la cosiddetta legge Delrio – ovvero in fase di approvazione – come ad esempio la riforma della pubblica amministrazione, in corso di esame presso l'altro ramo del Parlamento. Fa presente, quindi, che tali provvedimenti, insieme al tema dei costi *standard*, siano parte integrante di un nuovo assetto istituzionale, di una ridefinizione dei rapporti tra Stato e periferia: questo quadro dovrebbe essere completato dalla revisione della Carta costituzionale.

Per quanto riguarda la ridefinizione della composizione e delle competenze del Senato, esprime apprezzamento per il fatto che sono chiamati ad assumere un ruolo di codecisione a livello nazionale coloro che rappresentano le varie istanze territoriali, con le responsabilità connesse alle funzioni esercitate. Con specifico riferimento alle critiche sollevate relativamente alla composizione del Senato, fa presente che la soluzione prescelta, per cui i senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali sono eletti dai consigli regionali, è preferibile rispetto a quella, pur ipotizzata, secondo cui dovrebbero essere i presidenti delle regioni ad assumere il ruolo di componenti del Senato. A suo avviso, tale soluzione non è praticabile, in considerazione delle funzioni e delle responsabilità spettanti ai presidenti delle regioni per cui, se costoro fossero chiamati a svolgere anche un ruolo di codecisori a livello nazionale, si porrebbe certamente il problema della tempistica in relazione allo svolgimento dell'attività del Senato. Né, d'altra parte, sarebbe pensabile di applicare lo strumento della delega nei con-

fronti degli assessori competenti per materia, in uso presso la Conferenza Stato-regioni.

Pur reputando altresì interessante il tema concernente il riassetto delle regioni per quanto riguarda il numero e le rispettive dimensioni, ritiene preferibile rinviare la trattazione ad un momento futuro.

Considera, inoltre, appropriata la scelta di prevedere in Costituzione che le regioni possano organizzarsi in aree vaste, lasciando loro libertà in tal senso.

Per quanto riguarda, poi, il controverso tema concernente la revisione dell'articolo 117 della Costituzione, fa presente che quando si tratta di predisporre degli elenchi di materie direttamente nel testo costituzionale il rischio che si corre è quello di non includere determinate materie. Per tale ragione, condivide la proposta, avanzata dal presidente Chiamparino nel corso della sua audizione, di pensare all'introduzione di una legge bicamerale, da farsi dopo la definitiva approvazione del nuovo Senato, che regolamenti e definisca il campo di materie proprie delle regioni e dello Stato. Sempre per quanto concerne la ridefinizione delle competenze tra Stato e regioni, ritiene che l'introduzione di una « clausola di supremazia », che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale, sia da ritenersi condivisibile, soprattutto perché temperata dall'attribuzione di specifiche materie alla competenza regionale.

Esprime, altresì, apprezzamento per il fatto che sia previsto il giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi elettorali, alla luce di quanto è accaduto a seguito della celebre sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, con la quale, come è noto, è stata dichiarata in gran parte incostituzionale la legge elettorale in vigore.

Dopo aver precisato che, pur ritenendosi imm modificabili alcuni capisaldi della riforma, vi sono comunque dei margini di

miglioramento del testo approvato dal Senato, da valutare in sede di esame delle proposte emendative, osserva che il cambiamento da attuare, che va oltre la revisione della Carta costituzionale, consiste nel realizzare il reciproco riconoscimento tra le forze politiche e nel condividere una nuova idea di Stato, ripensando il modo di lavorare, di offrire servizi ai cittadini, di regolare i rapporti tra i cittadini stessi e le istituzioni.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, riporta la notizia apparsa su un'agenzia di stampa, in base alla quale il deputato Fiano avrebbe rivolto un invito al Movimento 5 Stelle al fine di avviare un confronto sul tema della riforma costituzionale. Al riguardo, fa presente che presso la Commissione Affari costituzionali della Camera è in corso da settimane l'esame dei progetti di legge di riforma e che, pertanto, se il partito di maggioranza relativa intende discutere sul merito delle riforme con le altre forze politiche, l'unica sede idonea è sicuramente la Commissione stessa.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, fa presente di essersi egli stesso stupito leggendo la notizia riportata dal deputato Toninelli sul sito *on line* de *Il Fatto Quotidiano*. Dopo aver premesso di non prestare particolare attenzione alle questioni formali, assicura che il suo interesse è rivolto al dialogo con tutte le forze politiche, in particolare con quelle di opposizione. Considera, infatti, normale che su un tema di tale importanza, come quello delle riforme, avvenga un confronto tra le varie forze politiche.

Avendo precisato, pertanto, le proprie autentiche intenzioni e, quindi, il malinteso che evidentemente si è creato con l'autore del richiamato articolo, ricorda che i gruppi di opposizione hanno chiesto di sapere quali siano i punti della riforma che si ritengono modificabili. Al riguardo, rileva come da diversi interventi svolti da deputati del suo gruppo, nella seduta odierna e in quelle precedenti, sia emerso

quali aspetti della riforma siano considerati imm modificabili e quali, invece, siano ritenuti suscettibili di modifica, al fine di migliorare ulteriormente il testo. Ciò premesso, ribadisce, quindi, a nome del suo gruppo, la disponibilità a un incontro con esponenti del Movimento 5 Stelle e di altri gruppi parlamentari interessati.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, non essendovi obiezioni, sospende la seduta, che riprenderà alle ore 15.30, al fine di consentire lo svolgimento di ulteriori interventi dei deputati iscritti a parlare.

La seduta, sospesa alle 13.25, riprende alle 15.35.

Maurizio BIANCONI (FI-PdL) comprende che in un contesto dove nessuno ha avuto a che dire a chi proclamava che sulle riforme si sarebbe potuto, per risparmiare tempo, intendersi con un sms, ciò che sta per dire, e che è la prima osservazione di fondo a questo disegno di legge, possa sembrare questione secondaria, essendo invece, a suo avviso, questione fondamentale e dirimente. L'osservazione è, a suo avviso, semplice e consiste nella circostanza che le regole e la loro scrittura sono materia delle assemblee. La questione è pacifica e intuitiva poiché le regole sono di tutti e si scrivono con l'apporto di tutti e su esse si cerca il maggior consenso possibile e, una volta trovato, si presenta una proposta che porti sottoscrizioni *hinc et inde*. Ricorda che questo principio fu la guida per la decisione della neonata Repubblica di eleggere una Costituente, invece che promulgare in quei tempi perigliosi ed emergenziali, una Costituzione da parte del governo, sebbene esso fosse di piena coalizione (ne facevano parte De Gasperi, Nenni, Togliatti, Lombardi). Osserva che in questo caso invece si procede con un disegno di legge. Vale a dire che si trasla sul governo la paternità delle riforme. Ma il governo ontologicamente compie atti di governo e gli atti di governo, che sono espressione del potere esecutivo, comportano, di per sé, adesione ad un programma di governo e dunque

alla maggioranza che lo sostiene. Trova dunque non condivisibile l'enunciato secondo cui « si deve collaborare per le riforme », perché, a parte i contenuti (sui quali si può discutere, dividerli o non dividerli), quella collaborazione, in presenza di un disegno di legge, finisce con il coincidere con l'adesione ed il sostegno ad un programma di governo e di maggioranza, e aggiunge, si tratta di una parte di programma che il governo ha a più riprese dichiarato nucleo centrale del programma medesimo. Va poi, a suo avviso, detto che la collaborazione prevede una costruzione comune, una proposta comune e non certo l'appiattimento ad un disegno di legge governativo. Perché in quel modo non si è collaborativi ma di puro sostegno al governo, contribuendo alla realizzazione del suo programma. Ritiene che la prima cosa che si sarebbe dovuto chiedere in sede patizia, avrebbe dovuto essere la presentazione di una proposta di legge con paternità assembleare. Osserva che in questi tempi un po' così qualcuno potrebbe ritenere tale questione una semplice questione di rispetto, di *bon ton* istituzionale. Non è, a suo avviso, così sia perché per scrivere nuove regole, intanto bisogna rispettare quelle che ci sono, sia perché quando si scrivono le regole del gioco non le può scrivere la squadra vincente chiedendo a quelle perdente di collaborare, sia perché quando si tratta di queste materie, la forma e il metodo sono la prima sostanza. Infine perché, a suo parere, non sfugge a nessuno che l'avvilimento della funzione assembleare rischia, in questo momento, di completare lo svuotamento degli organi di rappresentanza dei cittadini elettori. Dopo questa prima doglianza, per il rimanente si sente nella tipica situazione dell'avvocato che difende, con una sovrabbondanza di argomentazioni, e teme di finire per confondersi, accavallando argomenti e ragionamenti, finendo con l'esporsi così senza un ordine. Rileva che l'esercizio del potere emendativo cercherà di far giustizia di ogni contraddizione di questo disegno di legge in *medias res*. In questa sede desidera approfondire il vero peccato originale di questa strana

e pericolosa costruzione d'ingegneria costituzionale. Si riferisce al Senato come assemblea di secondo grado. Ricorda che le assemblee di secondo grado sono già note nel nostro ordinamento. Le comunità montane e i consigli delle autonomie locali sono le forme più conosciute, alle quali oggi si aggiungono le province e le aree metropolitane. Non dice niente di nuovo se ricorda che le comunità montane e i consigli delle autonomie locali sono e sono stati luoghi d'intese, di alleanze, patti, elezioni in compensazione, aggiustamenti di ogni tipo che hanno indotto, a tentare di abolire le prime, mentre per i consigli delle autonomie locali segnala che essi si sono di fatto auto estinti per la loro pratica inutilità, anzi per l'aggravamento dei processi decisionali delle regioni che essi hanno inutilmente complicato e non poco.

Ricorda che fu testimone della nascita dei consigli delle autonomie locali o meglio protagonista dei fatti politici che indussero la sinistra di governo regionale a concepirli e poi a farli porre in Costituzione. Lo scopo era quello di annullare la capacità decisoria dei sindaci eletti direttamente, nelle trattative con le regioni, per evitare frammentazioni e ritardi, perseguendo finalità in apparenza di efficienza. In realtà, si trattava di un tentativo di silenziare la democrazia rappresentativa e le esigenze dei territori rispetto agli obiettivi degli esecutivi regionali. Osserva quindi che la riforma delle province e delle aree metropolitane risponde alle stesse logiche e segue gli stessi criteri e cade nello stesso inciampo. Il lavoro delle recenti elezioni provinciali, le trattative, le liste uniche PD-FI, i voti scambiati ad arte e tutti gli altri marchingegni messi in moto per l'assegnazione dei seggi, hanno dato la misura della natura insidiosa dello strumento, ben lungi dall'eliminare l'influenza dei partiti, come avevano assicurato gli ideatori del progetto di riforma. Non a caso, un noto sostenitore delle assemblee di secondo grado ha dovuto riconoscere che esse sono invece da bandire, perché rafforzano i centri d'interesse e sono naturali generatrici della cosiddetta « democrazia sotter-

ranea », che come si legge, è « contraria a ogni trasparenza, a ogni controllo, foriera di capacità sistemica contraria allo spirito della democrazia parlamentare che si basa sulla delega dell'elettore all'eletto in un rapporto di affidamento diretto e non di un sistema di deleghe in successione ». La riforma del Senato, dunque, prevede un'assemblea di secondo livello e, dunque, è all'interno di un sistema che, come si è visto, naturalmente finisce con il favorire l'opacità del sistema e la cosiddetta democrazia sotterranea.

La questione appare a suo avviso di particolare delicatezza se si pone attenzione a tre problematiche: competenze del nuovo Senato; mandato degli eletti; qualità degli eletti e degli elettori.

Per quanto concerne le competenze del nuovo Senato, rileva che, contrariamente a quello che si è fatto transitare presso l'opinione pubblica, ma anche presso gli addetti ai lavori, le competenze riservate al Senato saranno vastissime, fondamentali e dirimenti. Fra le altre, oltre a partecipare all'elezione di giudici costituzionali, membri del Consiglio superiore della magistratura e Presidente della Repubblica, esso sarà competente per: tutti i processi di revisione costituzionale (ivi compresa l'eventualità di una propria abolizione o la correzione del suo sistema di elezione); famiglia e matrimonio; ratifica dei trattati internazionali e delle decisioni relative all'Unione europea: possibilità di interferire nel procedimento legislativo in generale, con automatico obbligo o di adeguamento o di approvazione a maggioranza assoluta; intervento obbligatorio e condizionante sulla legge di bilancio e sulle leggi di spesa, oltre naturalmente alle competenze fisiologiche su territorio ed enti locali e delle autonomie.

Rileva pertanto che non si tratta, come si sente dire, di « una Camera che non conta niente » e per la quale « non è il caso di impantanarsi », trattandosi invece di un Senato che conta, e moltissimo. Oltre alle elezioni, come si è visto, il Senato interviene in ogni provvedimento di spesa e può interferire in ogni procedimento legisla-

tivo, oltre ad essere dirimente sul diritto di famiglia, senza contare le specifiche competenze.

Per quanto riguarda, poi, la questione del mandato agli eletti, fa presente che gli eletti, come i deputati, non hanno vincolo di mandato. Ma, diversamente da loro, essi non esercitano il loro mandato « nell'interesse della Nazione ». Osserva pertanto che si possa apprezzare lo spessore culturale di questa riforma allorquando, attribuendo al Senato la rappresentanza territoriale, si è ritenuto opportuno cassare la rappresentanza della Nazione, ignorando evidentemente che la Nazione è « una comunità di persone che condividono lingua storia tradizioni territorio ». E che si rappresenta la Nazione, da parlamentari nazionali, anche se si siede in un'assemblea che prioritariamente ha rappresentanza territoriale. E la si rappresenta ancor di più se a questo concetto di Nazione, si da un'interpretazione ancor più perfezionata, quella cioè, meno tradizionale e oggi prevalente, che la definisce come « la sintesi di un popolo con lingua, storia, tradizioni, territorio comuni e che si riconosce in Istituzioni e carte fondanti condivise ». A tutto questo consegue, a suo avviso, che il loro mandato è, per così dire, privo di ogni « stella polare » in quanto non si tratta di senatori con mandato da svolgere nell'interesse nazionale, ma come mandato locale o territoriale. Il mandato senatoriale infatti si sovrapporrà al mandato riveniente dalla elezione diretta che *naturaliter* prevale e affievolisce quello avuto per elezione indiretta. Così si avranno sindaci e consiglieri regionali che si troveranno non poche volte a dover decidere in pieno conflitto d'interessi e di coscienza per la bivalenza di funzione. Con questa riforma, pertanto, si va in piena controtendenza con la legislazione e gli orientamenti più recenti e rispettosi del principio che ognuno non potrebbe svolgere contemporaneamente più di un mandato elettivo. Rileva quindi che oggi, invece di andare avanti, si torna indietro: un sindaco farà anche il senatore; un consigliere regionale farà anche il senatore; un sindaco di capoluogo di area metropoli-

tana farà il sindaco, il senatore e il presidente di area metropolitana. Segnala che questi sono veri e propri sfregi ai principi fondamentali che presiedono l'efficacia e l'efficienza dei sistemi democratici a democrazia parlamentare, che prevedono l'unicità dei mandati.

Relativamente alla terza problematica richiamata, inerente alla qualità di eletti e elettori, evidenzia che chi dovesse avere all'interno dell'insieme dei consigli regionali la forza elettorale per eleggere cinquantuno senatori, viste le competenze del Senato, si troverebbe a capo di una *lobby* in grado di tenere in pugno l'intero sistema. E se già oggi i confini di questa lobby sono abbastanza ipotizzabili e già di per sé preoccupanti, non si può invece immaginare quale potrebbe essere il disastro, una volta capito il meccanismo da qui a dieci anni per esempio. Sotto il profilo dell'immagine, non sembra si tratti di una grande riforma per avvicinare i cittadini alla politica quella che toglie ai cittadini la possibilità di voto diretto e la delega al segmento di ceto politico in questo momento meno accreditato, che si troverà fra le mani la *golden share* del sistema.

Fa presente, inoltre, che quel ceto politico pone problemi pratici, al di là delle questioni d'immagine. I consiglieri regionali sono, per le caratteristiche dell'istituzione e delle problematiche che debbono risolvere, legati fra loro da profonda colleganza, cosa ottima di per sé, meno quando essi costituiscono corpo elettorale. Saremmo in presenza di un elettorato ristretto, potenzialmente trasversale, portatore, come ceto politico intermedio, di interessi di notevole entità, avvezzi al sistema preferenziale, pronti a cogliere le opportunità di crescita del loro peso. Tutto questo, pur animati dalle migliori intenzioni, non depone, a suo giudizio, a favore della diminuzione dell'opacità naturale di cui si è detto per le assemblee di secondo livello. Poiché i consiglieri regionali sono anche eletti oltre che elettori, si viene a creare un problema veramente complesso, a cui nessuno per adesso ha dato risposta.

Essi sono consiglieri, cioè membri dei consigli non del governo regionale, né tantomeno governatori. Niente di più facile che anziché semplificare i rapporti il Senato delle autonomie finisca per complicarli, anche nel merito, non avendo interlocuzione istituzionale con i governi territoriali, ma solo con i consigli, potendo così essere la maggior parte delle volte in contrasto o comunque in posizione di intralcio e in condizione di complicanza del già complesso reticolo di rapporti istituzionali e di governo. Il tutto al netto del principio di sussidiarietà e leale collaborazione istituzionale.

Fa presente inoltre che i rapporti fra Stato e regioni e fra Stato ed autonomie sono già regolati dalle rispettive Conferenze il cui destino rimane ad oggi ignoto, ma che per quello che è oggi il quadro normativo rimangono in funzione. Conferenze che, per la verità, dopo anni di rodaggio danno accettabili risultati. Il Senato che verrà non ha punti di contatto né si interseca con questi organi, ed è ancor di più chiaramente una sorta di oggetto misterioso istituzionale che rimane lì appeso, capace sicuramente di fare danni, ma incapace di far immaginare una sua qualsivoglia utilità.

Chiarisce, quindi, di essere da sempre un monocameralista convinto, ritenendo che l'unica riforma del Senato seria e foriera di semplificazioni e di risparmio consista nella relativa chiusura.

L'unica riforma che reputa ragionevole pertanto è la costituzionalizzazione delle Conferenze Stato-regioni, Stato-autonomie e la contestuale soppressione del Senato. Con ciò si risponderebbe alle esigenze di risparmio e di efficienza.

Infine, precisa che quando il Ministro delle riforme ricorda che il senatore Chiti fu il primo a introdurre la proposta di un Senato delle autonomie di secondo livello e che dunque oggi non avrebbe dovuto opporsi, in realtà l'allora presidente di regione Chiti aveva parlato di ben altro. Egli era in realtà seguace del cosiddetto federalismo esecutivo, di matrice germanica, che prevedeva fra l'altro un *Bundesrat* all'italiana, una sorta di Conferenza

Stato-regioni non elettiva. Si trattava, quindi, di una forma di federalismo esecutivo che si opponeva al cosiddetto federalismo concorrente, che concorreva con lo Stato nelle competenze, secondo il principio di sussidiarietà istituzionale o verticale, e al federalismo solidale, che prevedeva ampi autogoverni regionali, con lo Stato che esercitava funzione solidale e calmieratrice. Ribadisce, quindi, che il dibattito si poneva nei termini predetti, era di un certo spessore, tale da non meritare la sciatta e imprecisa citazione del Ministro, purtroppo simbolo emblematico dei modi e dei contenuti che hanno presieduto al parto di questo ircocervo istituzionale che reputa francamente indigeribile, anche agli stomaci meno raffinati.

Riccardo FRACCARO (M5S) dichiara prima di tutto il proprio imbarazzo ad intervenire sulla riforma della Costituzione davanti a una Commissione impotente e a un Governo ubbidiente ai poteri forti che lo hanno portato al potere.

Passando ad esaminare il disegno di legge, rileva che l'idea di fondo della riforma costituzionale si inquadra nell'impianto complessivo riformistico del Governo Renzi, ad iniziare dalla legge elettorale. Per comprendere tale impianto bisogna partire dal chiedersi a cosa serve una Costituzione e per quali ragioni è nato il costituzionalismo moderno. La risposta è che una Costituzione serve a disciplinare i rapporti tra i cittadini e il suo scopo è quello di evitare una concentrazione di poteri.

Lo dimostrano la dichiarazione dei diritti inglese del 1689, la Costituzione americana del 4 luglio 1776 e la dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Tutte si basano su una elencazione di diritti e sulla loro tutela. Inoltre tutte le Costituzioni moderne, ed anche quella italiana, sono basate nella loro prima parte sulla definizione dei principi fondamentali e nella seconda sono volte a garantire un bilanciamento di poteri secondo la divisione indicata da Montesquieu.

Le due parti sono correlate tra di loro e non è vero, come è stato detto, che se si modifica solo la seconda parte si lascia inalterata la prima.

In base a quanto ha esposto, si chiede se il progetto di riforma del Governo garantisca la separazione dei poteri. Per rispondere è necessario andare a vedere come saranno la Camera e il Senato dopo la riforma. La Camera vedrà la maggioranza assoluta di un solo partito, mentre il Senato sarà composto da cento persone. Questo significa che al partito che ha la maggioranza assoluta alla Camera basteranno venticinque senatori per eleggere il Presidente della Repubblica che cesserà così di essere il massimo organo di garanzia. E dato gli ampi poteri che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, il partito che lo ha eletto avrà il controllo sulle Forze armate, sulla Magistratura e sull'alta burocrazia. Non sarà più garantita la separazione dei poteri.

Rileva che in realtà non sarà un partito ad accentrare il potere su di sé, ma una sola persona, dato che la legge elettorale allo stato attuale non prevede preferenze ma una Camera di soli nominati, scelti dal segretario di un partito che, lo sottolinea, nella situazione attuale è anche Presidente del Consiglio.

Inoltre evidenzia che la modifica del Titolo V prevede solo sulla carta una ripartizione di materie tra Stato e Regioni, ripartizione che viene superata dalla clausola di interesse generale che riporta tutto allo Stato. E questa clausola non è decisa dal Parlamento, come sarebbe logico, ma dal Governo e quindi da una persona sola. Così il Governo ha il controllo sulle regioni e sugli enti locali, comprese le province che, a suo avviso, non sono abolite in base a una delle disposizioni finali del disegno di legge.

Si chiede infine quanto possa essere legittimato un Parlamento eletto in virtù di una legge elettorale incostituzionale a fare riforme costituzionali. Perlomeno questo Parlamento non dovrebbe avere tale presunzione e dovrebbe, piuttosto, pensare ai problemi veri del Paese, come la corru-

zione, il conflitto di interessi, il malfunzionamento della giustizia.

La verità è che si pensa al proprio tornaconto e lo scopo di questa riforma è di concentrare il potere in una mano sola per fare gli interessi di pochi, vale a dire quei poteri forti quali la banche. Ricorda al proposito un comunicato della banca d'affari statunitense JP Morgan dello scorso anno che invitava i Governi europei a riformare le Costituzioni limitando il potere dei cittadini.

Egli, invece, ha ben presente di essere stato eletto dai cittadini per tutelare i loro interessi e afferma che farà tutto quello che è nei suoi poteri di deputato per ostacolare una riforma che va contro i diritti dei cittadini medesimi.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, informa la Commissione di essere in grado di rispondere alla domanda posta dal collega Bianconi su chi sia dietro alla stesura del disegno di legge del Governo. In base a notizie di stampa, si tratta di un ricercatore universitario e collaboratore del Ministro Boschi.

Osserva, quindi, che il Governo si è affidato per la stesura del testo di riforma a una persona che non può aver acquisito la necessaria competenza e anche indipendenza scientifica che, invece, è patrimonio, ad esempio, di un professore ordinario di diritto costituzionale quali quelli ascoltati in audizione dalla Commissione.

Il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO, replicando al deputato Toninelli, evidenzia che il professore cui egli fa riferimento fa parte dello staff del Ministro Boschi e ritiene che gli attacchi personali siano quanto meno sgraziati oltre ad essere evidentemente strumentali. Sottolinea, peraltro, che coloro i quali lavorano nello staff del Ministro Boschi lo fanno sulla base del possesso di competenze specifiche come tanti altri collaboratori del Ministro. Ricorda che in questi mesi sono stati svolti numerosi seminari nell'ambito dei quali sono stati ascoltati i pareri di molti professori dai più esperti ai più giovani ed

evidenza che l'intervento del deputato Toninelli offende proprio i docenti più giovani, perché lascia intendere che questi abbiano una minore competenza, a parità di titolo, rispetto ai colleghi anagraficamente più anziani. Fa presente che il Senato ha lavorato per quattro mesi al progetto di riforma della Costituzione sul quale la Camera è chiamata ad apportare eventuali modifiche e ritiene esorbitante attribuire un ruolo così rilevante ad un solo collaboratore del Ministro Boschi.

Emanuele FIANO (PD), replicando alle affermazioni fatte dal deputato Toninelli, esprime la propria costernazione per il fatto che in una giornata come quella odierna, caratterizzata da un dibattito articolato e proficuo sul tema della riforma, venga strumentalizzato polemicamente il nome di un determinato ricercatore, attribuendo a quest'ultimo la responsabilità dell'attuale testo in discussione, come se si trattasse del disegno elaborato da un unico soggetto, ritenuto non all'altezza della situazione.

Al riguardo, fa presente che il predetto testo è stato notevolmente modificato nel corso dell'*iter* al Senato, ed è poco realistico pensare che i senatori non abbiano avuto alcun ruolo e che il Governo Renzi e la sua maggioranza si siano affidati a una sola persona.

Stigmatizza, inoltre, l'atteggiamento per cui quando c'è dissenso nei confronti di determinate soluzioni o scelte effettuate, si ravvisa l'esistenza di un complotto.

Ritiene, dunque, possibile che nel progetto di legge costituzionale approvato dal Senato vi siano delle lacune, che peraltro diversi deputati del suo stesso gruppo hanno rilevato, mostrando una certa apertura verso l'accoglimento di alcune modifiche nell'ambito dell'esame presso la Camera. Ciò non può far dubitare, tuttavia, della legittimità del percorso che il parlamento sta seguendo, nell'alveo dell'articolo 138 della Costituzione.

Ribadisce, pertanto, il proprio sgo-mento a fronte di ipotesi complottiste, soprattutto se formulate in una giornata

cominciata con la richiesta, da parte di deputati dell'opposizione, di individuare un terreno di confronto.

Danilo TONINELLI (M5S), dopo aver precisato che il riferimento al ricercatore in questione è stato fatto da parte di organi di stampa, assicura di non avere nulla contro quest'ultimo, anzi di provare rispetto per una persona che svolge un'attività danneggiata dalle misure adottate nei confronti dei ricercatori universitari dal Governo Renzi.

Ciò che non può fare a meno di rilevare è che il Governo si è affidato a presunti esperti che hanno costruito un testo che giuridicamente e tecnicamente risulta assolutamente inadeguato.

Fa presente, inoltre, che nonostante il ministro Boschi abbia avuto un incontro aperto con i ricercatori universitari, non ha tenuto conto dei rilievi critici formulati da costoro, così come sono state ignorate le considerazioni critiche emerse nel corso delle numerose audizioni svoltesi presso la Commissione affari costituzionali, nonostante esse provenissero dai più autorevoli professori universitari.

Maurizio BIANCONI (FI-PdL) fa presente che, nel momento in cui l'attuale Esecutivo fonda l'attuazione del suo programma di governo, tra l'altro, sull'approvazione della riforma costituzionale, è difficile poi prendere seriamente in considerazione l'invito rivolto alle altre forze politiche, anche di opposizione, nel senso di compiere insieme il percorso delle riforme.

Per quanto riguarda, poi, la questione sollevata dal deputato Toninelli, rileva come, a prescindere dall'identità degli esperti che un Governo consulta al fine della predisposizione di un certo progetto di legge, alla fine la responsabilità è indubbiamente del Governo medesimo.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani, mercoledì 19 novembre 2014.

La seduta termina alle 16.50.

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 18 novembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Domenico Manzione.

La seduta comincia alle 13.25.

Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dei contributi in favore delle associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'interno a valere sulle risorse iscritte nello stato di previsione della spesa del medesimo Ministero per l'anno 2014, nel capitolo 2309 – piano gestionale 1.

Atto n. 119.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Enzo LATTUCA (PD), *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento in titolo, facendo presente che a partire dal 1996, gli stanziamenti destinati ai contributi da erogarsi agli enti combattentistici sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'interno, ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 1990, sono confluiti in un apposito capitolo (2309) dello stato di previsione del Ministero.

Ciò è avvenuto per effetto delle disposizioni di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 1 della Legge n. 549 del 1995 (collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1996), che hanno disposto l'iscrizione in un unico capitolo degli importi dei contributi dello Stato in favore di enti ed istituti vari (elencati in apposita tabella) e la quantificazione annuale della dotazione dei predetti capitoli nella tabella C della legge finanziaria. Il comma 40 ha previsto che il riparto dei contributi tra gli enti sia annualmente effettuato, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, con decreto di ciascun ministro, di concerto con il Ministro dell'economia, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Alle Commissioni sono inviati i rendiconti annuali dell'attività svolta dai suddetti enti, prevedendosi altresì che gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, che non hanno fatto pervenire alla data del 15 luglio di ciascun anno il conto consuntivo dell'anno precedente, da allegare allo stato di previsione dei singoli ministeri interessati, sono esclusi dal finanziamento per l'anno cui si riferisce lo stato di previsione stesso (comma 42). Queste ultime previsioni non sono state riprodotte nell'articolo 32, comma 2, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002) che ha riproposto, per il resto, il meccanismo della legge n. 549 del 1995, senza peraltro abrogarne le disposizioni. Il citato articolo 32, comma 2, ha stabilito che gli importi dei contributi previsti da leggi dello Stato in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, elencati nella tabella 1 allegata alla medesima legge (incluse, tra questi, le associazioni combattentistiche sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'interno) siano iscritti in un'unica unità previsionale di base (U.P.B.) nello stato di previsione di ciascun Ministero interessato. Il riparto tra gli enti destinatari delle risorse stanziare su ciascuna di tali U.P.B. è effettuato ogni anno, entro il 31 gennaio, dal ministro competente, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia, «intendendosi corrispondentemente rideeterminate le relative autorizzazioni di spesa». Sullo schema del decreto di ripartizione è confermata l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il successivo comma 3 ha stabilito che la dotazione di ciascuna delle U.P.B. sia quantificata annualmente dalla legge finanziaria (in tabella C). Osserva che per garantire il sostegno alle attività di promozione sociale svolte dalle associazioni combattentistiche, sin dagli anni '80 sono stati approvati provvedimenti legislativi diretti ad erogare a tali associazioni i necessari contributi finanziari. L'articolo 2 della legge n. 61 del 2001 aveva, poi, previsto contributi per un importo complessivo di 731 milioni di lire (pari a 377.530 euro) per ciascuno degli anni

2001, 2002 e 2003. Successivamente è intervenuta la legge n. 92 del 2006, il cui articolo 2 ha autorizzato il finanziamento per il triennio 2006-2008 di 400.000 euro, per ciascun anno, corrisposto con le modalità previste dalla legge n. 549 del 1995. L'articolo 2, comma 250, della legge n. 191 del 2009 (Finanziaria 2010), in merito alle risorse destinate a misure di particolare rilevanza sociale, compresi i contributi in favore delle associazioni combattentistiche, ha previsto la destinazione delle residue disponibilità del Fondo ivi richiamato attraverso una contestuale ripartizione tra i singoli ministeri mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010. L'articolo 2, punto 11 di tale decreto ha previsto il rifinanziamento, per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 dell'articolo 2 della citata legge n. 92 del 2006, il quale ha determinato un contributo annuale da ripartire tra le associazioni combattentistiche sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'interno secondo le procedure di cui alla legge n. 549 del 1995.

Nel 2010 dunque è stato istituito il piano gestionale 2 per lo stanziamento di queste risorse aggiuntive e sono stati emanati due distinti decreti di riparto: uno per la distribuzione delle risorse *ex* legge n. 549 del 1995 (piano gestionale 1 « Somme da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi ») e uno per la ripartizione delle risorse *ex* legge n. 191 del 2009 (piano gestionale 2 « Associazioni combattentistiche »). Così è avvenuto anche per l'anno 2011, mentre nel 2012 è stato emanato solamente il decreto di ripartizione relativo al piano gestionale 2, in quanto il piano gestionale 1 risultava privo di stanziamenti. Viceversa, nel 2013 è stato emanato il decreto di ripartizione del solo piano gestionale 1 e non anche del piano gestionale 2, in quanto non erano state stanziati le relative risorse aggiuntive.

Lo schema di decreto interministeriale n. 119 dispone l'erogazione di contributi, per l'anno 2014, in favore delle associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'interno, sulla base delle istanze avanzate dalle associazioni interessate, a valere sulle risorse iscritte nello stato di previsione della spesa del medesimo dicastero al cap. 2309 (Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi) – piano gestionale 1.

Destinatari della ripartizione dei contributi sono le seguenti associazioni, individuate ai sensi della Tabella A allegata alla legge n. 93 del 1994: Associazione nazionale vittime civili di guerra; Associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti; Associazione nazionale ex deportati politici nei campi nazisti. Per l'anno 2014, tali associazioni, come evidenziato dalla relazione allegata all'atto in esame, hanno presentato la richiesta di contributi, che costituisce il presupposto per l'assegnazione degli stessi. Per il corrente anno finanziario, con riferimento al cap. 2309 Piano gestionale 1, lo stanziamento inizialmente previsto, pari a 2 milioni di euro è stato oggetto di un accantonamento, intervenuto nel corso dell'anno, pari a 181.128 euro. A fronte di tale accantonamento l'importo disponibile ammonta a 1.818,872 euro (nel 2013 l'importo è stato pari a 1.892.961 euro). La legge non specifica i criteri da seguire per il riparto dei contributi. Pertanto, seguendo la prassi ormai consolidata, lo schema di decreto ha fatto riferimento alla medesima proporzione di riparto che risulta dalla legge n. 93 del 1994. Secondo tale proporzione, il 10 per cento del totale dei contributi è assegnato all'Associazione nazionale *ex* deportati nei campi nazisti; il 12 per cento all'Associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti; il restante 78 per cento all'Associazione nazionale vittime civili di guerra.

L'articolo 3 dello schema di decreto in esame dispone che le associazioni devono provvedere alla trasmissione della rendicontazione annuale dell'attività svolta alle competenti Commissioni parlamentari, come prescritto dalla legge (articolo 1,

comma 40, della legge n. 549 del 1995). Peraltro, le tre associazioni hanno presentato al Ministero dell'interno (entro il 15 luglio 2014 come previsto dall'articolo 1, comma 42 della medesima legge n. 549 del 1995) i rendiconti relativi all'anno 2013, allegati allo schema di decreto in esame: l'Associazione nazionale vittime civili di guerra ha presentato il rendiconto il 17 aprile 2014, l'Associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti e l'Associazione nazionale ex deportati politici nei campi nazisti, entrambe il 27 marzo 2014. Ricorda che l'ANVCG (Associazione nazionale vittime civili di guerra), è stata fondata nel 1943. Dal 1978 è ente morale di diritto privato (decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978). Ha sede a Roma e conta 35.008 associati al 31 dicembre 2013 (fonte: Relazione attività 2013). L'ente ha il compito di rappresentare e tutelare gli invalidi civili per fatto di guerra e i congiunti dei caduti civili per causa bellica; è presente sull'intero territorio nazionale, con sezioni periferiche in ogni capoluogo di provincia ed una sede centrale a Roma. Nel 2005 l'Associazione ha assunto la qualifica di ONLUS (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale).

L'ANPPIA (Associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti) è un'organizzazione senza fini di lucro con sede in Roma, istituita con questo nome nel 1954. Nel 1975 viene riconosciuta come associazione con il decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1975, n. 987. Gli scopi dell'associazione, come indicati nello statuto, sono quelli di riunire i perseguitati politici antifascisti italiani, di agire per la realizzazione delle loro rivendicazioni materiali e morali, di combattere forme di rinascente fascismo e di divulgare i valori della Costituzione repubblicana. Per l'anno 2013 risultano iscritti 3.051 soci (fonte: lettera di accompagnamento del Bilancio consuntivo anno 2013).

L'ANED (Associazione nazionale ex deportati politici nei campi nazisti) è una associazione senza fini di lucro, eretta ente morale con decreto del Presidente della Repubblica 5 novembre 1968. I suoi aderenti sono i sopravvissuti allo sterminio

nazista e i familiari dei caduti nei lager. La presidenza e la segreteria nazionale dell'associazione hanno sede a Milano; esistono sezioni in diverse città italiane. Al 30 aprile 2014 risultano 2.501 iscritti.

Emanuele COZZOLINO (M5S) fa presente che, quando a gennaio di quest'anno questa Commissione fu chiamata a pronunciarsi sullo stesso atto del Governo che oggi è all'esame, cioè il piano di riparto del contributo statale a favore delle tre associazioni combattentistiche vigilate dal Ministero dell'Interno, il suo gruppo sollevò una serie di rilievi, ed in alcuni casi obiezioni, sia alla Camera che al Senato. Quei rilievi e quelle obiezioni riguardavano il Governo che non aveva previsto, come impone la legge, di mettere a disposizione della Commissione i bilanci delle Associazioni destinatarie del contributo. Ma riguardavano anche quanto emergeva dalla lettura di quei bilanci.

Esprime una certa soddisfazione sul fatto che in questa occasione il Governo abbia recepito le osservazioni del suo gruppo, inviando l'atto di riparto corredato dai bilanci dei destinatari del contributo ma rimangono, tuttavia, le perplessità in merito all'erogazione del contributo stesso. Al riguardo segnala che è già emerso, nell'esame svolto mesi fa, che la Commissione è chiamata ad esprimere un parere solo sulla correttezza dei criteri del riparto di risorse e non nel merito sul fatto se le risorse debbano essere erogate o meno, essendo queste predeterminate per legge.

Tutto questo, però, a suo avviso non è sufficiente per non sollevare obiezioni su un contributo statale di circa un milione e ottocentomila euro che, seppure di importo limitato nell'ambito del bilancio statale, appare ingiustificato a fronte della documentazione prodotta dai soggetti riceventi, sia per quanto riguarda l'attività svolta, sia soprattutto in base a quanto emerge dalla lettura di alcuni di questi bilanci, partendo dall'Associazione vittime civili di guerra, che è il soggetto che percepisce la gran parte del contributo statale pari a circa 1 milione e quattro-

centomila euro. Evidenzia che se qualcuno ha letto i consuntivi del 2012 e, ora, del 2013, dovrebbe domandarsi perché lo Stato debba finanziare un'associazione che ha una tale disponibilità economica da effettuare investimenti finanziari in titoli di Stato per 8 milioni di euro, e che, dal 2012 al 2013, ha visto incrementare il suo patrimonio, seppure di poco, patrimonio che ammonta ad oltre 6 milioni e 6 mila euro. Dal rendiconto del 2013 si apprende che se le entrate messe a bilancio ottenute dalla scadenza di titoli di Stato sono appunto di 8 milioni di euro, l'investimento in titoli mobiliari per il 2013 è inferiore a quello del 2012, ed ammonta a circa 5 milioni, anche se sempre nel 2013 questa associazione è stata in grado di comprare un immobile in via Marche a Roma per un costo di circa 1 milione e novecentomila euro.

Sottolinea che, a fronte di queste cifre, il costo dell'attività istituzionale, che è quella di utilità sociale, messo a bilancio è di circa 700 mila euro, costo inferiore a quello per la spesa del personale. A suo avviso, quindi, anche da una sola lettura delle cifre del bilancio la domanda che sorge è se il finanziamento statale abbia ancora un senso. E se la risposta è affermativa ci si deve domandare a cosa serve e se sia utilizzato più per mantenere strutture che per svolgere l'attività di utilità sociale. Rileva che se poi si legge la relazione sull'attività svolta allegata dall'associazione per il 2013, al di là delle parole e dei nobili principi si fa fatica a capire in concreto cosa è stato realizzato e quale possa essere stato l'impegno economico. Cita, ad esempio, la campagna di sensibilizzazione sugli ordigni bellici inesplosi. Al riguardo, visto che alcuni verbi nella apposita relazione sono declinati al futuro gli sembra di capire che nel 2013 sul punto in questione non vi sia nulla di realizzato. Sul punto osserva che è la relazione delle attività dell'anno precedente che deve legittimare la concessione del contributo per l'anno successivo. Sempre nella relazione della stessa associazione, si legge di un impegno in iniziative internazionali in Sierra Leone e a Gaza.

Iniziative nobili e apprezzabili, ma visto che hanno ricaduta all'estero, si chiede se siano tali da legittimare un finanziamento del Ministero dell'interno.

Fa presente al Governo che da mesi e, a seguito dell'esame dell'atto del Governo n. 67 ha depositato un atto di sindacato ispettivo, sul quale attende ancora risposta e segnala che molte delle perplessità che sta sollevando in questa sede non avrebbero avuto ragione di essere se il Governo medesimo avesse avuto la cortesia di dare risposta a quell'atto che invece ha preferito ignorare.

Sottolinea che emergono perplessità anche dalla lettura dei bilanci dell'Associazione nazionale perseguitati politici. Si parla di importi quantitativamente molto diversi, però ci si appresta ad erogare oltre 200 mila euro ad un ente che nel 2013 dichiara di aver speso circa 42 mila euro per l'attività istituzionale e promozionale a fronte di 300 mila euro di investimenti in valori mobiliari e a fronte di un costo di struttura che è superiore all'attività istituzionale. Anche in questo caso si chiede se lo Stato finanzia l'attività che ha un valore sociale ovvero il mantenimento delle strutture e gli investimenti finanziari. Anche perché, a suo avviso, quando in una relazione sulle attività svolte si ritiene di dare conto dell'apertura di una pagina *facebook* e di un profilo *twitter*, ovvero operazioni totalmente gratuite che insieme comportano un impegno di 10 minuti al massimo, o non si è consapevoli di quello che si scrive oppure si ha la necessità, come si faceva nei temi a scuola, di allungare un brodo ritenuto un po' ristretto.

Alla luce di quanto ha esposto, anche nell'espressione di un semplice parere non ci si può a suo avviso nascondere dietro il fatto che la legittimità del contributo è già stata stabilita per legge. Perché ritiene che il controllo che il Governo dovrebbe operare o non c'è stato ovvero è stato distratto. Sarebbe inoltre, a suo avviso, opportuno prevedere audizioni dei rappresentanti delle associazioni destinatarie del contributo, al fine di porre direttamente a loro alcuni dubbi che magari dipendono

da una interpretazione errata e che potrebbero essere facilmente chiariti dai diretti interessati. Al netto del fatto che la legge lo preveda o meno, e soprattutto in questi tempi di forti tagli economici, ritiene che dovrebbe essere una buona pratica quella di audire soggetti che richiedono contributi allo Stato e che debbono ottenerli a seguito di un atto sul quale è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari.

Enzo LATTUCA (PD), *relatore*, nel dichiararsi disponibile ad ogni esigenza di chiarimento, compresa la richiesta di audizione delle Associazioni interessate dal provvedimento, precisa altresì che la quantificazione complessiva dell'importo da corrispondere alle Associazioni è determinata con legge e che non è competenza della I Commissione modificare in questa sede tale importo.

Il sottosegretario Domenico MANZIONE fa presente che gli stanziamenti alle Associazioni sono determinati con legge approvata dal Parlamento e che il Ministero dell'interno ha solo un compito di vigilanza sul riparto delle somme tra le Associazioni medesime. Segnala ad ogni modo di non avere alcuna obiezione da sollevare circa l'ipotesi di un'eventuale audizione dei rappresentanti delle Associazioni.

Roberta AGOSTINI (PD) *presidente*, fa presente che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, convocato nella giornata di domani, esaminerà eventuali richieste di audizione dei rappresentanti delle Associazioni combattentistiche. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame del provvedimento in oggetto ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.40.