

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	5
SEDE REFERENTE:	
Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 148 cost. Causi, C. 178 cost. Pisicchio, C. 180 cost. Pisicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 398 cost. Caparini, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 839 cost. La Russa, C. 939 cost. Toninelli, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, 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. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato (Seguito dell'esame e rinvio)	5

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Giovedì 30 ottobre 2014.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.05 alle 9.10.

SEDE REFERENTE

Giovedì 30 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Intervengono i sottosegretari di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Sesa Amici, Luciano Pizzetti e Ivan Scalfarotto.

La seduta comincia alle 14.50.

Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 148 cost. Causi, C. 178 cost. Pisicchio, C. 180 cost.

Pisicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 398 cost. Caparini, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 839 cost. La Russa, C. 939 cost. Toninelli, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, 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. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 ottobre 2014.

Andrea GIORGIS (PD), dopo aver precisato di non voler entrare, in questa fase, nel merito delle singole disposizioni recate dal provvedimento in oggetto, preferendo

soffermarsi su alcuni profili di carattere generale da lui ritenuti fondamentali, anche ai fini del prosieguo del dibattito, svolge una prima premessa volta a sottolineare che il processo di riforma costituzionale in atto non può essere considerato in maniera disgiunta dalla difficile fase economica attuale. Al riguardo, precisa che porre nuove regole per disciplinare i rapporti istituzionali è condizione necessaria per favorire la ripresa economica e una più equa ripartizione delle risorse. Ribadisce, dunque, che la scelta di operare una revisione della seconda parte della Costituzione corrisponde all'intento di occuparsi della situazione generale del nostro Paese.

Una seconda premessa che intende porre concerne il rapporto stretto che sussiste tra le varie disposizioni costituzionali, per cui la modifica di una di esse finisce con l'aver ripercussioni sull'intero quadro ordinamentale, con la conseguenza che occorre garantire una coerenza complessiva.

Evidenzia, poi, la relazione che intercorre tra Costituzione, legge elettorale e regolamenti parlamentari; pertanto, una seria ed efficace riforma non può non prendere in considerazione simultaneamente i tre ambiti di intervento.

Partendo, quindi, dalle difficoltà strutturali che hanno caratterizzato il nostro ordinamento democratico, si sofferma sulle ragioni che inducono a perseguire il superamento dell'attuale modello di bicameralismo paritario o perfetto. L'obiettivo principale che, a suo avviso, deve essere conseguito è quello di dar vita a una seconda Camera che, per le sue funzioni, favorisca il processo di integrazione territoriale tuttora non pienamente realizzato.

Poiché le regioni presentano profili di differenziazione decisamente elevati, ritiene che il nuovo Senato debba essere configurato come la Camera in cui le autonomie territoriali, con le loro diversità, trovino rappresentanza. Precisa, dunque, che tale processo non deve ridurre in alcun modo la democrazia rappresentativa, bensì rendere il Senato l'organo co-

stituzionale in grado di favorire l'unità e l'integrazione tra le diverse realtà territoriali.

Partendo da tali premesse, ritiene che il testo approvato dal Senato sia orientato nella direzione giusta e che spetti ora alla Camera verificare se e in che misura le soluzioni tecniche individuate nel corso dell'*iter* del progetto di legge costituzionale presso l'altro ramo del Parlamento siano coerenti con le suddette necessità, al fine di rimuovere eventuali incongruenze. Si tratta, pertanto, di un obiettivo di enorme rilievo, che va ben al di là dell'esigenza di riduzione dei costi.

Rileva, poi, che un altro aspetto fondamentale del provvedimento in oggetto è costituito dalla riforma del procedimento legislativo, che non può, anch'essa, non presupporre un intervento sul testo della Costituzione e sui regolamenti parlamentari. L'obiettivo sotteso è quello del miglioramento e della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, che tuttora corrisponde alle caratteristiche culturali e sociali del nostro Paese.

In tale ottica, evidenzia come sia necessario, da un lato, risolvere il problema dell'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, che passa anche attraverso la costituzionalizzazione dei limiti stabiliti dalla legge n. 400 del 1988, e, dall'altro, prevedere gli strumenti che consentano al Governo di attuare il proprio indirizzo politico.

Ribadisce, quindi, la necessità di riformare il procedimento legislativo mantenendosi nell'alveo della forma di governo parlamentare.

Per quanto concerne, poi, l'altro importante capitolo della riforma costituzionale, costituito dalla riscrittura del titolo V della Costituzione, fa presente che la *ratio* sottesa al testo in esame si muove, correttamente, nella direzione volta al superamento della conflittualità scaturita nei rapporti tra Stato e regioni a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001. Al riguardo, ricorda che la maggior parte dei conflitti sollevati dinanzi alla Corte costituzionale trae origine dalle materie rien-

tranti nella competenza residuale (esclusiva) delle regioni piuttosto che da quella concorrente.

Con riferimento alla nuova ripartizione delle competenze prevista dal provvedimento in esame, esprime dubbi sul fatto che sia completamente esclusa la potestà normativa delle regioni nelle materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o, viceversa, sul fatto che lo Stato non possa dettare norme di principio nelle materie rientranti nella competenza delle regioni.

Richiamando le conclusioni svolte in merito al nuovo Senato, fa presente che quest'ultimo potrebbe diventare la sede per la realizzazione della « concorrenza » da parte delle regioni, che è mancata nel corso degli ultimi anni.

In conclusione, rileva che, essendo per le ragioni anzidette il processo di riforma costituzionale un'attività destinata ad avere un forte impatto sulla vita quotidiana dei cittadini, il testo risultante deve avere l'ambizione di essere duraturo nel tempo.

Specifica, inoltre, che, poiché i parlamentari operano come potere « costituito » e non « costituente », non possono non essere tenuti presenti i limiti posti dai principi fondamentali della Costituzione, in termini non solo di diritti inviolabili ma anche di diritti politici.

Il risultato finale, a suo avviso, deve essere volto a garantire un equilibrio tra le diverse esigenze, della rappresentatività, dell'uguaglianza del voto e dei tempi delle decisioni.

Danilo TONINELLI (M5S) ricorda che le riforme in discussione incideranno sulla vita quotidiana dei cittadini. Evidenzia che, a suo avviso, non è possibile procedere parallelamente alla realizzazione di tre riforme fondamentali quali quella costituzionale, elettorale e dei Regolamenti parlamentari. Ritiene, invece, che bisognerebbe dare priorità alla riforma costituzionale che deve costituire il presupposto delle altre due. Fa presente, infatti, che la riforma in discussione elimina il bicameralismo perfetto, circostanza, questa, che

rende incompatibili sistemi elettorali di tipo maggioritario o ipermaggioritario come quelli delineati dal cosiddetto *porcellum* e dal cosiddetto *italicum*. Osserva che, se rimanesse in vita una sola Camera politica, come previsto dalla riforma in discussione, sarebbe necessario adottare una legge elettorale che abbia solide basi proporzionali. Quanto alle riforme dei Regolamenti parlamentari proposte dall'attuale maggioranza, evidenzia che una limitazione dei tempi a disposizione delle opposizioni sarebbe idonea a trasformare l'attuale forma di Governo avvicinandola ad una sorta di « presidenzialismo subdolo », privo dei necessari contrappesi previsti in altri ordinamenti, quale, ad esempio, quello statunitense. Nel concordare con le osservazioni svolte dal collega Giorgis, relativamente al procedimento legislativo, ricorda che alcuni degli esperti ascoltati in audizione hanno sottolineato che la cosiddetta « approvazione dei provvedimenti a data certa », da un lato attribuisce poteri quasi illimitati al Governo, dall'altro dovrebbe essere espunta dalla riforma in discussione per essere, invece, introdotta più correttamente nel nostro ordinamento attraverso le riforme dei Regolamenti parlamentari. Ritiene che il predetto istituto della « approvazione dei provvedimenti a data certa » costituisca una sorta di decreto-legge « camuffato », finalizzato ad aggirare le recenti sentenze con cui la Consulta ha limitato la possibilità di ricorrere, senza i presupposti costituzionali, allo strumento della decretazione d'urgenza. L'« approvazione del provvedimento a data certa » trasformerebbe, inoltre, a suo avviso, il Parlamento in una sorta di comitato esecutivo del Governo. Sottolinea che la proposta di riforma del titolo V, contenuta nel provvedimento in discussione, valorizza le regioni, istituzioni che hanno, a suo avviso, fallito come sancito dalla copiosa giurisprudenza costituzionale che ha, di fatto, centralizzato a livello statale il potere legislativo. Fa presente, quindi, che non si ridurrà il contenzioso dinanzi alla Consulta in materia di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni. Rileva, poi, che, a diffe-

renza del modello tedesco, dove i senatori rappresentano le istanze dei territori, il Senato, disegnato dalla riforma costituzionale in discussione, prevede senatori che rappresentano il ceto politico. Nel ritenere, quindi, necessari numerosi interventi di modifica di un testo dal suo gruppo non condiviso, sostiene che il vero obiettivo politico perseguito dalla maggioranza con il provvedimento in esame sia quello di costituzionalizzare una forma di Stato caratterizzata dalla dittatura del capo.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, fa presente che, in via generale, ciascun deputato può parlare una sola volta nella stessa discussione. Evidenzia che ha dato la parola al collega Toninelli, già intervenuto nella discussione generale sul provvedimento in esame, solo al fine di consentirgli di fornire alcune precisazioni.

Matteo BRAGANTINI (LNA), intervenendo sull'ordine dei lavori, sottolinea che, data la complessità dei temi sottesi alla riforma costituzionale, una discussione seria può essere garantita senza attenersi rigidamente alle prescrizioni regolamentari. Nel fare presente che sarebbe, a suo avviso, più corretto articolare i lavori per singoli argomenti, sui quali ciascun deputato possa intervenire anche più volte, chiede che il Governo partecipi più attivamente alla discussione generale.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, evidenzia come la presidenza non abbia usato nella seduta odierna, con riguardo agli interventi in discussione generale, criteri rigidi.

Al contempo sottolinea che la sede più idonea ad affrontare la questione dell'organizzazione dei lavori per l'esame del provvedimento sia, come difatti è avvenuto nelle sedute di ieri e oggi, l'ufficio di presidenza.

Matteo BRAGANTINI (LNA) intervenendo sull'ordine dei lavori, osserva che non trova ostacoli al fatto che la questione dell'organizzazione dei lavori, anche se già discussa in sede di ufficio di presidenza,

non possa essere riconsiderata, stabilendo la facoltà per ciascun deputato di poter intervenire più volte sulle specifiche tematiche del progetto di riforma, con la possibilità per le minoranze di interloquire con il Governo.

Rileva altresì che la fase della discussione generale è la sede più indicata per favorire la ricerca di una comunione di intenti e per comprendere quale sia la volontà del Governo, prima di passare alla fase emendativa.

Il sottosegretario Ivan SCALFAROTTO intervenendo in merito alle osservazioni dell'onorevole Bragantini, richiama quanto già affermato in altra seduta in merito alla piena disponibilità del Governo a partecipare in modo non formale ai lavori della Commissione.

Emanuele FIANO (PD), *relatore* intervenendo sull'ordine dei lavori, afferma che, a suo avviso, la discussione in atto vada riportata nella sede propria, vale a dire l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Rileva il clima costruttivo che ha contraddistinto sinora l'esame del provvedimento e conviene sulla possibilità di esplorare tutti gli strumenti procedurali possibili per favorire una discussione dove emergano con completezza le diverse opinioni. Ma invita anche i colleghi a non fare voli pindarici e a rimanere nel solco dettato dal Regolamento. Osserva, infatti, che quanto auspicato dal collega Bragantini non trova sbocco nelle procedure consentite dal Regolamento e che inoltre potrebbe portare a una contrazione della facoltà di ogni singolo deputato di intervenire in sede di discussione generale.

Sottolinea, infine, che l'organizzazione del prosieguo dei lavori è legata alle decisioni della Conferenza dei presidenti di gruppo in merito all'inizio dell'esame in Assemblea del provvedimento.

Maurizio BIANCONI (FI-PdL), intervenendo sull'ordine dei lavori, concorda sul fatto che la discussione generale debba avvenire sul complesso del provvedimento.

Ritiene, invece, che la fase dell'esame degli emendamenti possa essere svolta per argomenti.

Osserva, infine, che l'elemento distortivo della discussione è rappresentato dal fatto che l'esame verta su un disegno di legge del Governo in una materia, come quella di riforma della parte seconda della Costituzione dove l'Esecutivo dovrebbe essere testimone e non dettare le regole.

Stefano QUARANTA (SEL) sottolinea che l'approccio del suo gruppo, pur nella contrarietà al disegno di legge in esame, non è di chiusura pregiudiziale a operazioni di manutenzione ordinaria della Costituzione.

Operazioni che devono avere i seguenti obiettivi: una maggiore efficienza dei procedimenti legislativi, efficienza che non per forza coincide con una loro velocizzazione; un sistema adeguato di contrappesi; un miglioramento del rapporto tra istituzioni e cittadino, anche con l'inserimento di nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; un sistema coerente e organico che tenga conto anche di cambiamenti storici epocali, come, ad esempio, la dimensione europea in cui si inserisce il nostro Paese.

Osserva la non ordinarietà di una revisione complessiva della Costituzione che storicamente nasce da mutamenti radicali delle istituzioni e che non deve essere dettata da mode contingenti.

Con riguardo all'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione con il contributo fattivo di tutti i gruppi, rileva come siano emersi numerosi spunti, anche da quegli interventi fondati su posizioni favorevoli al disegno di legge e, quindi, molto distanti da quella di contrarietà del suo gruppo.

Anche se le questioni emerse sono soggette a una libera interpretazione soggettiva, ritiene che alcuni punti possano essere ricondotti a un patrimonio condiviso, come, ad esempio, l'utilità del superamento del bicameralismo perfetto e il fatto che la riforma del Senato nel testo attuale racchiuda numerose criticità, come emerso dagli interventi di tutti gli esperti.

Da qui e dalla complessità di un testo di 40 articoli, nasce, a suo avviso, l'esigenza di un ragionamento serio e approfondito. Concorda, quindi, col collega Bragantini sul fatto che la discussione generale avvenga con modalità originali, al fine di evitare un clima di contrapposizione nella fase di esame degli emendamenti. Il patrimonio delle audizioni va usato in questa fase di discussione generale e non semplicemente trasposto da ciascun gruppo nei propri emendamenti. Il fine deve essere quello di trovare punti di sintesi sulle parti virtuose del provvedimento e di condurre in porto delle buone riforme.

Indica alcuni punti del disegno di legge che necessitano di una maggiore riflessione e di modifiche. Ad esempio il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo, non solo con lo strumento del voto a data certa e bloccato, ma anche con l'esercizio della clausola di supremazia. È necessario ragionare su adeguati contrappesi.

Un altro punto sul quale riflettere è la riforma del Titolo V perché l'eliminazione della legislazione concorrente non risolve i problemi del contenzioso tra Stato e Regioni di fronte alla Corte Costituzionale. È inoltre necessaria una maggiore specificazione del rapporto tra principi fondamentali e norme di dettaglio. Anche con riguardo alla clausola di supremazia osserva che non è chiara la differenza tra la supremazia della Repubblica e l'interesse nazionale.

Anche sul sistema delle garanzie delineato dal disegno di legge, con riferimento, in particolare, alle modalità di elezione dei giudici della Corte Costituzionale e del Presidente della Repubblica, osserva che molti esperti ascoltati in audizione hanno evidenziato la necessità di una riflessione. In particolare alcuni, pur favorevoli, hanno sottolineato come le modifiche proposte siano strettamente collegate a quale sarà il sistema elettorale e come la loro posizione, in conseguenza di tale scelta, possa essere suscettibile di cambiamento.

Chiede al Governo se condivide l'esigenza di modificare alcune parti del disegno di legge, al fine di far sì che la

discussione conduca in un clima positivo ad un esame effettivo del testo, e non ad una mera finzione.

Ribadisce la necessità di approfonditi ragionamenti per arrivare a un sistema coerente che risponda a una visione organica. Proprio per questo riterrebbe utile svolgere sessioni specifiche di discussione su alcuni specifici punti.

Chiede quindi che i tempi di discussione siano congrui rispetto ad un argo-

mento come la riforma costituzionale in esame e che il suo gruppo, in caso di compressione della discussione medesima, ne trarrà le conseguenze.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.