



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore QUAGLIARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 2015

Modifiche all’articolo 83 della Costituzione in materia di elezione del Presidente della Repubblica, all’articolo 97 della Costituzione in materia di Autorità indipendenti e all’articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, per l’istituzione di una Commissione parlamentare di controllo sulla finanza pubblica

ONOREVOLI SENATORI. – La riforma della Parte II della Costituzione, con il superamento del bicameralismo paritario e la revisione del titolo V, è giunta ormai alle letture conclusive da parte delle Camere. Insieme alla riforma del sistema elettorale essa rappresenta un primo passo che potrà consentire alle nostre istituzioni di superare quella vera e propria crisi costituzionale emersa in tutta evidenza con l'esito delle elezioni politiche del 2013. Non va dimenticato che siamo usciti da quella situazione di stallo politico-istituzionale in cui non si riusciva a costituire un governo né ad eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, solo con la rielezione del Presidente Giorgio Napolitano, con la formazione di un esecutivo di grande coalizione finalizzato alla realizzazione di quelle riforme costituzionali ed elettorali attese da così lungo tempo.

Sono note le vicende che la legislatura ha poi attraversato. Vicende che, in particolare, non hanno consentito di procedere nel cammino delle riforme con il concorso di un più ampio e stabile consenso parlamentare e attraverso il percorso che era stato inizialmente previsto (quello di una Commissione bicamerale *ad hoc*), al fine di affrontare in un unico contesto, e quindi con una visione sistemica complessiva, la riforma della Parte II della Costituzione, incluse le norme riguardanti specificatamente la forma di governo e la riforma del sistema elettorale. Ciò ha comportato indubbiamente dei limiti, sia per quanto riguarda l'incompletezza della riforma, sia sul piano delle connessioni tra le sue diverse parti, non sempre chiare, in quanto si è dovuti intervenire separatamente sulla riforma costituzionale e su quella elettorale, in tempi diversi e con il sostegno di

un arco di forze parlamentari parzialmente diverso nel corso delle successive letture dei relativi disegni di legge.

Di conseguenza, anche dopo l'approvazione della riforma costituzionale, continuerà a rimanere inattuato il famoso ed ormai mitico ordine del giorno Perassi con il quale l'Assemblea Costituente, scegliendo la forma di governo parlamentare, chiese nel contempo «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Non a caso, le indicazioni espresse a larga maggioranza nella Relazione finale della Commissione per le riforme istituita dal Governo Letta prevedevano di riformare anche gli articoli della Costituzione relativi alla forma di governo e, in questo contesto, di attribuire il premio di maggioranza alla coalizione di liste o alla lista vincente al primo turno o nel ballottaggio.

Ulteriori conseguenze riguardano le connessioni tra le diverse parti della riforma, con alcuni limiti nel sistema complessivo dei contrappesi che rischiano di determinare una debolezza dell'impianto della Costituzione della Repubblica italiana di domani. Alcuni hanno erroneamente e inutilmente ricercato quei contrappesi nell'assetto del futuro Senato della Repubblica, laddove – invece – la seconda camera non è un contrappeso in nessun'altra democrazia parlamentare, né lo è stata neppure in Italia. Nel corso dell'esame parlamentare della riforma costituzionale avevamo indicato la necessità di prevedere almeno tre contrappesi di sistema. Dato che queste proposte non hanno trovato accoglienza nel testo approvato, vengono riproposte con il presente disegno di

legge costituzionale, confidando che su di esse si possa aprire una necessaria e improcrastinabile riflessione. Del resto, come ha opportunamente osservato il costituzionalista Stefano Ceccanti (con riferimento ai limiti della riforma): «Non è che con questa riforma siamo esentati da una cultura della manutenzione costituzionale, riforme mirate per soluzioni che si rivelino imprecise sono sempre possibili con la tecnica dell'emendamento. Del resto i Costituenti, come ha ricordato Napolitano nella sua dichiarazione di voto sulla riforma costituzionale, vollero l'articolo 138 sulla revisione non troppo rigido».

La prima questione riguarda l'esigenza di allargare la platea dei grandi elettori del Presidente della Repubblica e di prevedere contestualmente una norma di chiusura per la sua elezione, in modo da rafforzarne il ruolo di garanzia e impedire, nel contempo, una situazione di impasse del sistema stesso. Infatti, la platea troppo ristretta prevista dalla norma già approvata espone al rischio – nonostante il *quorum* elevato dei tre quinti dei votanti necessario dal settimo scrutinio – che il Presidente della Repubblica sia sostanzialmente espressione di un solo partito, soprattutto in una situazione in cui sono noti i criteri di rappresentanza della Camera dei deputati, ma non ancora quelli di rappresentanza del Senato della Repubblica, cioè se i senatori si disporranno per gruppi parlamentari che rispondono ai partiti oppure ai territori di provenienza (è molto probabile che ci si attesti in una via di mezzo tra queste due ipotesi). In questa considerazione, ovviamente, non c'è alcun riferimento agli equilibri politici contingenti, perché quando si scrive la Carta fondamentale si deve necessariamente guardare non solo all'oggi, ma anche al domani e al dopodomani.

D'altro canto, proprio il *quorum* elevato e l'assenza di una norma di chiusura, espongono al grave rischio che una minoranza relativamente esigua abbia la possibilità di bloccare l'elezione del Presidente della Re-

pubblica (magari una minoranza di quello stesso partito di coalizione che dovrebbe essere il protagonista del sistema politico di domani), anche in considerazione del fatto che una parte rilevante della rappresentanza parlamentare, espressione di forze antisistema, possa essere sostanzialmente indisponibile a concorrere ad una scelta condivisa.

Coloro che conoscono la storia costituzionale sanno quante volte i sistemi politici sono entrati in crisi per l'impossibilità o la difficoltà di eleggere il Presidente della Repubblica. La mancata elezione del Presidente della Repubblica non è esattamente la stessa cosa della mancata elezione di un giudice costituzionale o di un componente del Consiglio superiore della magistratura, è qualcosa di assai più serio. E se non vogliamo rifarci agli esempi che ci vengono offerti dal funzionamento dei sistemi istituzionali, possiamo semplicemente soffermarci sui rischi che abbiamo corso all'inizio di questa legislatura per la difficoltà, in un contesto molto più favorevole di quello immaginato in questo caso, di eleggere un Presidente della Repubblica. I sistemi costituzionali e le Costituzioni che funzionano offrono infatti sempre una soluzione. L'elasticità delle Costituzioni è un pregio, non è un difetto di indeterminatezza.

Di conseguenza, il presente disegno di legge costituzionale propone (con il primo articolo) di intervenire su due aspetti dell'articolo 83 della Costituzione: da una parte, l'ampliamento della platea dei grandi elettori al fine di renderla più rappresentativa, con l'inserimento dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia di cittadinanza italiana; dall'altra, come norma di chiusura, la previsione che dal settimo scrutinio sia sufficiente la maggioranza assoluta dei grandi elettori, anziché quella dei tre quinti dei votanti.

La seconda questione riguarda le autorità indipendenti. Nate e sviluppatasi negli ultimi decenni, esse trovano la propria giustificazione proprio nell'esigenza di garantire che

alcune delicate funzioni di garanzia e di regolazione, relative a diritti fondamentali o ad attività economiche, vengano esercitate in maniera indipendente e siano sottratte all'indirizzo politico del governo in carica, al quale viceversa normalmente rispondono le ordinarie strutture amministrative. La revisione della forma di governo e il rafforzamento della posizione istituzionale di quest'ultimo determinati, di fatto, dal superamento del bicameralismo paritario e dal nuovo sistema elettorale, rendono centrale il tema della definizione degli equilibri e dei contrappesi necessari a scongiurare il rischio che la razionalizzazione del sistema istituzionale si traduca in uno strapotere dell'esecutivo. Pertanto, è innanzitutto necessario introdurre una norma costituzionale «quadro» che fissi all'interno della Carta costituzionale i principi fondanti di questo nuovo equilibrio, accentuando e rafforzando il loro collegamento con il Parlamento (oltre all'esigenza di procedere a una razionalizzazione della disciplina che sovrintende al funzionamento delle diverse autorità indipendenti, da perseguire attraverso un intervento di legge ordinaria).

A questo fine il presente disegno di legge (con il secondo articolo) propone di aggiungere all'articolo 97 della Costituzione due commi. Con il primo si prevede che la legge possa individuare le attività amministrative di garanzia o di vigilanza che vengono svolte, con imparzialità, trasparenza e competenza tecnica, da Autorità indipendenti. Con il secondo si prevede che i componenti delle Autorità siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e previo parere parlamentare vincolante, espresso a maggioranza di tre quinti dei componenti. Lo stesso comma prevede altresì che la legge stabilisca la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza nello svolgimento delle funzioni delle Autorità.

La terza questione, infine, riguarda l'esigenza di rafforzare il ruolo dell'opposizione. Nel testo della riforma costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario si prevede, al nuovo articolo 64 della Costituzione, che «Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni». Per dare concretezza a tale previsione, essenziale all'interno di un disegno riformatore che punti ad affermare un modello compiuto di democrazia maggioritaria, appare essenziale prevedere la istituzione, presso la Camera dei deputati, di una Commissione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio fra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

È infatti evidente che il controllo sulla finanza pubblica rappresenta il *core business* di uno statuto delle opposizioni. Proprio per tale ragione, appare opportuno prevedere che la Commissione sia composta in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e che il suo Presidente sia eletto a maggioranza dei tre quinti dei componenti. Tali previsioni sono volte a rafforzare il ruolo istituzionale delle opposizioni e si giustificano proprio in quanto esse non hanno responsabilità sul procedimento legislativo. È infatti evidente che la funzione di controllo parlamentare non è per sua natura caratterizzata da quel vincolo di maggioranza che viceversa appare essenziale nel caso di Commissioni con funzioni legislative.

Si tratta di una fondamentale innovazione istituzionale per un Paese come l'Italia nel quale la funzione di controllo, che pure è fondamentale in una democrazia maggioritaria, ha sempre stentato ad affermarsi. Tale Commissione potrebbe, oltretutto, affiancarsi all'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica istituito con la legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha modificato l'articolo 81 della Costituzione. Già l'articolo 5, comma 4,

della legge costituzionale n. 1 del 2012 aveva attribuito alle Camere, secondo modalità demandate ai regolamenti, l'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica (senza prevedere, però, una Commissione *ad hoc*), ma tale disposizione non ha trovato attuazione. D'altro canto, la funzione di controllo sulla finanza pubblica (essenziale anche per la *spending review*) non è mai stata e tuttora non viene esercitata dalla Commissione bilancio, essendo essa dedicata essenzialmente alle decisioni incrementali di spesa, senza alcuna attenzione alla verifica e al controllo della qualità e dell'efficacia della spesa prevista dalla legislazione vigente.

Il presente disegno di legge costituzionale consta anche di un quarto articolo che prevede l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta*

Ufficiale successiva alla promulgazione. Dato che le proposte da esso recate rappresentano, in realtà, un completamento del quadro normativo scaturente dalla riforma costituzionale relativa al superamento del bicameralismo paritario e alla revisione del titolo V, si prevede l'applicazione delle disposizioni della presente legge costituzionale a decorrere dal primo giorno della legislatura successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale che reca disposizioni, tra le altre, per il superamento del bicameralismo paritario attribuendo alla sola Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo. In tal senso, si confida nel fatto che la prevalenza delle norme del presente disegno di legge sia garantita dalla successione temporale della loro entrata in vigore rispetto a quella della riforma *in itinere*.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 83
della Costituzione)*

1. All'articolo 83 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«All'elezione partecipano i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia di cittadinanza italiana».

b) al terzo comma, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Dal settimo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta».

Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 97 della Costituzione
in materia di Autorità indipendenti)*

1. All'articolo 97 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«La legge può individuare le attività amministrative di garanzia o di vigilanza che vengono svolte, con imparzialità, trasparenza e competenza tecnica, da Autorità indipendenti.

I componenti delle Autorità sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e previo parere parlamentare vincolante, espresso a maggioranza di tre quinti dei componenti. La legge stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza nello svolgimento delle funzioni delle Autorità».

Art. 3.

(Modifica all'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 per l'istituzione di una Commissione di controllo sulla finanza pubblica)

1. Il comma 4 dell'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è sostituito dal seguente:

«4. È istituita presso la Camera dei deputati una Commissione parlamentare per l'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio fra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni. La Commissione è composta in modo da garantire la composizione paritaria della maggioranza e delle opposizioni e il suo Presidente è eletto a maggioranza dei tre quinti dei componenti. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina le modalità organizzative e di funzionamento della Commissione medesima».

Art. 4.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dal primo giorno della legislatura successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione».

