



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI E I RAPPORTI CON IL PARLAMENTO MARIA ELENA BOSCHI SULLE RELATIVE LINEE PROGRAMMATICHE

124^a seduta: martedì 1° aprile 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E**Comunicazioni del ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il parlamento
Maria Elena Boschi sulle relative linee programmatiche**

PRESIDENTE	Pag. 3, 16, 17 e <i>passim</i>
* BOSCHI, ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento . . .	3, 16, 17 e <i>passim</i>
CALDEROLI (LN-Aut)	16, 29
CAMPANELLA (Misto)	25, 26
CIOFFI (M5S)	27
DE PETRIS (Misto-SEL)	21, 23, 24
* MARAN (SCpI)	28
MAURO Mario (PI)	25
MINEO (PD)	17
ROMANI Paolo (FI-PdL XVII)	19, 23, 26

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi sulle relative linee programmatiche

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi sulle relative linee programmatiche.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Diamo il benvenuto al ministro Maria Elena Boschi, ringraziandola per aver accettato il nostro invito, offrendo una disponibilità di tempo e di attenzione alla Commissione della quale siamo particolarmente lieti. Sarà con noi sia oggi, per l'esposizione delle linee programmatiche legate agli affari per i quali ha delega, vale a dire le riforme costituzionali, sia giovedì prossimo per replicare alla discussione, che mi auguro si svolgerà nella maniera più ampia possibile, visti i compiti importanti che attendono questa Commissione.

Ricordo ai colleghi che dovremmo almeno iniziare la discussione sui presupposti di costituzionalità del disegno di legge di conversione del decreto-legge in materia di emergenza abitativa. Se fosse possibile, quindi, sarebbe opportuno concludere i nostri lavori prima dell'inizio della seduta dell'Assemblea, lasciando una decina di minuti di tempo al senatore Migliavacca per svolgere la relazione ed ai commissari per conoscere il tema che sarà poi discusso nella seduta di domani e poi votato definitivamente.

Lascio quindi la parola al ministro Boschi.

BOSCHI, *ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento*. La ringrazio, signora Presidente.

Il rinnovamento e la semplificazione degli assetti istituzionali e l'accelerazione dei relativi processi decisionali rappresentano uno dei punti centrali dell'agenda politica della XVII legislatura.

Le profonde trasformazioni che hanno interessato le maggiori e più avanzate democrazie e il nuovo contesto della competizione globale im-

pongono all'Italia uno scatto in avanti, capace di invertire una tendenza al declino che non è affatto ineluttabile.

L'Italia è ancora un grande Paese, frenato tuttavia da un sistema istituzionale e amministrativo che impedisce il pieno dispiegarsi delle sue straordinarie potenzialità.

È per questa ragione che le riforme istituzionali di cui si dibatte da oltre trent'anni costituiscono il pilastro strategico attraverso il quale ricomporre su nuove basi il circuito della rappresentanza democratica, rilanciare la crescita e la competitività del Paese, avviando un nuovo e più virtuoso ciclo politico, istituzionale, sociale ed economico.

La realizzazione delle riforme costituzionali ed elettorali, nel quadro di un complessivo ripensamento dell'assetto dei pubblici poteri, è la premessa necessaria per dimostrare l'effettiva capacità del Paese di rinnovarsi profondamente, per elevare la qualità della vita democratica, ricostruire il rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e rafforzare la credibilità dell'Italia nello scenario europeo e internazionale.

Il carattere prioritario di tali riforme è stato sottolineato con forza anche dal Presidente della Repubblica nel discorso pronunciato innanzi alle Camere il 22 aprile 2013.

Le iniziative e gli interventi fin qui promossi nel corso della legislatura mirano a delineare una riforma profonda del sistema politico-istituzionale, volta a garantire maggiore stabilità agli Esecutivi, rafforzare l'efficienza dei processi decisionali pubblici e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Nella seconda metà del 2013, le iniziative del Governo e il dibattito politico-parlamentare si sono concentrati soprattutto su questioni legate al procedimento da seguire per le riforme costituzionali.

Dal 2014 si è aperta invece una fase concentrata sui profili sostanziali delle riforme costituzionali, le cui linee portanti sono state presentate dal Governo il 12 marzo scorso, dopo che la Camera dei deputati aveva approvato la riforma elettorale.

Senza dubbio l'attuale Governo ha deciso di imprimere una forte accelerazione al processo delle riforme istituzionali, come dichiarato dal Presidente del Consiglio nel discorso sulle linee programmatiche del Governo sul quale le Camere hanno conferito la fiducia. Accelerazione che, non bisogna dimenticarlo, appariva istituzionalmente e politicamente dovuta, specie sul versante della legge elettorale, dopo che la sentenza della Corte costituzionale del gennaio 2014 (anzi nel 2013, perché noi abbiamo iniziato il processo di riforma nel 2014, ma in realtà la sentenza lo ha anticipato nel 2013 e nel 2014 è arrivata la motivazione), nel dichiararla illegittima, aveva oggettivamente rischiato di compromettere la credibilità delle Camere, che potevano e possono reagire solo con un rinnovato slancio riformatore.

Vorrei sottolinearlo: le istituzioni possono ritrovare la propria legittimazione solo se dimostrano di sapersi riformare. L'idea che dalla crisi delle istituzioni si possa uscire solamente tornando a votare con una legge

elettorale sulla quale le Camere non hanno dibattuto e deliberato ha poco a che fare con la cultura democratica.

Per queste ragioni, ci troviamo oggi a svolgere un'audizione «programmatica» un po' atipica, nel corso della quale si affronteranno temi su cui almeno un ramo del Parlamento si è già pronunciato – come nel caso della legge elettorale – o sui quali – e mi riferisco ovviamente alle riforme costituzionali – il Governo ha già espresso nel modo più compiuto e più impegnativo, cioè con l'adozione un disegno di legge, proprio ieri, la sua posizione. Tocca ora al Parlamento, a cominciare proprio dal Senato, fare la propria parte.

Nella mia relazione mi soffermerò dunque prevalentemente sui contenuti essenziali del disegno di legge costituzionale approvato ieri dal Consiglio dei Ministri, per poi svolgere alcune considerazioni sul disegno di legge in materia elettorale già approvato dalla Camera e attualmente assegnato a questa Commissione. Farò anche un breve cenno ai temi che mi competono più specificatamente come Ministro per i rapporti con il Parlamento – a cominciare dal ricorso del Governo alla decretazione d'urgenza – nel presupposto però che qualcosa di veramente nuovo e impegnativo su questi temi si possa fare, al di là delle dichiarazioni di buona volontà. Qualcosa di nuovo potrà essere fatto solo all'interno di un quadro delle riforme a cui sarà dedicata la parte principale della mia relazione.

Il progetto di revisione costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri prende le mosse, dal punto di vista della politica costituzionale, da una duplice esigenza: da una parte, rafforzare il governo unitario delle politiche pubbliche, al fine di consentire quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono premessa indispensabile per agire in modo efficace nel contesto della competizione globale; dall'altra, definire un sistema articolato e incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e più intensa collaborazione interistituzionale tra livelli di governo e, in alcuni ambiti, di co-decisione tra gli enti che compongono la Repubblica, volto e favorire il protagonismo dei territori nella composizione dell'interesse generale e la compiuta espressione delle loro potenzialità.

Sulla base di queste premesse, il rischio da evitare nel processo di riforma della nostra architettura istituzionale è il ritorno a una logica di contrapposizione tra centro e periferia, tra forze centripete e forze centrifughe, tra nostalgici del centralismo e fautori del più accentuato federalismo. Non è questa l'impostazione che può aiutare a dare un nuovo e più moderno assetto ai pubblici poteri.

Occorre invece partire dai principi fondamentali fissati negli articoli 1 e 5 della Costituzione, che rispettivamente sanciscono il principio democratico e quello autonomistico. Ed è proprio la ricerca di un nuovo equilibrio tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e l'esigenza di promuovere le autonomie l'oggetto autentico, il cuore del progetto di riforma costituzionale.

Riforma che, lungi dal voler comprimere o ridimensionare gli spazi di autonomia degli Enti territoriali, intende invece rafforzare e valorizzare, declinandolo in modo nuovo, il pluralismo istituzionale, con l'obiettivo ul-

timo di incrementare complessivamente il tasso di democraticità del nostro ordinamento.

Autonomia, per il Governo, vuole infatti significare più democrazia, perché quanto più il potere pubblico è prossimo ai cittadini, tanto più è elevata la qualità della vita democratica.

Ferma restando questa ineludibile premessa di fondo, occorre tuttavia prendere atto del fatto che il principio autonomistico può effettivamente concorrere ad elevare il tasso di democraticità dell'ordinamento solo laddove esistano sedi, strumenti, procedure e metodi che ne assicurino il coerente dispiegamento.

E sono proprio questi, a ben vedere, gli elementi che hanno impedito al nostro ordinamento di intraprendere una traiettoria evolutiva coerente con le ragioni, tuttora valide, che hanno animato il legislatore costituzionale quando fu definita la riforma del Titolo V, le cui travagliate vicende, normative e giurisprudenziali, sono ben note.

Oggi si tratta quindi di portare a compimento un processo che garantisca davvero alle autonomie regionali e locali un virtuoso coinvolgimento nei processi di decisione politico-amministrativa di livello nazionale, in modo meno conflittuale e più incisivo e flessibile di quanto sinora accaduto.

A questa logica risponde la trasformazione del Senato della Repubblica in un Senato delle autonomie rappresentativo delle istituzioni territoriali, che si configura, appunto, come quella sede di raccordo tra lo Stato e gli Enti territoriali la cui sostanziale assenza nel disegno di riforma del Titolo V ha impedito la realizzazione di un sistema di governo multilivello efficiente e non conflittuale, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale.

Mi vorrei soffermare sulla logica che il Governo ha adottato nel delineare la composizione del nuovo Senato, perché solo così si possono correttamente inquadrare e, credo, comprendere le singole scelte compiute dallo stesso Governo.

Innanzitutto, un Senato che nasce per riportare ad unità il sistema delle autonomie deve necessariamente essere fino in fondo un'emanazione di quel sistema. È un obiettivo che naturalmente si può non condividere, ma che appare incompatibile con l'elezione a suffragio popolare. Tanto che anche nella Commissione di esperti nominata dal governo Letta si era registrato un consenso ampio sull'opzione dell'elezione indiretta.

Anche la previsione di un uguale numero di rappresentanti per ciascuna Regione (e di una presenza paritetica di rappresentanti dei Comuni e delle Regioni) è strettamente connessa alla funzione del Senato come sede istituzionale di raccordo tra lo Stato e il sistema delle autonomie, in una logica che ricomprende, ma supera sia gli equilibri politico partitici, sia quelli di rappresentazione di interessi di carattere meramente territoriale. Ciò non toglie, naturalmente, che sulla questione dell'ancoraggio dei criteri di composizione del Senato alla dimensione demografica di cia-

scuna Regione il Governo, come già annunciato, sia assolutamente disponibile a valutare proposte che, nel rispetto dell'impianto complessivo del disegno di legge, tengano conto di questa dimensione, soprattutto se incontreranno il favore delle stesse istituzioni territoriali.

Quanto ai 21 componenti nominati dal Presidente della Repubblica, la scelta di un numero non meramente simbolico di questa rappresentanza – come può essere considerato invece quello dei cinque senatori a vita attualmente previsti – è intesa a sottolineare i connotati di garanzia del nuovo Senato, il suo possibile proiettarsi anche al di là delle maggioranze politiche, accogliendo nella sede parlamentare quei talenti che hanno coltivato le proprie competenze lontano dalla competizione politica e che possono contribuire a dare voce ad altri settori di attività in modo alto e qualificato.

Nel complesso, mi pare che con questa composizione del Senato vengano superate le logiche di distinzione e competizione tra la dimensione autonomistica e quella statutale che hanno sinora impedito alle autonomie di concorrere in modo incisivo al processo di formazione delle leggi e di fare valere, nella sede più alta della rappresentanza democratica, le istanze dei territori, coniugandole in una cornice unitaria con la tutela degli interessi generali.

In questo quadro, la riforma del Titolo V è strettamente intrecciata a quella del bicameralismo differenziato, essendo volta a rendere più fluidi i rapporti tra i poteri legislativi e più flessibili i criteri di riparto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative, secondo la medesima logica di integrazione strutturale delle istanze delle autonomie nel circuito della decisione legislativa. Logica che, a ben vedere, va oltre il principio della leale collaborazione sul quale sinora, faticosamente e anche grazie all'opera della Consulta, è stata assicurata la tenuta del sistema istituzionale.

Questa logica di integrazione delle autonomie nelle politiche legislative dello Stato appare, inoltre, come una scelta coerente e ineludibile alla luce della recente legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni (e dunque anche a tutte le autonomie territoriali) il principio dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e il principio della sostenibilità del debito, specificando al contempo, nell'ambito del novellato articolo 119 della Costituzione, che la stessa autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e che gli stessi enti sono chiamati a concorrere e ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Le nuove regole di bilancio introdotte a livello costituzionale, anche quale riflesso dell'evoluzione della *governance* economica europea, incidono, infatti, in modo profondo sull'assetto della forma di Stato derivante dalla riforma del 2001 e richiedono, in tal senso, un diverso assetto del sistema bicamerale e un conseguente nuovo assetto delle relative procedure decisionali, che siano in grado di salvaguardare l'autonomia finanziaria attraverso un più intenso e sistematico coinvolgimento dell'insieme de-

gli enti che compongono la Repubblica nel processo di consolidamento di bilancio.

Il disegno di legge costituzionale approvato ieri dal Consiglio dei Ministri reca disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il disegno di legge prevede un sistema bicamerale differenziato, nel quale la Camera dei deputati diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa (ossia il potere di approvazione in via definitiva le leggi, escluse quelle costituzionali che continuano a richiedere l'approvazione anche dell'altro ramo del Parlamento) e quella di controllo dell'operato del Governo.

Il Senato della Repubblica – ridenominato Senato delle Autonomie – viene configurato come un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali che concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa (approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di modificazione che in alcune materie possono assumere una particolare forza nel procedimento) ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Il nuovo Senato delle Autonomie partecipa, inoltre, alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio Regolamento, svolge le attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

Una volta concentrato nella Camera dei Deputati il rapporto di fiducia con il Governo, sostenuto da una formula elettorale capace di assicurare certezza nell'esito elettorale quanto alla maggioranza che esprime l'indirizzo politico di legislatura, il nuovo Senato potrà dunque assumere un ruolo strategico nell'assolvere ad altre, non meno rilevanti, funzioni vitali nel sistema democratico: equilibrio tra i poteri di governo dei diversi enti territoriali; tendenziale armonia nella produzione delle regole da parte delle istituzioni provviste di quella potestà; azioni di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche, in particolare nel loro impatto sui territori.

A tutto ciò vanno aggiunti, e non è meno importante, la fondazione sul principio di sussidiarietà, incorporato nei Trattati europei e in Costituzione, di una funzione di promozione e attuazione del diritto europeo, nelle sue connessioni con la legge nazionale e regionale; ancora, le funzioni di equilibrio e di garanzia sull'insieme dell'ordinamento, condivise in forme anche articolate con l'altra Camera. Queste funzioni assumeranno un particolare rilievo proprio quando, nell'altro ramo del sistema parlamentare, prevarrà in modo strutturale, per legittimazione elettorale, il nesso maggioranza-Governo, sia pure sottoposto al necessario e vitale controllo delle minoranze.

Tra le funzioni di equilibrio e di garanzia del sistema rientrano, naturalmente, i poteri di nomina dei titolari di alti incarichi istituzionali (culminanti con il potere di elezione del Presidente della Repubblica) e il potere di revisione costituzionale, che il Senato delle Autonomie condivide, non a caso, con altri Senati a elezione indiretta (francese e tedesco). Appare infatti altamente opportuno, sul piano istituzionale, che allo svolgimento delle funzioni di garanzia costituzionale partecipi l'organo rappresentativo delle istituzioni che, insieme allo Stato, compongono la Repubblica.

In definitiva, il nuovo Senato potrà essere non un duplicato parlamentare, quale oramai è percepito dai cittadini, ma un'istituzione dotata di caratteri propri corroborati da funzioni assai rilevanti e persino risolutive riguardo a tante delle questioni che compromettono oggi il rendimento complessivo delle istituzioni rappresentative e alimentano la conflittualità tra i diversi livelli di governo.

Il Senato delle Autonomie è formato dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

Si prevede dunque una composizione paritaria tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni.

Alla componente di natura territoriale si affiancano 21 cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni.

Sono, inoltre, soppressi i seggi del Senato assegnati alla circoscrizione estero, che rimangono per la sola Camera dei deputati.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

I membri del Senato delle Autonomie, al pari dei deputati, hanno il potere di iniziativa legislativa ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

Essi godranno, inoltre, della medesima insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, ma non sono a loro estese le garanzie e il relativo regime di autorizzazione previsti dall'attuale articolo 68 della Costituzione per la sottoposizione a perquisizione, arresto o altra privazione della libertà personale, nonché a intercettazioni e a sequestro di corrispondenza.

Ai fini del contenimento dei costi della politica, si prevede, inoltre, che ai membri del Senato delle Autonomie non spetti alcuna indennità per l'esercizio del mandato; gli emolumenti spettanti al Presidente della Giunta regionale e ai membri degli organi regionali non potranno superare l'importo di quelli spettanti ai Sindaci dei Comuni capoluogo della Regione; non possano essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici rappresentati nei Consigli regionali.

Per quanto attiene al procedimento legislativo, il disegno di legge reca un' incisiva razionalizzazione del procedimento stesso, in base alla quale, salvo i citati casi delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali (che continueranno a seguire l'ordinario procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione, il quale non viene pertanto novellato), tutte le leggi sono approvate dalla Camera dei deputati. Al Senato delle Autonomie è tuttavia riconosciuta la facoltà di deliberare proposte di modificazione su ciascun disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati. In alcuni ambiti, il mancato accoglimento delle modificazioni proposte dal Senato può essere superato dalla Camera solo con una deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Tali ambiti riguardano, in particolare: il sistema di elezione dei membri elettivi del Senato; le norme generali sul governo del territorio; il sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile; l'esercizio della clausola di supremazia, introdotta nell'ambito delle modifiche proposte in tema di revisione del Titolo V; la disciplina del coordinamento Stato-Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e tutela dei beni culturali e paesaggistici; l'intera disciplina della finanza regionale e locale.

Inoltre, in materia di leggi di bilancio, si prevede l'esame da parte del Senato senza necessità del richiamo, disponendosi inoltre che, qualora il Senato abbia deliberato le proprie proposte di modifica a maggioranza assoluta, la Camera possa discostarsene solo approvando a sua volta, in via definitiva, i relativi disegni di legge a maggioranza assoluta.

Il Senato delle Autonomie può inoltre, secondo quanto previsto dal proprio Regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su ciascun atto o documento nel corso del suo esame da parte della Camera dei deputati. Ha altresì la facoltà, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, di richiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge; in tal caso, la Camera è tenuta a procedere all'esame e a pronunciarsi entro sei mesi dalla data della deliberazione del Senato.

Il Senato delle Autonomie ha anche la facoltà di richiedere l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge; in tal caso la richiesta deve essere deliberata entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera e il Senato deve pronunciarsi entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo. Il disegno di legge prevede inoltre che, quando il Presidente della Repubblica chieda alle Camere una nuova deliberazione su un disegno di legge di conversione, il termine per la conversione in legge del decreto sia differito di trenta giorni.

Nell'ambito della revisione del procedimento legislativo, il progetto di riforma interviene anche sotto il profilo del rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento. A tal fine, si prevede l'introduzione dell'istituto del voto a data certa, in base al quale il Governo può chiedere alla Camera di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta (ovvero entro un termine inferiore che tenga comunque

conto della complessità della materia); decorso tale termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tal caso, i termini previsti per l'esame e la pronuncia da parte del Senato e, in via definitiva, della Camera, sono dimezzati.

Al contempo, il disegno di legge inserisce nel testo della Costituzione i limiti posti dalla legge n. 400 del 1988 alla decretazione d'urgenza, prevedendo che i decreti-legge non possono: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, comma quarto, della Costituzione (disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi); reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; 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; si prevede, inoltre, che i decreti rechino misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

L'istituto del voto a data certa e, in generale, il tema del «Governo in Parlamento» si intreccia con il processo di riforma dei Regolamenti parlamentari, avviato ormai da entrambe le Camere. Se approvata in tempi brevi, questa riforma potrebbe anzi anticipare significativamente alcuni degli effetti positivi che il Governo si attende dal progetto di revisione costituzionale.

Il Governo è ben consapevole dei limiti che la consuetudine pone al suo intervento in questo ambito, ma segue con grande interesse la riflessione in corso e intende, entro quei limiti, stimolarla, perché è noto che i Regolamenti spesso incidono sulla forma di Governo non meno delle norme costituzionali e possono condizionare profondamente il funzionamento e l'efficacia di queste ultime. Un Governo che si assume la responsabilità di proporre una revisione costituzionale non può, dunque, restare indifferente o neutrale rispetto al tema delle riforme regolamentari.

Dal complesso degli interventi appena delineati (voto a data certa, costituzionalizzazione di limiti severi al contenuto del decreto-legge, disciplina specifica del rinvio presidenziale delle leggi di conversione dei decreti, riforme regolamentari) emerge, a mio avviso, un impianto riformatore equilibrato, che consentirà di risolvere almeno gli aspetti più «patologici» del fenomeno: numero eccessivo dei decreti e decreti «*omnibus*», inserimento in sede di conversione di norme estranee e non omogenee al loro contenuto, ricorso alla questione di fiducia sui maxi-emendamenti. In questo modo, tra l'altro, trovano seguito gli impegni assunti dal Governo con l'accoglimento dell'ordine del giorno G100, approvato nella seduta pomeridiana del Senato del 6 agosto 2013.

Fin da subito, tuttavia, il Governo intende impegnarsi al rispetto più rigoroso dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza, nonché del requisito della omogeneità, auspicando che altrettanto facciano le Camere in sede di conversione, nel rispetto di quanto, anche recentissimamente, ha rimarcato la Corte costituzionale e di quanto a più riprese ha sottolineato

il Presidente della Repubblica con lettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio.

Ferme restando le citate funzioni di verifica dell'attuazione delle leggi statali e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sui territori, il Senato delle Autonomie continuerà a esercitare le competenze che la Costituzione vigente attribuisce al Parlamento in seduta comune, quali: l'elezione e il giuramento del Presidente della Repubblica (in ragione della nuova composizione del Senato, rappresentativa delle istituzioni territoriali, si prevede tuttavia che nel collegio che elegge il Presidente della Repubblica non siano più compresi i «delegati regionali»); la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica; l'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura.

Quanto all'elezione dei giudici costituzionali, la cui nomina spetta attualmente per un terzo al Parlamento in seduta comune, si prevede invece che tre giudici siano nominati dalla Camera dei deputati e due dal Senato delle Autonomie.

Al Senato delle Autonomie, inoltre, è attribuita la funzione consultiva in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali e alla rimozione dei Presidenti delle Giunte, oggi esercitata dalla Commissione per le questioni regionali di cui all'articolo 126 della Costituzione, organo di cui si prevede conseguentemente la soppressione. In virtù della mutata composizione dell'organo e delle sue funzioni, non è stato invece previsto il mantenimento in capo al Senato delle Autonomie dei poteri d'inchiesta parlamentare, che saranno dunque di esclusiva competenza della Camera dei deputati.

Per quanto attiene al progetto di revisione del Titolo V della Costituzione, esso è volto a definire un sistema di livelli di governo più semplice e ordinato e meno conflittuale – come già detto – in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale.

Ferma restando l'abolizione delle Province, che viene confermata, il progetto di revisione costituzionale prevede il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – che ha contribuito ad alimentare un rilevante contenzioso costituzionale – in favore di un diverso e più razionale riparto delle competenze legislative, funzionale allo sviluppo economico e sociale del Paese.

In questa prospettiva, le linee direttrici del progetto di riforma sono volte a modificare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una più flessibile ripartizione anche per funzioni ispirata ad un «regionalismo cooperativo», che prevede: l'eliminazione delle competenze legislative «concorrenti»; l'introduzione di una «clausola di supremazia»; l'introduzione della possibilità per lo Stato di delegare, anche temporaneamente, alle Regioni la funzione legislativa nelle materie di propria competenza esclusiva, salvo alcune eccezioni; il riordino dei criteri di riparto della potestà regolamentare.

Conseguentemente, viene disposto che spetti alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia e funzione non espressamente riservata alla le-

gislazione esclusiva dello Stato, con particolare riguardo alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale.

Infine, il disegno di legge prevede l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), organo che non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano motivato l'istituzione. A tal fine si prevede che entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, il Presidente del Consiglio dei Ministri nomini, con proprio decreto, un commissario straordinario per la gestione provvisoria, la liquidazione del patrimonio dell'ente e la riallocazione delle risorse umane e strumentali e che all'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadano dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto.

La riforma è accompagnata poi dalle disposizioni transitorie necessarie per consentire l'entrata a regime del nuovo assetto bicamerale e della nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni.

Dopo aver enunciato le linee essenziali del disegno di legge costituzionale di riforma della Costituzione, desidero esaminare i tratti essenziali della legge elettorale che è già stata approvata dalla Camera dei deputati e che sarà all'esame del Senato.

Come è noto, l'annuncio a dicembre 2013 della decisione della Corte costituzionale che sanciva l'illegittimità della legge n. 270 del 2005 e poi il deposito a gennaio della sentenza che ne ha chiarito le motivazioni hanno impresso una forte accelerazione ai lavori parlamentari sulla riforma elettorale che ora, dopo l'approvazione in prima lettura alla Camera, è all'esame del Senato.

Il testo modifica solo le disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, che riguarda l'elezione della Camera dei deputati, perché la Camera stessa ha deciso di stralciare l'articolo 2, che conteneva modifiche delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 533 del 1993, relativo all'elezione del Senato. Come sappiamo, se la decisione è stata di tipo procedurale, essa è però legata alle prospettive di riforma dell'attuale bicameralismo paritario, su cui mi sono ampiamente soffermata in precedenza.

Venendo alle scelte fatte nel testo, esse si collocano in quell'arco di discrezionalità del legislatore, evidenziato dalla sentenza n. 1 del 2014, delimitato dalla necessità imprescindibile di assicurare un ragionevole equilibrio tra rappresentanza e governabilità.

Con il nuovo sistema elettorale, il voto dei cittadini per l'elezione della Camera è attribuito a liste di candidati concorrenti in collegi plurinominali. Il territorio nazionale, infatti, è suddiviso in circoscrizioni coincidenti con l'ambito regionale, a loro volta suddivise in collegi plurinominali, ai quali è assegnato un numero di seggi variabile da tre a sei. Per il

Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta il territorio è ripartito in collegi uninominali. In particolare, per quest'ultima il territorio della circoscrizione coincide con un solo collegio uninominale.

La ristretta dimensione in termini di seggi e di territorio di ciascun collegio permette di superare gli elementi di incostituzionalità del cosiddetto «Porcellum», individuati dalla Consulta nelle liste bloccate caratterizzate da un numero di candidati così ampio da renderle non conoscibili da parte degli elettori. Con i nuovi collegi plurinominali, così come saranno delimitati dal Governo in attuazione di specifica delega, il numero dei candidati da eleggere sarà tanto esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi candidati e quindi l'effettività della scelta e la libertà del voto.

La delega al Governo per la definizione dei collegi prevede, tra i principi e i criteri direttivi, che i collegi siano al massimo 120 per il territorio nazionale e che nel Trentino-Alto Adige siano previsti 8 collegi uninominali. Nella circoscrizione Friuli-Venezia Giulia uno dei collegi plurinominali dovrà essere costituito tenendo conto della presenza delle minoranze linguistiche. Oltre ai principi di tutela delle minoranze linguistiche, la delega fissa criteri per la dimensione dei collegi, cui sarà riferito il numero in seggi che ad essi saranno assegnati, riconducibili soprattutto all'esigenza di garantire in linea di massima la corrispondenza tra il territorio del collegio e quello della Provincia, anche assicurando la continuità dei territori e la loro omogeneità economico-sociale e storico-culturale, con margini di flessibilità diretti a consentire un'adeguata distribuzione dei seggi sul territorio in base alle specificità territoriali e alla loro demografia. In coerenza con l'articolo 56 della Costituzione, relativo alle elezioni per la Camera dei deputati, che prevede che i seggi siano assegnati alle circoscrizioni elettorali in proporzione alla relativa popolazione, l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni e ai collegi, da effettuare con decreto del Presidente della Repubblica, è compiuta in base alla popolazione censita.

Il sistema prevede, come sapete, diverse soglie di sbarramento: 12 per cento per le coalizioni, 4,5 per cento per le liste coalizzate o 20 per cento se la lista coalizzata rappresenta minoranze linguistiche espressamente previste dallo statuto delle Regioni ad autonomia speciale in cui la lista sia stata presentata, nonché 8 per cento per le liste non coalizzate. È stata introdotta anche una disposizione che consente di accedere alla ripartizione dei seggi alle liste delle coalizioni che non hanno superato il 12 per cento, ma che abbiano comunque conseguito un risultato in termini di voti validi significativo. Le soglie non vanno valutate isolatamente, ma nel contesto di tutti gli elementi della riforma, che mirano a realizzare quell'equilibrato rapporto tra rappresentanza e governabilità di cui parlavo.

Le parole pronunciate il 27 febbraio scorso dal Presidente della Corte Costituzionale, in occasione della relazione sulla giurisprudenza del 2013, circa la necessità di «rendere possibile la formazione di Governi stabili fondati su maggioranze non fluttuanti» e sulla necessità di concepire, in tema di rappresentanza politica, «un equilibrio dinamico» fanno ritenere

al Governo che questa disciplina delle soglie sia accettabile. Da un lato, essa assicura la possibilità di formare maggioranze di Governo stabili, garantendo comunque le necessarie condizioni di democraticità del sistema; dall'altro, spinge la formazione politica a rinnovarsi, per dare agli elettori anche offerte politiche adeguate, e mette in guardia dalle rendite di posizione. Tutto ciò sembra coerente con la considerazione dello stesso Presidente della Corte, secondo cui «la Costituzione non si limita a preservare l'essenza della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a rendere efficace ed attuabile l'indirizzo politico del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli articoli 92 e seguenti della stessa Costituzione».

A queste esigenze si lega la disciplina del premio di maggioranza, previsto fino al massimo di 340 seggi, assegnato alla coalizione o lista vincente la cui cifra elettorale nazionale corrisponda almeno al 37 per cento dei voti validi espressi. Se nessuna lista o coalizione di liste raggiunge tale percentuale, si procede al ballottaggio tra le due liste o coalizioni che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi e a quella vincente sono attribuiti 321 seggi. Per il ballottaggio è poi previsto il divieto di nuovi apparentamenti.

La soglia del 37 per cento tiene conto dell'esigenza, sottolineata dalla sentenza già citata, di avere «una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio»; nello stesso tempo, assicura il rispetto del principio fondamentale di eguaglianza del voto scolpito nell'articolo 48 della Costituzione, in mancanza del quale la stessa sentenza ravvisa «un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione». Quindi solo un consenso nelle urne tale da far raggiungere quella soglia potrà consentire l'attribuzione del premio, che comunque non potrà concorrere al raggiungimento di una maggioranza superiore ai 340 seggi.

Vorrei concludere, senza tediarvi ulteriormente con gli altri elementi della legge elettorale, che comunque avremo modo di esaminare e di approfondire e che trovate nel testo della relazione di quest'oggi (che lascio agli atti della Commissione), ribadendo che per il Governo questa, dopo tanti anni, è un'occasione unica di cambiamento e di rinnovamento profondo (non soltanto del Senato, ma in generale del sistema istituzionale del nostro Paese) e di rivisitazione del rapporto tra lo Stato, le Regioni e le autonomie. Siamo perfettamente consapevoli che è una sfida impegnativa. Siamo anche perfettamente consapevoli che ci sono delle perplessità e delle posizioni diverse e legittime, che sono maturate in anni di approfondimento e di discussione intorno a temi così delicati e che ovviamente affronteremo in un dibattito parlamentare che si protrarrà necessariamente nel tempo, con i tempi previsti dalla Costituzione (come è ovvio e com'è normale).

È ovvio che inizia per noi un percorso di confronto e di discussione approfondita, in cui chiaramente rispetteremo, come è doveroso, il ruolo dei Gruppi parlamentari e dei singoli senatori nel contributo a questo percorso, ma ribadendo che, ad avviso del Governo, c'è l'esigenza di impri-

mere un'accelerazione e comunque di mantener fede a degli impegni assunti da tante forze politiche nei confronti dei cittadini rispetto ad un'esigenza di trasformazione e di cambiamento vero.

Sappiamo anche che la scelta del Governo di presentare un proprio testo sulle riforme costituzionali, per quanto legittima costituzionalmente, è vista da alcuni come una forzatura rispetto a quella che è stata in passato la prassi sull'approccio alle riforme costituzionali (non unitaria e non unanime, perché ci sono altri precedenti in questo senso). Conto però anche sulla collaborazione, sul confronto e sul dibattito utile e proficuo con questa Commissione e in generale con il Senato, per poter migliorare, dove è da migliorare, questo testo che il Governo propone, cercando di mantener fede all'impostazione, all'impianto e alla filosofia che hanno ispirato questo lavoro e che ho cercato oggi di delineare nei suoi tratti essenziali, invitando tutti ad aiutarci e a collaborare, perché l'impegno che il Governo ha assunto di arrivare ad un'approvazione in prima lettura del testo in Senato entro il 25 maggio possa essere realizzato.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il ministro Boschi e lascio la parola ai colleghi che intendano intervenire.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, intervengo non sul merito, ma sull'ordine dei lavori. Vorrei chiedere al Ministro se esiste il testo formale del disegno di legge costituzionale. Esiste una copia del testo di questo progetto che verrà trasmesso alla Presidenza della Repubblica per la firma?

BOSCHI, *ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento*. Esiste, già pubblicato da ieri sul sito del Governo, il progetto di riforma costituzionale, predisposto in forma di testo a fronte; ovviamente il disegno di legge costituzionale verrà trasmesso quanto prima, con la relazione di accompagnamento.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Mi riservo allora, signora Presidente, di formulare le domande non appena sarò in possesso del testo ufficiale del disegno di legge costituzionale.

Proprio rispetto a questo, signora Presidente, avevo chiesto di sapere quali fossero le deleghe dei vari Ministri, per poter porre domande appropriate. Alle ore 14, prima dell'audizione del Ministro, abbiamo concluso l'audizione di un funzionario del Ministero dell'interno a cui ho rivolto questa domanda, che sottopongo nuovamente perché non ho avuto una risposta, ma che credo sia assolutamente necessario ed urgente affrontare.

Poiché il Ministro, in premessa, ha parlato della materia elettorale, ho posto al rappresentante del Ministero dell'interno una questione. Nell'ipotesi di uno scioglimento anticipato delle Camere, avremmo una legge elettorale che, per la Camera, è applicabile, secondo la sentenza della Corte costituzionale, recuperando il meccanismo della preferenza, che era stato utilizzato l'ultima volta nel 1992, mentre, per il Senato, non potrebbe ap-

plicarsi, in quanto per esso non vi è mai stata la possibilità di indicare preferenze. Al di là della valutazione politica sul perché si sia intervenuti sull'unico ramo del Parlamento che era già in grado di funzionare e non si sia toccato quello dove, a mio parere, la legge non è immediatamente utilizzabile, il mio quesito è il seguente: se domani si dovessero sciogliere le Camere, con quale strumento elettorale si andrebbe al voto per il Senato? Quando poi ci sarà il testo, porrò il quesito sul merito della riforma costituzionale.

PRESIDENTE. Mi permetto di dire che, dato che il Ministro, nella sua relazione, ha riferito in modo esauriente sul progetto di riforma costituzionale, che peraltro credo ciascuno di noi abbia già consultato sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quella odierna è un'opportunità per ragionare sui temi di cui la Commissione si occuperà, a cominciare da quello della riforma del Senato.

BOSCHI, *ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento*. In realtà, come avevamo concordato, mi riservo di replicare ai quesiti giovedì prossimo.

Oggi quindi raccoglierò le domande poste dai senatori sulle linee programmatiche. Peraltro, sono scesa molto nello specifico perché, avendo approvato ieri in Consiglio dei Ministri un testo che poi sarà all'esame di questa Commissione, ho ritenuto opportuno cogliere questa occasione anche, se lo ritenete utile, per approfondire nel merito alcuni aspetti.

Per quanto riguarda le deleghe, al di là del decreto, che individua nella mia competenza il Ministero per i rapporti con il Parlamento e le riforme costituzionali, non sono state ancora attribuite puntualmente, se a questo si riferisce il senatore Calderoli.

MINEO (PD). Desidero innanzitutto ringraziare in modo non formale il ministro Boschi, perché credo ci abbia fatto fare un passo in avanti nel comprendere quali fossero le ragioni della drammatizzazione obiettiva con cui il Governo ha affrontato la questione delle riforme istituzionali ed in particolare la riforma del Senato. Non, come si scrive sui giornali, perché il Governo fosse preoccupato del fatto che qualcuno non volesse superare il bicameralismo paritario (noi sappiamo bene, signora Presidente, che c'è una larga maggioranza, al Senato, favorevole a superare il bicameralismo paritario, anche per conferire solo alla Camera la titolarità del rapporto di fiducia e l'esame delle leggi di bilancio) e neppure perché qualche difensore della casta non volesse ridurre il numero dei parlamentari (io probabilmente, insieme ad altri senatori, presenterò un disegno di legge costituzionale che prevede addirittura il dimezzamento del numero dei parlamentari rispetto a quello attuale). Non c'è quindi il problema della riforma contro la casta ma – da quanto capisco dalla relazione del ministro Boschi (anche se naturalmente posso sbagliare) – il problema è un altro: c'è una forte preoccupazione del Governo di ricondurre ad unità la realtà di Enti locali, Comuni e Regioni che, nell'ultimo periodo hanno esteso la loro

sfera d'influenza ad un punto tale da potersi prefigurare un conflitto pericoloso per la Repubblica tra autonomie e Stato centrale.

La soluzione che mi pare che il Governo proponga è che sarebbe utile portare a Roma, per i giorni in cui è possibile farlo, tutti i presidenti di Regione, un certo numero di sindaci e di amministratori regionali che avrebbero, in questa loro funzione di componenti del Senato delle autonomie, un rapporto diretto con il potere politico e di governo. Peraltro, quest'ultimo verrebbe ad essere molto più forte dopo una riforma della legge elettorale alla Camera che dà al vincitore delle elezioni la possibilità di esercitare per tutta la legislatura, e con tutto comodo, una specie di «dittatura della maggioranza». Non solo perché, come ha detto il Ministro, basta il 37 per cento dei voti validi per avere il premio di maggioranza, ma anche perché, con le soglie di sbarramento, si tengono fuori dalla rappresentanza i partiti minori (sostanzialmente, guardando alla realtà attuale, tutti i partiti tranne tre). Inoltre, con il procedimento di composizione delle liste e in virtù del calcolo nazionale nella ripartizione dei seggi, il capo della coalizione vincente, come anche quello della coalizione che non vince, ha una possibilità di controllo sui suoi parlamentari che non è stata data forse neppure con il tanto deprecato «Porcellum».

Vorrei ricevere ulteriori chiarimenti su due punti.

Il problema, se impostato correttamente, è quello del rapporto fra Stato centrale ed autonomie. Perché, allora, non procedere con l'elezione di un numero molto ridotto di senatori, anche solo 100 (si pensi che negli Stati Uniti c'è un Senato composto da 100 persone) nelle Regioni e contestualmente all'elezione dei Consigli regionali? Se l'elettore elegge il presidente della Regione ed il senatore, la rappresentanza è assolutamente una rappresentanza delle autonomie, allo stesso titolo di un senatore che è anche consigliere regionale, che è anche sindaco, che è anche presidente di Regione e che quindi ha compiti gravosissimi dal punto di vista amministrativo. Di questo vorrei capire il motivo.

Aggiungo che ci sono altre caratteristiche che non mi convincono. Quando il senatore consigliere regionale o il sindaco viene a Roma, si troverà a dover assumere posizioni non soltanto sulle questioni delle autonomie, che credo conosca molto bene, ma anche su importantissime questioni di rilevanza costituzionale ed in realtà è l'unico possibile bilanciamento dei poteri rispetto alla «dittatura della maggioranza» – lo dico senza usare questa frase come un insulto – che la coalizione vincente può esercitare alla Camera su questioni fondamentali.

Quando si parla di revisione della costituzione, potrebbe esserci un demagogo che ha vinto le elezioni alla Camera che propone, ad esempio, che l'inviolabilità del domicilio prevista in Costituzione non ci sia più o che il diritto alla difesa in giudizio per ogni cittadino non venga più tutelato. Per affrontare cose di questo genere il consigliere regionale e il sindaco avranno bisogno di sottrarre molto del loro tempo all'attività amministrativa. Cosa faremo? Faremo dappertutto degli uffici del Senato con dipendenti ed esperti che permettano a questi bravissimi senatori del futuro di prepararsi su questi temi? Qual è la *ratio* di avere questo tipo di

controllo su questioni ordinamentali, istituzionali e sui trattati europei da parte dei consiglieri regionali e dei sindaci e non di persone elette all'uopo? Non la capisco.

Richiamando l'esempio del *Bundesrat*, vorrei ricordare che i suoi membri sono eletti di secondo grado e votano unitariamente per il *Land*. In Germania c'è una legge elettorale talmente proporzionale da costringere il cancelliere Angela Merkel – che ha preso un robusto 42 per cento e non il 37 per cento – a fare una coalizione, dopo lunghe trattative, con il partito che aveva battuto alle elezioni. Quindi, in Germania il principio di rappresentanza è ben garantito da una sola Camera. Non solo; ricordo che c'è uno sbarramento non alto, come quello previsto dal cosiddetto *Italicum*, e quindi una serie di altri partiti, oltre i maggiori, accedono al Parlamento. Qual è allora l'obiettivo? È quello di avere un'assemblea dei consiglieri regionali e dei sindaci debole per poterla in qualche misura, se non coartare, convincere con gli argomenti forti che ha il Governo? Voi immaginate poter convincere tre o quattro Regioni che hanno bisogno di finanziamenti rapidi per qualche problema, visto che la *spending review* e la riduzione dei poteri alle Regioni vanno di *de plano*, con la forza di coercizione che ha il Governo. Questi sono i dubbi che vorrei fossero sciolti.

Non capisco perché drammatizzare un confronto solo sulla questione della non elettività del Senato, sapendo che è assolutamente sensato ridurre il numero di parlamentari, ma è incomprensibile a chiunque perché il numero dei parlamentari si debba ridurre completamente al Senato, prevedendo parlamentari che fanno già un altro lavoro, mentre invece, alla Camera, debba rimanere un numero di parlamentari così alto. In questa fase vorrei avere solo dei chiarimenti.

ROMANI Paolo (*FI-PdL XVII*). Signora Ministro, anzitutto la ringrazio per la relazione. Si inaugura oggi, in questa sede, un percorso di riforma che lei ha evocato in più di un passaggio della sua relazione, facendo capire quanto il governo Renzi ci tenga e quanto voglia arrivarci velocemente, fissando addirittura la scadenza del 25 maggio, che ritengo molto ravvicinata.

Lei oggi correttamente ha posto il doppio problema della riforma costituzionale del Senato e del Titolo V, da una parte, e della riforma elettorale, dall'altra. Vorrei fare un intervento breve, cercando di mettere in ordine la tanta confusione che c'è al riguardo.

La conferenza stampa di ieri del Presidente del Consiglio è stata abbastanza perentoria ed esuberante. In termini di chiarezza e di trasparenza, è bene che, se si deve iniziare un percorso, ci si metta subito d'accordo quantomeno sulla direzione da intraprendere: se poi ci saranno inciampi lungo il percorso, lo vedremo.

Tutto nasce, come è stato ribadito anche ieri dal presidente del Consiglio, da un accordo che fu fatto nella sede del Nazareno il 18 gennaio di quest'anno, al quale noi intendiamo rimanere fedeli. In quella sede, furono dette molte cose e l'incontro fu abbastanza lungo. Si parlò a lungo di

legge elettorale, dopo alcune nostre titubanze, accettammo il criterio del ballottaggio sulla legge elettorale. Si parlò giustamente e legittimamente della riforma dell'articolo 117, con l'abolizione delle materie concorrenti che hanno bloccato il processo legislativo, e di operatività complessiva tra Regioni e Stato: ricordo che le grandi infrastrutture si sono bloccate anche per le materie concorrenti e per l'articolo 117.

Si accennò al Senato, sul quale non furono dette molte cose e, quindi, l'approfondimento che è stato fatto successivamente è un approfondimento legittimo che il Governo, dovendo entrare nel percorso riformatore, ha giustamente fatto e proposto.

Lei correttamente ha fatto un accenno al fatto che non è irriuale che il Governo proponga una riforma istituzionale: abitualmente lo fanno il Parlamento e le forze politiche, ma, in un momento in cui l'Esecutivo ha la necessità di dare un segnale forte al Paese, è comprensibile che il Governo mostri che è a disposizione e che anzi è la guida di un processo riformatore.

Il Senato rappresenta forse il punto più difficile. Mentre la sentivo parlare, mi veniva in mente che nel 1787 la convenzione di Filadelfia discusse su come doveva essere la forma di bicameralismo negli Stati Uniti. C'era la proposta della Virginia e quella del New Jersey. Gli uni erano appassionati ad un criterio proporzionale, gli altri ad un criterio rappresentativo dello Stato. Venne fuori il famoso «compromesso del Connecticut», in base al quale il sistema bicamerale americano da un lato presenta il Congresso, a base formalmente e puramente proporzionale, e dall'altro il Senato, in rappresentanza paritaria fra tutti gli Stati, i più piccoli come i più grandi, la Valle d'Aosta come la Lombardia. Ricordo che, in quell'occasione, fu anche deciso che la rappresentanza degli uomini di colore, che nel Sud erano più numerosi che al Nord, doveva essere pesata, perché la parte proporzionale teneva conto della popolazione complessiva e, quindi, anche di coloro che erano schiavi. Gli uomini di colore furono allora conteggiati come i tre quinti; ogni uomo di colore valeva tre quinti rispetto all'uomo bianco.

In questa Convenzione ci furono alcuni compromessi un po' precari; immaginare infatti che una persona di colore valesse tre quinti rispetto ad un uomo bianco, significa che probabilmente furono fatti dei compromessi che non sarebbero perfettamente condivisibili se visti oggi. Ho inoltre l'impressione che anche il compromesso tra le due Camere avesse qualche piccolo segnale di precarietà. Faccio fatica a immaginare che la Valle d'Aosta debba essere rappresentata esattamente come la Lombardia. Non ne capisco il senso e non comprendo nemmeno quando lei afferma che il Senato che nasce per riportare ad unità il sistema delle autonomie deve necessariamente essere fino in fondo un'emanazione di quel sistema.

In quel patto del 18 gennaio, alla fine, ci fu anche un patto di rinegoziazione. Lo ricordo perché non vorrei che poi si dicesse che ci vogliamo sottrarre al percorso della riforma. In tale patto si prevedeva che si facesse riferimento a ciò che non era stato approfondito in quella sede. Siccome il Senato, nella forma oggi proposta, non corrisponde o

non era presente in quel patto, forse, al di là della perentorietà – oggi molto più garbata da parte sua, Ministro, rispetto alla conferenza stampa di ieri – ritengo che ci sia tutto lo spazio per poter fare un vero ed autentico approfondimento.

Non entro nel merito delle cose dette dal collega Mineo, che in parte condivido, circa la necessità per una Camera di questo tipo di essere eletta a suffragio universale: rimango convinto che sia comunque una buona cosa. Rimango convinto che un'istituzione nazionale debba essere comunque suffragata da un voto dei cittadini. Ne ero convinto quando parlammo delle città metropolitane; abbiamo allora votato contro, ma abbiamo dovuto subire l'elezione di secondo grado del sindaco metropolitano, anche se spero che la Camera cambi idea al riguardo.

La pregherei, però, Ministro, di chiarire una cosa. Lei non ha posto oggi una priorità sui problemi che dovremo affrontare: prima la legge elettorale o prima il percorso riformatore?

Il secondo problema è relativo al Senato. Ho colto nelle sue parole la disponibilità del Governo ad approfondire la questione in questa sede ed anche a cambiare. Non ribadisco quanto lei ha proposto, convinti come siamo che un processo riformatore coraggioso, quale quello che propone oggi il Governo, ci trova d'accordo nell'obiettivo finale. Il rapporto di fiducia e l'attività legislativa, nella quotidianità dell'azione di Governo, ri-guarderanno una sola Camera. Per ciò che riguarda tutto il resto, un discorso a parte va fatto per l'elezione del Presidente della Repubblica: lo dico in questa sede, affinché rimanga a verbale. Non capisco, infatti, come in una Camera così combinata si possa procedere, vista la somma dei numeri, ad eleggere il Presidente della Repubblica, le cui prerogative non vengono modificate ma che la storia recente insegna può assumere poteri ben rilevanti e diversi da quelli che la Carta costituzionale ordinariamente gli assegna. Quindi, probabilmente, su questi temi vale la pena procedere ad un ripensamento.

Mi fermo qui, signor Ministro, perché non voglio andare oltre: volevo solamente soppesare – se mi è consentito usare questo termine – quanto da lei proposto e anche ricordarle, con molta serenità, tranquillità e pacatezza, quali possono essere i punti per noi assolutamente non condivisibili rispetto alla proposta che anche oggi ci ha avanzato.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Desidero ringraziare anche io il ministro Boschi.

Premetto che il mio non sarà un intervento esaustivo, perché quando vedremo il disegno di legge costituzionale, entreremo molto di più nel merito. Vorrei però lasciare a verbale alcune riflessioni, che non solo rappresentano il nostro punto di vista, ma pongono anche delle domande.

Tengo a sottolineare che ritengo davvero irrituale che si inizi un processo di revisione costituzionale con un'iniziativa del Governo. Lei sa, signor Ministro, che abbiamo fatto una dura battaglia anche sulla revisione dell'articolo 138 della Costituzione, anche se comunque, in quel caso, si voleva istituire un comitato bicamerale per le riforme. Anche dal punto

di vista della legittimità del processo riformatore riteniamo che ciò sia assolutamente irrituale e ritengo altrettanto irrituale il fatto che il Ministro abbia posto una data di fine a tale processo, che – guarda caso – coincide con la data delle prossime elezioni. L'invito pressante del Governo è infatti teso a concludere il percorso in prima lettura, al Senato, entro il 25 maggio. Anche questo aspetto, francamente, merita un'ulteriore replica da parte del Ministro, perché tutto ciò appare, francamente, *sui generis*. È evidente a tutti che se così fosse, le dichiarazioni finali del Ministro sul fatto che si sta iniziando un percorso, che si è aperti al contributo dei senatori, i quali sono dunque invitati a fornirlo, appare almeno un po' ipocrita. Tutto ciò avrebbe il sapore di una specie di questione fiducia posta su questo progetto e ciò legittimerebbe tutti i nostri dubbi.

Vorrei sottolineare che non ci piace la piega che si sta prendendo, con sempre maggiore forza, in questo nostro Paese, ovvero la tendenza a restringere sempre di più lo spazio della sovranità popolare. Già in occasione del disegno di legge sulle Province, abbiamo visto che si intende portare avanti l'idea che le elezioni debbano essere di secondo livello. È dunque evidente che tale questione, posta anche per il Senato, non sia di poco conto, dal momento che, come prevede la nostra Costituzione, la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Non devo insegnare al Ministro, che proviene da fini studi giuridici, che la forma principale di tale sovranità è l'elezione diretta dei propri rappresentanti. La crisi del rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni ha radici ormai abbastanza profonde e, per riconquistare tale fiducia, non basta dire che si faranno «di corsa» le riforme. Bisogna comprendere dove si vuole incidere e come si vuole andare avanti. Ciò riguarda anche la questione della semplificazione dei processi decisionali e anche quella dell'efficacia e della capacità di assumere rapidamente delle decisioni.

Abbiamo un problema molto grande, signor Ministro, che riguarda l'iper-produzione legislativa del nostro sistema: la legislazione viene infatti cambiata in continuazione. Il Ministro sa perfettamente che – come è già avvenuto e come avviene anzi con una certa costanza – prima si approva la legge di stabilità e poi, con il decreto-legge di proroga dei termini, a fine anno, si incide nuovamente sulla normativa. Manca dunque un lavoro sistematico e ciò fa sì che non si riesca mai a compiere una verifica effettiva dell'efficacia e dell'impatto delle leggi, creando così un'iper-trofia normativa. Vedo però che non avete affrontato la questione della semplificazione, ma avete indirizzato l'attenzione su quanto è stato da anni, giustamente, al centro del dibattito sulle riforme, ovvero l'intervento sul cosiddetto bicameralismo perfetto.

Il dibattito è sempre stato di questo tipo e dunque su questo dovremo concentrarci. Per superare il bicameralismo perfetto, bisogna innanzitutto distinguere nettamente le funzioni delle due Camere, anche se si può decidere tranquillamente di prevedere una sola Camera: su questo aspetto tornerò successivamente. Bisogna partire innanzitutto dalla distinzione tra le funzioni e non dalla composizione, come invece mi pare di com-

prendere si stia facendo. Siamo d'accordo sul fatto che il rapporto di fiducia, la legge di bilancio, la maggior parte delle leggi ordinarie e la conversione dei decreti-legge siano posti in capo alla Camera dei deputati, ma a maggior ragione bisogna essere molto precisi e chiari sulle funzioni che si vogliono dare al Senato.

In passato sono stata anche più dura, ma ora mi limito a dire che, nel migliore dei casi, quello che proponete è una specie di doppione della Conferenza Stato-Regioni. Io sono per rafforzare tale Conferenza, ma certo non per crearne un'altra da trasferire al Senato. Nella versione più cattiva potrei dire che si propone una specie di «dopolavoro», in cui saranno impegnati i rappresentanti delle Regioni, che non sono eletti in coincidenza con le elezioni regionali, ma dei presidenti di Regione o dei consiglieri regionali, che dovrebbero occuparsi molto del governo del proprio territorio. Inoltre, per come ci è stato presentato, il progetto si propone di dare al Senato delle funzioni molto residuali.

Rimane in capo al Senato la legge di revisione costituzionale... (*Brusio*).

PRESIDENTE. Colleghi, vi prego di fare silenzio: non è possibile intervenire con questo brusio.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). A proposito del compromesso del Connecticut citato dal senatore Paolo Romani, secondo cui gli uomini neri valevano tre quinti di un uomo bianco, mi viene da dire che, visto il disegno di legge elettorale, alle donne viene riconosciuto un peso pari ad un terzo di una persona umana. Però almeno riconoscetemi il diritto di terminare il mio intervento.

PRESIDENTE. Quando lei ha ricordato il compromesso del Connecticut, senatore Paolo Romani, avrei giurato che prima o poi qualcuna di noi avrebbe fatto questo riferimento.

ROMANI Paolo (*FI-PdL XVII*). Effettivamente «me la sono cercata».

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Penso poi a come sarà composto il futuro Senato e al fatto che la rappresentanza sarà paritaria tra tutte le Regioni, piccole, grandi e medie. Tutto questo in un Paese come il nostro: vorrei qui ribadire che noi non siamo la Germania, che ha fatto grandi sforzi per riunificarsi e quindi ha un senso forte dell'unità nazionale. Noi siamo in una situazione leggermente diversa. Con la composizione che voi indicate potremmo trovarci, rispetto al compito dell'elezione del Presidente della Repubblica, con 21 senatori nominati (che sono il 15 per cento, quindi non stiamo parlando di poca cosa), più questa rappresentanza regionale paritaria, con il rischio di conflittualità fra le diverse aree geografiche del Paese.

Faccio queste domande, perché vorrei invitare a riflettere sulle questioni che si pongono davanti a noi. Se diversifichiamo le funzioni del Se-

nato – lo diceva prima anche il senatore Mineo – a mio avviso dovremmo allora accentuare davvero le funzioni di garanzia e di competenza esclusiva su alcuni campi. Voi prevedete che il Senato mantenga la competenza, insieme alla Camera, sulle leggi di revisione costituzionale; ma io penso, ad esempio, anche alle leggi che riguardano i diritti di libertà personale. Per quanto riguarda le funzioni di garanzia, voi attribuite il potere di inchiesta solo alla Camera, mentre sarebbe invece assolutamente necessario, proprio perché il Senato è sganciato dal rapporto di fiducia e dalle maggioranze politiche, che questo potere fosse posto tutto in capo al Senato stesso. Sono questioni che pongo a lei, signora Ministro, e su cui dovrebbe basarsi una discussione vera e seria, se si vuole superare il bicameralismo perfetto, con una distinzione vera di funzioni, pensando però che il nostro è un sistema che ha bisogno comunque di pesi e di contrappesi. Ciò è tanto più vero se pensiamo alla legge elettorale che affianca il progetto di riforma costituzionale. Poi entreremo ancora di più nel merito, ma vorrei fare quattro conti. Potrebbe persino darsi il caso che una lista o una coalizione con il 25 per cento dei voti ottenga la maggioranza dei seggi. Lei comprende bene, signora Ministro, che, se in questo sistema le questioni di garanzia vengono attribuite alla stessa Camera, non so come tutto questo possa essere bilanciato.

Passo ora alla questione della riduzione dei costi e della non elezione diretta del Senato. Come ho già detto in premessa, penso che il suffragio universale sia il cuore della democrazia. La riduzione dei parlamentari si può ottenere riducendo drasticamente il numero dei membri della Camera dei deputati, che invece nel vostro disegno rimane assolutamente intatto. Nell'ultimo disegno di legge, inoltre, avete previsto che gli *ex* Presidenti della Repubblica siano deputati a vita.

BOSCHI, *ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento*. Nel testo attuale è previsto che siano senatori a vita.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Comunque al Senato si arriva a riduzioni di numero molto forti. Ma non è un problema di numero, bensì di forza, soprattutto se al Senato venissero attribuite – come noi pensiamo si debba fare – forti funzioni di garanzia e un potere esclusivo sulla legislazione europea. Ciò potrebbe essere posto in capo anche ad un numero molto ridotto di senatori; ma, proprio perché dovrebbero avere, a mio avviso, anche funzioni di garanzia, a maggior ragione dovrebbero essere eletti a suffragio universale.

Le questioni che poniamo meritano non solo le sue risposte (non è evidentemente questa la questione), signora Ministro, ma anche tutto il tempo necessario per discutere con serietà di questa vicenda.

Tra le altre cose, lei ha definito il Senato come un raccordo con le autonomie, tornando ad un'idea di attribuzione dal mio punto di vista abbastanza residuale. Onestamente non credo che il rafforzamento delle Regioni e delle autonomie possa aver luogo solo perché viene concesso loro

un posto all'interno del Senato qui a Roma: questo francamente è abbastanza riduttivo.

Vorrei inoltre mettere in guardia su un aspetto. Quando fu fatta la riforma del Titolo V, era molto sentito inoltre il tema del federalismo, che rappresenta una tradizione assolutamente nobile del pensiero politico del nostro Paese. Si arrivò quindi con molta fretta a quella modifica del Titolo V, che – ahimè – ci è costata molto. Questo è un invito alla riflessione; le riforme debbono essere fatte sulla base di una riflessione molto attenta. Soprattutto è un invito a non pensare che le riforme, in particolare quelle costituzionali, possano essere legate solo al tema dei costi. Questo è un problema diverso, perché si può intervenire diminuendo drasticamente i parlamentari e riducendo l'indennità da questi percepita. Contemporaneamente, mi permetto di dire che, se decidiamo che comanda uno solo, risparmiamo un sacco di soldi; però anche con il fascismo non si risparmiò molto, alla fine.

MAURO Mario (*PI*). Signora Presidente, il mio intervento sarà molto breve. Ringrazio il Ministro per la disamina dei provvedimenti cui ha fatto riferimento nella sua esposizione. Partecipo e contribuisco a questa fase della discussione attraverso due osservazioni.

La prima è relativa ad un concetto sul quale chiedo chiarimenti al Governo, cioè al tema delle autonomie, che rappresenta, se non vado errato, uno degli snodi centrali della riflessione di carattere costituzionale. La difficoltà che vedo è nella congruità di un sistema che, attraverso l'ambizione della correzione delle contraddizioni che vengono fuori dall'ultima riforma costituzionale del Titolo V, rimedia forse in parte o ambisce a rimediare in parte a quelle contraddizioni, ma di fatto riporta ad una visione centralista dello Stato e, dall'altro lato, enuncia proprio in questo momento la formula di un Senato delle autonomie. Quindi credo che sarebbe utile che il Ministro, nella sua replica, ci spiegasse come conciliare passaggi che, dal mio punto di vista, ad una prima sommaria lettura e all'ascolto di quanto il Governo ha riferito, onestamente mi sembrano ferire quello che è il principio di autonomia e la sua incidenza nel quadro costituzionale.

La seconda riflessione che a questa è collegata riguarda in questo senso lo scopo del Senato così come andiamo ad immaginarlo. Per essere chiaro, mi servirò di un esempio: io porto l'orologio, che serve a misurare il tempo, ma se invece di usarlo per questo ne contraddico lo scopo obbligando ad esempio l'amico senatore Paolo Romani ad ingoiarlo, evidentemente faccio del male al senatore, ma soprattutto nego lo scopo dell'oggetto. Se lo scopo che si definisce attraverso questa azione è quello di un Senato delle autonomie e contemporaneamente si incoraggia un indirizzo sostanzialmente neocentralista, in qualche modo sarebbe meglio abolire del tutto il Senato.

CAMPANELLA (*Misto*). In prima battuta, vorrei sgomberare il campo da tanti ragionamenti che sono stati fatti anche in altra sede sulla

riduzione dei costi, perché il Senato, a quanto mi risulta, ha un bilancio di circa 540 milioni, 80 dei quali destinati ai senatori in carica. Non sarebbe quindi molto più efficace, laddove si parlasse di riduzione dei costi, un intervento sul numero, oltre che sulle indennità, dei deputati e dei senatori?

Con tutta evidenza, però, l'obiettivo è un altro. L'obiettivo secondo noi viene correttamente evidenziato mettendo insieme le due riforme: la riforma del Senato, che viene sostanzialmente sterilizzato, facendolo diventare un organo residuale nell'architettura istituzionale, e la riforma del sistema elettorale della Camera che la rende, se mi è consentito questo aggettivo, «comoda per il Governo»: sostanzialmente, infatti, potrebbe essere un ottimo posto in cui il Governo viene a rilassarsi dalle sue fatiche, quando ha problemi, dove le sue tesi verrebbero sempre accolte.

ROMANI Paolo (*FI-PdL XVII*). Una coperta di Linus.

CAMPANELLA (*Misto*). Sì, una sorta di coperta di Linus.

Noi siamo contrari a questa visione, perché riteniamo che la mancanza di produttività del sistema politico italiano non sia tanto dovuta al bicameralismo perfetto, che comunque abbiamo già proposto di modificare (abbiamo presentato un disegno di legge in questo senso, per specializzare le due Camere e quindi ripartirne le competenze), quanto ad una confusione di ruoli che oggi in questa Aula si è riproposta. C'è infatti una sostanziale invasione di campo continua del Governo sull'attività delle Camere, anche adesso, quando il Governo fa suo un ruolo forte ed invasivo di promozione della riforma del Parlamento, che dovrebbe essere una delle fondamentali competenze del Parlamento stesso.

Quello che secondo noi serve a questo Paese è un maggiore e più efficace controllo del Parlamento sull'attività del Governo ed una sottrazione del Parlamento alla regia del Governo nel proprio esercizio, cosa, che in questo anno di attività, ho avuto più volte modo di sperimentare.

Il Governo non è controllato dalle Camere, perché tramite la maggioranza che lo sostiene nelle Camere in pratica fa il bello e il cattivo tempo: ho visto più volte, in Commissione e in Aula, approvare disegni di legge di conversione di decreti-legge manifestamente eterogenei e che la maggioranza votava come omogenei, che non erano in tutte le parti urgenti e necessari e che la maggioranza votava come urgenti e necessari. Sostanzialmente quindi c'è un'invasione di campo da parte del Governo nell'attività del Parlamento.

Quella che noi auspichiamo è sicuramente una riduzione dei costi, che si può ottenere, non è un problema: credo che la maggioranza dei colleghi concordino sulla opportunità di una drastica riduzione del numero dei parlamentari sia in questa sia nell'altra Camera; poi alcuni tra noi sono anche d'accordo su una riduzione degli emolumenti dei parlamentari e questo comporterebbe una ulteriore riduzione dei costi. Non è questo che ci frena, ma non siamo disposti a condividere una visione degli amministratori delle autonomie locali come persone che hanno tempo libero,

perché in pratica il Governo ci viene a proporre degli amministratori, dei presidenti di Regioni, dei sindaci di Comuni capoluogo che vengano a discutere d'altro, sapendo che di norma hanno già difficoltà a svolgere le proprie attività ordinarie. Più volte mi è capitato di sentire di sindaci che lavorano anche di notte. Praticamente a queste persone assegniamo un'altra competenza, a parità di emolumenti (ma questo è marginale), assegnando loro altre funzioni.

Se riteniamo opportuno dare spazio alle visioni delle autonomie locali in sede centrale, probabilmente è il caso di modificare in modo profondo ed efficace i luoghi di confronto tra Stato e autonomie locali (penso ad esempio alla Conferenza Stato-Regioni), senza eliminare una delle due Camere che possa occuparsi di alcuni temi come la modifica della Costituzione, le riforme elettorali, le riforme relative ai diritti fondamentali dei cittadini, le fasi ascendenti della legislazione dell'Unione europea, che è una delle grandi questioni dimenticate o comunque prese sotto gamba dell'attività del Parlamento.

I compiti, quindi, per un Senato ridotto che costi molto meno, ci sono tutti. Andare a sterilizzarlo per creare una sorta di Parlamento con un'unica Camera che si configuri come una sorta di «grande consiglio comunale» in cui il Presidente del Consiglio venga, faccia la sua relazione e se ne vada dopo l'applauso, francamente non mi pare sia in accordo neanche lontanamente con lo spirito della Costituzione che noi, pur volendola modificare, vogliamo proteggere e conservare.

CIOFFI (M5S). Vorrei rileggere alcuni passaggi della relazione del Ministro, di cui ci è stata fornita copia.

A pagina 6 si legge: «In definitiva, il nuovo Senato potrà essere non un duplicato parlamentare, quale oramai è percepito dai cittadini». La mia semplice domanda è: il problema è come è percepito il Senato?

A pagina 2, invece, è riportato: «Il progetto di revisione costituzionale» (...) «prende le mosse» (...) dall'esigenza di «rafforzare il governo unitario delle politiche pubbliche, al fine di consentire quella rapidità e incisività delle decisioni». L'altra domanda, allora, è se sia importante che le decisioni siano rapide ed incisive o che siano giuste.

A pagina 5 c'è scritto: «La Camera dei deputati diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando» (...) «la funzione legislativa» (...) «e quella di controllo sull'operato del Governo».

Il dubbio che mi pongo è semplicemente questo: se il Senato non ha più uno scopo, dal momento che eliminiamo il bicameralismo paritario, non pensate che sia opportuno ridurre i poteri del Governo? Se il Governo, come fa, con la fiducia e con la possibilità di emanare decreti-legge, impone il suo volere al Parlamento, a cosa serve il Parlamento? È una domanda semplice, banale, molto basilica. Se volete fare questo, abolite il Senato, ma fate sì che il Governo esegua solo ed esclusivamente la volontà di una Camera, dove però non ci sia il premio di maggioranza.

Se volete fare queste cose, abbiate il coraggio di dire che il Governo esegue e basta la volontà di una sola Camera. Avete il coraggio di fare

questo? Avete il coraggio di ridurre il potere del Governo? Questa è una sfida.

PRESIDENTE. Colleghi, il Ministro sta mostrando alla Commissione la massima disponibilità. Verrà infatti anche giovedì per rispondere alle domande che le verranno poste nel corso del dibattito. Poiché anche quella seduta durerà un paio di ore, per consentire a tutti di intervenire invito a contenersi nei tempi. In caso contrario, rischiamo di non riuscire a dare al Ministro il tempo per rispondere con ampiezza alle domande. Ricordo che ci saranno altre occasioni per discutere proprio di questi temi.

Cedo quindi la parola al senatore Maran, mentre gli interventi dei senatori Pagliari, Palermo, Crimi, Calderoli, Bruno, Migliavacca, Lo Moro, Cociancich, Russo, Morra e De Monte, proseguiranno nella seduta di giovedì prossimo, 3 aprile, già convocata per le ore 14.

MARAN (*ScpI*). Signora Presidente, cercherò di illustrare il mio punto di vista in maniera molto schematica. Il mio Gruppo sosterrà lo sforzo riformatore e l'iniziativa del Governo, valutando ovviamente nel merito e nel dettaglio le ipotesi e le proposte correttive.

Vorrei però arrivare al nodo che ritengo rappresenti la questione di fondo sulla quale andrebbe fatta una riflessione. Il tema della riforma costituzionale viene posto all'ordine del giorno almeno da trent'anni e ogni volta c'è chi torna a parlare di una svolta autoritaria o di P2. È il dibattito di questi giorni, basta leggere i giornali per rendersene conto. Non è quindi una novità. Evoco questa vicenda perché nonostante si torni a parlare di svolta autoritaria, la nostra Repubblica non è più quella di prima, ma è già cambiata e risulta incompiuta, a metà. Un'arguta osservazione di Ilvo Diamanti la definiva una «Repubblica preterintenzionale» perché è cambiata al di là delle intenzioni, spesso, nonostante le nostre intenzioni e «a sua insaputa».

Potrei fare un lungo elenco, ma ricordo solo che è da un pezzo che la *premiership* è diventata la vera e fondamentale posta in gioco. Noi siamo usciti vent'anni fa dal sistema parlamentare senza entrare da nessuna parte. Non sarebbe perciò male ricordare che con la legge n. 3 del 2001 è stato completamente riformato il Titolo V e, quindi, completamente riformato l'equilibrio e il rapporto tra i livelli territoriali. C'è chi ritiene quella riforma come la più sciagurata riforma della Costituzione mai realizzata. Tuttavia, comunque la si giudichi, quell'intervento voluto dal centro sinistra all'epoca del governo Amato e, poi, confermato dal *referendum* popolare, ha rivoluzionato i rapporti tra gli enti costitutivi dello Stato.

È ormai cosa condivisa il fatto che il Titolo V rappresenti seri difetti di funzionamento. C'è una lunga serie di questioni, a cominciare dall'eccessiva fede che si era riposta allora nel riparto per materie: il punto è che, di per sé, non è un male perché il riparto flessibile di competenze funziona in tutti gli ordinamenti federali, ove si parla di un sottile gioco di interferenze; la questione è che questa mobilità diventa un problema, quando mancano gli strumenti del coordinamento, quando in particolare

manca un ramo del Parlamento che possa assumere un ruolo di mediazione e di assorbimento dei conflitti tra lo Stato e le autonomie. Questo è il vero punto critico della riforma del Titolo V: la carenza di una stanza di compensazione istituzionale degli interessi che ha generato una numerosissima serie di conflitti che sono stati devoluti alla Corte costituzionale. Questo ha incoraggiato l'emersione del conflitto e la giurisdizionalizzazione dei rapporti tra interessi centrali e territoriali. Ricordo che allora il Presidente della Corte costituzionale aveva sottolineato un ruolo di supplenza non richiesto e non gradito. Questo è il punto. Se così stanno le cose, noi dobbiamo farcene una ragione. Il mantenimento dell'attuale bicameralismo non è sostenibile. Noi vogliamo mantenere la sostanza dell'impianto del Titolo V ed è questo che si fa con tutte le proposte di modifica perché, in realtà, la sostanza dei vari tentativi rimane quella.

Ma se vogliamo mantenere il Titolo V, Dobbiamo allora fare una «Camera federale». Anche se il tema del federalismo è stato rapidamente rimosso dal dibattito politico, ho ancora memoria di quando i giornali descrivevano il Veneto e il Friuli come l'Ulster o la Catalogna. Ho ancora memoria delle manifestazioni delle associazioni degli industriali a favore di un assetto federale dello Stato.

Se bisogna fare una «Camera federale», come bisogna farla? Il modello più sensato, a mio avviso, è quello del federalismo tedesco, nel quale la seconda Camera, il *Bundesrat*, non è elettiva ed è formata dai rappresentanti degli esecutivi regionali. I partiti, attraverso i parlamentari al *Bundestag*, e i *Länder*, attraverso i propri rappresentanti al *Bundesrat*, collaborano alla realizzazione della politica tedesca a livello federale. La funzione che obbligatoriamente deve rivestire una Camera federale, sempre se vogliamo mantenere l'ipotesi dell'impianto del Titolo V, non è solo o tanto quella di una Camera di riflessione rispetto alle deliberazioni che vengono assunte nella prima Camera, ma diventa il luogo di rappresentanza nel processo decisionale federale degli interessi degli enti territoriali che compongono quella federazione. Questo è il nodo che dobbiamo affrontare. Non è infatti un caso che nel *Bundesrat* non ci siano i gruppi parlamentari. Pertanto la frattura non è più quella politica della prima Camera, ma diventa quella territoriale.

Se vogliamo un sistema federale o, comunque, un sistema decentrato, si deve di necessità agire in questa direzione. Abbiamo cambiato idea? Pensiamo che le Regioni siano irrimediabilmente e irrecuperabili? Non le vogliamo più? Allora facciamo un'unica Camera e riportiamo le competenze in capo allo Stato centrale. Dunque, a mio avviso, la soluzione migliore per dare un ruolo effettivo alla seconda Camera, che non dispone più del voto di fiducia, è di assegnare al Senato un ruolo circoscritto, ma incisivo, all'interno del procedimento legislativo, sulla base di un'effettiva esigenza, che è quella del completamento del Titolo V della Costituzione.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signora Presidente, chiedo se è possibile che il Governo o il Servizio studi del Senato forniscano alla Commissione uno schema contenente le attuali indennità dei consiglieri regionali, divise per

Regione, e una ricostruzione, in euro e non in lire – come attualmente prevede la legge – degli emolumenti dei sindaci dei capoluoghi regionali. Temo infatti che rischiamo, alla fine, di accrescere gli emolumenti dei consiglieri regionali. La legge vigente riporta ancora le cifre in lire e successivamente è stato approvato un provvedimento che ha fatto salire l'emolumento di ciascun sindaco al livello dei sindaci del Comune di classe superiore, così ciascuno è stato promosso, come accade ai militari al momento del pensionamento, ad un livello superiore.

PRESIDENTE. Considerando che sono ancora iscritti a parlare i senatori Pagliari, Palermo, Crimi, Calderoli, Bruno, Migliavacca, Lo Moro, Cociancich, Russo, Morra e De Monte, propongo di proseguire il dibattito sulle comunicazioni del Ministro nella seduta di giovedì prossimo, 3 aprile, già convocata per le ore 14.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Ringrazio dunque il Ministro per la sua disponibilità.

Rinvio il seguito della procedura informativa in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

