

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali ».

Audizione di Giovanni Guzzetta, professore di diritto pubblico presso l'Università di Roma « Tor Vergata » (*Svolgimento e conclusione*) 8

Audizione di Gaetano Azzariti, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Roma « La Sapienza » (*Svolgimento e conclusione*) 9

SEDE REFERENTE:

Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista. C. 243 Fiano (*Rinvio dell'esame*) 9

Modifiche alla Costituzione in materia di maggioranza per l'approvazione delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. C. 2244 cost. Forciniti e C. 2335 cost. Giorgetti (*Esame e rinvio*) 9

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di coronavirus. Testo unificato C. 2451 e abb. (Parere alla XII Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 12

ALLEGATO (*Parere approvato*) 15

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 3 giugno 2020. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA.

La seduta comincia alle 12.05.

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di

soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali ».

Audizione di Giovanni Guzzetta, professore di diritto pubblico presso l'Università di Roma « Tor Vergata ». (*Svolgimento e conclusione*).

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la tra-

missione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

Giovanni GUZZETTA, *professore di diritto pubblico presso l'Università di Roma «Tor Vergata»*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ringrazia il professor Guzzetta per il suo intervento e dichiara quindi conclusa l'audizione.

Audizione di Gaetano Azzariti, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Roma «La Sapienza».

(Svolgimento e conclusione).

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

Gaetano AZZARITI, *professore di diritto costituzionale presso l'Università di Roma «La Sapienza»*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi i deputati Stefano CECCANTI (PD) e Felice Maurizio D'ETTORE (FI), ai quali replica Gaetano AZZARITI, *Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Roma «La Sapienza»*.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ringrazia il professor Azzariti per il suo intervento e dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 3 giugno 2020. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA. — Interviene il viceministro dell'interno Matteo Mauri.

La seduta comincia alle 13.

Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista.

C. 243 Fiano.

(Rinvio dell'esame).

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, avverte che l'esame della proposta di legge C. 243 Fiano, recante «Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista», previsto per la seduta odierna, inizierà la prossima settimana.

Modifiche alla Costituzione in materia di maggioranza per l'approvazione delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

C. 2244 cost. Forciniti e C. 2335 cost. Giorgetti.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Francesco FORCINITI (M5S), *relatore*, illustra le proposte di legge costituzionale C. 2244 Forciniti e C. 2335 Giorgetti, le quali sono volte a stabilire che per l'approvazione delle leggi elettorali per la Camera e per il Senato sia richiesto un *quorum* qualificato, pari alla maggioranza assoluta per la proposta C. 2335 e alla maggioranza dei due terzi per la proposta C. 2244, al fine sostanzialmente di evitare che le modifiche della legge elettorale siano dirette a favorire la maggioranza *pro tempore*.

La Costituzione prevede infatti in via generale – all'articolo 64 – che le deliberazioni della Camera e del Senato siano

adottate a maggioranza dei presenti salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale. La proposta di legge costituzionale C. 2244 Forciniti integra l'articolo 72 della Costituzione che disciplina la procedura di esame parlamentare dei disegni di legge, nell'ambito della sezione II del Titolo I della parte seconda della Costituzione.

La proposta di legge costituzionale C. 2335 Giorgetti inserisce invece un nuovo articolo 59-*bis*, nella sezione I del Titolo I della parte seconda della Costituzione, che segue alle previsioni costituzionali che riguardano la modalità di elezione della Camera (articolo 56), del Senato (articoli 57-59). Finalità della modifica costituzionale è quella, posta in evidenza nelle relazioni illustrative, di consentire l'effettiva e ampia convergenza sulle regole della competizione elettorale, evitando che si proceda alla modifica della disciplina elettorale in prossimità delle scadenze elettorali. Al riguardo, ricorda che il Codice di buona condotta elettorale definito dalla cosiddetta Commissione di Venezia operante nell'ambito del Consiglio d'Europa richiama, tra le linee guida, la seguente: «Gli elementi fondamentali del diritto elettorale, e in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni non devono poter essere modificati nell'anno che precede l'elezione, o dovrebbero essere legittimati a livello costituzionale o a ad un livello superiore a quello della legge ordinaria». La proposta di legge costituzionale C. 2335 Giorgetti aggiunge, inoltre, che le leggi per l'elezione dei componenti della Camera e del Senato devono essere votate dalle Camere a scrutinio palese. In proposito rammenta che, nell'ambito della Carta costituzionale, solo l'articolo 94 prevede che la mozione con cui ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia al Governo deve essere motivata e votata «per appello nominale». Pertanto, fatta eccezione per tale disposizione, la Costituzione lascia libertà ai Regolamenti parlamentari di disciplinare le modalità di votazione. Sia alla Camera che al Senato,

in seguito alle modifiche regolamentari del 1988, il metodo di votazione normale è il voto palese, sia in Aula che in Commissione, che permette di sapere se il parlamentare abbia dato un voto favorevole, contrario o si sia astenuto (articolo 49 del Regolamento della Camera dei deputati e articolo 113 del Regolamento del Senato).

La proposta di legge costituzionale C. 2335 prevede inoltre che le modifiche alla legge elettorale trovino applicazione a partire dalla seconda legislatura successiva a quella in corso alla data dell'approvazione. Nella relazione illustrativa si evidenzia come il principale scopo dell'intervento di modifica costituzionale risieda nell'esigenza di evitare di procedere con eccessiva frequenza, e spesso a ridosso delle tornate elettorali, alla modifica delle leggi elettorali.

Al riguardo evidenzia l'opportunità di valutare se la previsione intenda trovare applicazione anche al caso in cui la modifica della disciplina elettorale sia disposta a seguito di una sentenza che dichiari l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni contenute nella legge elettorale, come avvenuto per la sentenza n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

Ricorda, inoltre, che nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte costituzionale ha richiamato il carattere autoapplicativo della disciplina elettorale che risultava all'esito delle declaratorie di illegittimità: residuava infatti un sistema proporzionale «depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza» che assicura il rinnovo degli organi e del quale è impregiudicata la valutazione dell'opportunità e dell'efficacia.

La Corte, al contempo, ha scelto di non indicare puntualmente le singole disposizioni di legge conseguentemente incostituzionali ma si è limitata ad affrontare tre aspetti della disciplina di risulta. Il primo riguardava la disposizione che stabiliva che fossero proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima

« secondo l'ordine di presentazione »: essa non appariva alla Corte incompatibile con l'introduzione del voto di preferenza, « dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza ». Il secondo riguardava le disposizioni sulla redazione delle schede elettorali su cui dovevano essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione: esse, secondo la Corte, non escludevano che le schede fossero integrate da uno spazio per l'espressione della preferenza. Il terzo aspetto riguardava il carattere unico della preferenza: tale carattere secondo la Corte risultava « in linea con quanto risultante dal *referendum* del 1991, ammesso con sentenza n. 47 del 1991, in relazione alle formule elettorali proporzionali ».

La Corte ha evidenziato come comunque, il legislatore non solo potrà compiere « interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi » della sentenza per risolvere altri « simili eventuali inconvenienti » ma, « ove lo ritenga, potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua ». Nella sentenza n. 35 del 2017 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono un turno di ballottaggio e delle norme che consentono « al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione ».

La Corte ha sottolineato al riguardo che la normativa che restava in vigore a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale del ballottaggio era idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, così come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale: qualora, all'esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non avesse ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, si sarebbe inteso che restasse fermo il riparto proporzionale dei seggi. Riguardo alla caducazione della facoltà di opzione posta in capo ai candidati plurieletti, la Corte ha posto in evidenza come il criterio del sorteggio, che permaneva, nel medesimo articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, quale

criterio residuale, fosse ciò che rimaneva, allo stato, dell'originaria volontà del legislatore espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale. Il permanere del criterio del sorteggio restituisce pertanto, come ribadito in più occasioni dalla Corte (da ultimo, nelle sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008) una normativa elettorale di risulta, immediatamente applicabile all'esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. Tuttavia – come evidenziato dalla stessa Corte – appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori.

Stefano CECCANTI (PD) ritiene condivisibile sul piano politico l'obiettivo, sotteso alle proposte di legge costituzionale in esame, di fare in modo che le leggi elettorali siano approvate con il più ampio consenso possibile, ma esprime perplessità sulla traduzione di tale esigenza politica in norme costituzionali.

In particolare, con riferimento alla proposta C. 2244 Forciniti osserva come essa, prevedendo la maggioranza qualificata di due terzi dei componenti, renda inopportuno la legge elettorale più rigida della stessa Costituzione.

Quanto alla proposta C. 2335 Giorgetti, sottolinea come essa sia suscettibile di impedire anche a una maggioranza larghissima di adottare modifiche alla legge elettorale che entrino immediatamente in vigore. Osserva come semmai potrebbe prevedersi, alla stregua di taluni ordinamenti stranieri, che la legge non si applichi a decorrere dalle elezioni immediatamente successive soltanto nell'ipotesi in cui non si raggiunga un determinato *quorum*. Rileva, inoltre, come la predetta proposta rischi di produrre l'effetto paradossale di cristallizzare una legge elettorale, come quella attualmente vigente, anche se approvata da una maggioranza ristretta.

Francesco FORCINITI (M5S), *relatore*, replicando alle osservazioni del deputato

Ceccanti, dichiara di condividere le riserve espresse da quest'ultimo sulla proposta C. 2335 Giorgetti, ma nega che la sua proposta C. 2244 renda la legge elettorale più rigida della Costituzione, in quanto per le leggi costituzionali è prevista una doppia deliberazione, che la proposta C. 2244 di legge invece non prevede, limitandosi a prevedere una maggioranza rafforzata, nell'intento di indurre le forze politiche a raggiungere accordi più ampi possibili su tale tematica.

Stefano CECCANTI (PD) rileva come, a suo avviso, la previsione di una maggioranza di due terzi dei componenti costituisca un elemento di rigidità maggiore rispetto alla doppia deliberazione prevista per le leggi costituzionali.

Vittoria BALDINO (M5S) constata come la *ratio* delle proposte di legge costituzionale in esame sia ampiamente condivisa e assicura la piena disponibilità della maggioranza a prendere in considerazione, nel prosieguo dell'esame, i rilievi e le osservazioni che saranno formulati.

Felice Maurizio D'ETTORE (FI) ritiene inopportuna la previsione di una maggioranza di due terzi dei componenti per l'approvazione delle leggi elettorali, di cui alla proposta C. 2244 Forciniti, in quanto tale previsione rischia di produrre quale effetto la paralisi del sistema, nel caso di impossibilità di raggiungimento di un accordo. Ritiene che in materia elettorale soluzioni ampiamente condivise possano essere raggiunte attraverso il confronto politico, tenendo peraltro conto della garanzia costituita, a fronte di eventuali forzature, dal sindacato di legittimità della Corte costituzionale.

Esprime, viceversa, un orientamento favorevole sulla proposta di legge C. 2335 Giorgetti. Auspica comunque, che si possa intraprendere un percorso condiviso su tali proposte di legge.

Marco DI MAIO (IV) giudica le esigenze sottese alle proposte di legge in esame certamente meritevoli di attenzione, ma

rileva come ciò non significhi che esse debbano essere necessariamente tradotte in norme costituzionali. Ritiene infatti che l'obiettivo di raggiungere un ampio consenso su questioni rilevanti, e cita quale esempio anche il tema della scuola, debba essere perseguito innanzitutto in sede politica.

Dichiara comunque la propria disponibilità a proseguire il confronto, sottolineando tuttavia come si tratti di temi che vanno affrontati con attenzione e cautela.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.15.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Mercoledì 3 giugno 2020. — Presidenza del vicepresidente Fausto RACITI.

La seduta comincia alle 13.45.

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di Coronavirus.

Testo unificato C. 2451 e abb.

(Parere alla XII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Fausto RACITI (PD), *presidente e relatore*, rileva come il Comitato permanente per i pareri sia chiamato a esprimere il parere alla XII Commissione Affari sociali sul testo unificato delle proposte di legge C. 2451 Mulè, C. 2479 Murelli, C. 2480 Martina, C. 2484 Mammì e C. 2507 Roberto Rossini, adottato come testo base dalla XII Commissione, recante Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di Coronavirus.

Illustra quindi il contenuto del provvedimento, che si compone di 6 articoli. L'articolo 1 istituisce il 18 marzo quale

Giornata nazionale in memoria di tutte le vittime dell'epidemia di Coronavirus, al fine di conservare e rinnovare la memoria di tutte le persone decedute a causa dell'epidemia. Ai sensi del comma 2, in occasione della Giornata nazionale, in tutti i luoghi pubblici e privati è osservato un minuto di silenzio dedicato alle vittime dell'epidemia, mentre il comma 3 specifica che la Giornata nazionale non determina gli effetti civili di cui alla legge n. 260 del maggio 1949.

Ricorda che, ai sensi della citata legge n. 260 del 1949, la quale stabilisce le ricorrenze festive, nei giorni della festa nazionale (2 giugno), delle solennità civili (11 febbraio: anniversario della stipulazione del Trattato e del Concordato con la Santa Sede e 28 settembre: anniversario della insurrezione popolare di Napoli) e del 25 aprile, del 1° maggio e del 4 novembre, si prevede l'orario ridotto negli uffici pubblici e l'imbandieramento dei pubblici edifici. Inoltre nei giorni della festa nazionale, del 25 aprile, del 1° maggio e del 4 novembre si prevede il riconoscimento, ai lavoratori che prestino la loro opera nelle suindicate festività, della maggiorazione per il lavoro festivo.

L'articolo 2 stabilisce, al comma 1, che in occasione della Giornata nazionale, al fine di commemorare le lavoratrici e i lavoratori deceduti in servizio durante l'epidemia, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, possono delegare l'amministrazione di appartenenza ad effettuare una trattativa dell'importo corrispondente alla retribuzione loro spettante per una o più ore di lavoro in favore del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), al fine di sostenere la ricerca scientifica. Ai sensi del comma 2 tale facoltà è riconosciuta anche ai lavoratori del settore privato.

In merito alla previsione del comma 1 rammenta che, ai sensi del citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di

ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999. Il comma 3 demanda a un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di sua competenza, con il Ministro per la pubblica amministrazione, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la disciplina delle modalità di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2.

L'articolo 3 stabilisce che, al fine di celebrare la Giornata nazionale istituita dall'articolo 1, lo Stato, le regioni, le province e i comuni possono promuovere, nell'ambito della loro autonomia e delle rispettive competenze, anche in coordinamento con le associazioni interessate, iniziative specifiche, manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri e momenti comuni di ricordo, volti a commemorare la memoria di coloro che sono deceduti a causa dell'epidemia di Coronavirus, favorendo in particolare le attività e le iniziative rivolte alle giovani generazioni. L'articolo 4 prevede che nella Giornata nazionale, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, nell'ambito della loro autonomia, promuovono iniziative didattiche, percorsi di studio ed eventi dedicati alla comprensione e all'apprendimento dei temi relativi alla diffusione dell'epidemia di Coronavirus e all'impegno nazionale e internazionale profuso per il suo contenimento e per garantire assistenza alle comunità e alle persone colpite.

Ai sensi dell'articolo 5 la società concessionaria del servizio pubblico radiofo-

nico, televisivo e multimediale, secondo le disposizioni previste dal contratto di servizio, assicura adeguati spazi a temi connessi alla Giornata nazionale nell'ambito della programmazione televisiva pubblica nazionale e regionale.

L'articolo 6 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Per quanto attiene al rispetto delle competenze costituzionalmente definite, rileva come l'istituzione di una nuova ricorrenza civile della Repubblica, che richiede, per sua natura, una disciplina unitaria a livello nazionale, rientra nell'ambito della materia «ordinamento civile», che l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione riserva alla

competenza legislativa esclusiva dello Stato. Con riguardo alla previsione di celebrazioni, manifestazioni e iniziative, anche nelle scuole, possono assumere rilievo le materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni (ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione), quali «promozione e organizzazione di attività culturali» e «istruzione».

Formula quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere formulata dal relatore.

La seduta termina alle 13.50.

ALLEGATO

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di Coronavirus (Testo unificato C. 2451 e abb.).

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della Commissione Affari costituzionali,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 2451 Mulè, C. 2479 Murelli, C. 2480 Martina, C. 2484 Mammi e C. 2507 Roberto Rossini, adottato come testo base dalla XII Commissione, recante Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di Coronavirus;

sottolineato il grande rilievo civile e politico del provvedimento, il quale intende opportunamente istituire un'occasione ufficiale in cui tutta la comunità nazionale potrà raccogliersi nel ricordo di tutte le vittime dell'epidemia da Covid-19, anche attraverso iniziative concrete di solidarietà, nonché di informazione, approfondimento e studio su tale importante tematica;

rilevato, per quanto attiene al rispetto delle competenze costituzional-

mente definite, come l'istituzione di una nuova ricorrenza civile della Repubblica, che richiede, per sua natura, una disciplina unitaria a livello nazionale, rientri nell'ambito della materia « ordinamento civile », che l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

rilevato altresì come, con riguardo alla previsione di celebrazioni, manifestazioni e iniziative, anche nelle scuole, possano assumere rilievo materie assegnate alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quali « promozione e organizzazione di attività culturali » e « istruzione »,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.