

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 4, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione. C. 2613 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) ..... 3

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 4, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 4 dicembre 2014. — Presidenza  
del presidente Marcello TAGLIALATELA.*

#### La seduta comincia alle 9.10.

**Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.**

**C. 2613 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla I Commissione).

*(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Aniello FORMISANO, *relatore*, nel rilevare innanzitutto l'importanza della riforma in esame, premette che nel redigere la proposta di parere ha esaminato i soli profili di competenza del Comitato, astenendosi ovviamente da rilievi afferenti al merito politico delle scelte di riforma, e, in considerazione della vastità del progetto di

riforma, ha cercato altresì di attenersi a un principio di sintesi.

Raggruppando, dunque, i diversi tipi di criticità riscontrati enumera, innanzitutto, diversi casi in cui appare carente o problematico il coordinamento interno al testo, come avviene in materia di oggetti di legislazione bicamerale, di rinvio presidenziale dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, di compiuta individuazione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento in seduta comune, di rappresentanza parlamentare delle minoranze linguistiche, di designazione dei giudici costituzionali aggregati.

Esemplifica altre circostanze in cui i predetti problemi si intrecciano con una non felice collocazione della materia nei vari articoli (*sedes materiae*), come si riscontra in tema di attività conoscitive del Senato, con riguardo a disposizioni con effetti permanenti rubricate come disposizioni transitorie e finali, e – ove la Commissione acceda a una delle possibili interpretazioni del testo – in materia di responsabilità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Illustra quindi casi nei quali le formulazioni impiegate appaiono bisognose di integrazioni per favorire la comprensibilità o la stessa funzionalità delle disposizioni: si riferisce al caso (non disciplinato)

della sospensione di un senatore dalla carica di sindaco o di consigliere regionale; alle disposizioni relative al procedimento legislativo, per il quale l'articolo 70 non prevede né una procedura di risoluzione delle controversie fra le Camere in merito alla procedura legislativa da applicare a un caso concreto, né il criterio da applicare ai disegni di legge misti, e cioè vertenti su più materie per le quali siano previsti procedimenti legislativi diversi; all'opportunità di integrare la disciplina del rinvio parziale di una legge alle Camere; all'esigenza di dettare una disciplina più compiuta dell'esame dei decreti-legge da parte del Senato; all'opportunità di definire il nuovo « ente di area vasta ».

Passando dunque a una disamina circa la semplicità, chiarezza e proprietà delle formulazioni, premette che fisiologicamente nei testi costituzionali è riscontrabile una certa latitudine nelle espressioni verbali, l'individuazione del cui concreto significato è rimessa, non senza margini di elasticità e di apprezzamento dei casi concreti, alle autorità dello Stato nei vari momenti storico-politici del Paese; al riguardo pertanto ha ritenuto non già di trasporre, più o meno meccanicamente, i criteri sviluppati nella giurisprudenza del Comitato in merito alla legislazione primaria, bensì di dover incentrare l'attenzione su quelle formulazioni la cui ambivalenza testuale appaia suscettibile di ingenerare dubbi applicativi, senza soffermarsi sulle espressioni la cui particolare latitudine di significato appare invece finalizzata, per scelta di merito, a permettere margini di elasticità dell'ordinamento. Ciò premesso, si sofferma su criticità linguistiche relative alle funzioni attribuite al Senato, alla disciplina delle elezioni dei senatori, al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, all'individuazione delle minoranze in Senato.

Evidenzia di seguito problemi di coordinamento con altre disposizioni costituzionali in merito ai reati ministeriali e ai giudici costituzionali aggregati e si sofferma con particolare attenzione su delicate questioni di natura transitoria le quali, nel disegnare un articolato sistema

di fonti costituzionali incidenti sulle medesime materie, suscitano perplessità in ordine alla futura applicabilità e alla vigenza delle leggi regionali approvate nel presente quadro costituzionale; si viene così a disegnare un quadro nel quale le regioni a statuto speciale risultano ulteriormente differenziate rispetto a tutte le altre, e ciò potenzialmente per un periodo di tempo indefinito.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, pur dichiarandosi consapevole dell'esistenza nella giurisprudenza del Comitato di precedenti in tal senso, ritiene tuttavia di dover esprimere nella presente circostanza perplessità, laddove il relatore intenda avanzare dei rilievi formulati come condizioni utilizzando l'espressione: « sia valutata l'opportunità di », non risultando essa sufficientemente differenziata qualora sia altresì usata a corredo dei rilievi formulati in termini di osservazioni.

Giovanni MONCHIERO si associa a tali considerazioni, evidenziando come siano proprio gli oggettivi problemi di coordinamento emersi dalla proposta di parere ad imporre l'esigenza di evitare qualsiasi equivocità nelle espressioni utilizzate.

Aniello FORMISANO, *relatore*, pur ritenendo che, sulla base della giurisprudenza del Comitato, una condizione così formulata dovrebbe leggersi come « obbligo di valutazione » a carico della Commissione di merito, intende lo spirito del suggerimento avanzato, anticipando che di esso si terrà conto nella proposta di parere.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, con riferimento alle questioni riguardanti il diverso regime temporale previsto in materia regionale tra regioni ordinarie e regioni e province a statuto speciale, osserva che la disciplina all'esame, oltre a lasciar trasparire problematiche non di poco conto relativamente al sistema delle fonti applicabili, opportunamente evidenziate dal relatore, suscita anche dubbi quanto alla complessiva coerenza del si-

stema che ne risulterebbe. Propone pertanto di valutare la possibilità di inserire nel parere anche un inciso volto ad evidenziare che tale disciplina si risolve di fatto in un ulteriore ampliamento delle differenze di regime tra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

Inoltre, prendendo spunto dalle considerazioni riguardanti l'inclusione di talune discipline nell'ambito delle disposizioni transitorie, ma in realtà destinate ad operare a regime, esprime al riguardo viva perplessità circa l'inserimento nella Costituzione della Repubblica o comunque in testi di rango costituzionale di alcuni precetti, quale quello di cui al primo comma dell'articolo 122, sul limite massimo agli emolumenti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, non consoni al rango e alla solennità di tale atto.

Marilena FABBRI, allacciandosi a tale ultima osservazione e nel richiamare l'esame in corso presso la Commissione di merito, evidenzia al riguardo altresì il caso del comma 2 dell'articolo 39 del disegno di legge di riforma, relativo al divieto di rimborsi a favore dei gruppi consiliari regionali. Richiama al riguardo l'attenzione dei colleghi sul carattere tendenzialmente disomogeneo che tali disposizioni finiscono col rivestire allorché, piuttosto che essere riservate al campo della legge ordinaria, vengano ad essere collocate direttamente nel contesto di un testo di rango costituzionale.

Giovanni MONCHIERO ritiene opportuno che il parere dia conto dei condivisibili rilievi dei colleghi.

Aniello FORMISANO, *relatore*, alla luce del dibattito svolto e condividendo quanto dallo stesso emerso, formula pertanto la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2613 e rilevato che:

il testo approvato dal Senato è sottoposto all'attenzione del Comitato in

virtù della richiesta proveniente dalla I Commissione ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4, del Regolamento;

nel presente parere, ove non diversamente specificato, il riferimento è agli articoli del progetto di Costituzione, mentre quando sia necessario citare gli articoli del disegno di legge di modifica lo si espliciterà espressamente;

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il testo è omogeneo, riguardando una complessiva riforma della parte II della Costituzione, concernente l'*ordinamento della Repubblica*, e prevedendo una disciplina transitoria a corredo delle innovazioni apportate al testo costituzionale;

*sul piano del coordinamento interno al testo e della corretta formulazione:*

in alcuni casi, il testo non cura gli opportuni coordinamenti interni, ciò si riscontra in particolare nei seguenti casi:

a) l'articolo 55, quinto comma, che enumera le funzioni del Senato, andrebbe coordinato con l'articolo 70, primo comma, che concerne l'*iter* legislativo, in quanto entrambi indicano ambiti di intervento legislativo per i quali la Costituzione prevede un'approvazione bicamerale;

b) all'articolo 72, sesto comma, laddove si prevede che il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge "trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70, terzo comma", il rinvio, per maggiore chiarezza interpretativa e per completezza della formulazione, dovrebbe riguardare tutti i casi di procedimento monocamerale (per esempio rinviando al secondo comma oppure ai commi terzo, quarto e quinto oppure all'articolo 70 complessivamente inteso) e non limitarsi al solo procedimento di cui al terzo comma dell'articolo 70;

c) all'articolo 74, secondo comma, il quale prevede, in caso di rinvio da parte del Presidente della Repubblica che richieda una nuova deliberazione su una

legge di conversione, il differimento di trenta giorni del termine per la conversione in legge di un decreto-legge, andrebbe valutata l'opportunità di assicurare un coordinamento con il terzo comma dell'articolo 77, che attribuisce ai decreti-legge efficacia per sessanta giorni a decorrere dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, termine entro il quale devono essere convertiti in legge: al riguardo parrebbe opportuno intervenire nel contesto del predetto articolo 77 disciplinando ivi gli effetti del rinvio del disegno di legge di conversione sul termine di efficacia del decreto-legge medesimo;

d) la previsione dell'articolo 85, secondo comma – in base alla quale quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica è il Presidente del Senato che convoca e presiede il Parlamento in seduta comune – andrebbe coordinata con l'articolo 63, secondo comma, il quale continua a prevedere che per il Parlamento in seduta comune il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera: al riguardo, infatti, può sorgere il dubbio circa quale sia l'Ufficio di presidenza del Parlamento in seduta comune nelle circostanze in cui esso sia presieduto dal Presidente del Senato;

e) l'articolo 117, terzo comma, che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, andrebbe coordinato con l'articolo 57, sesto comma, che prevede, per la legge elettorale del Senato, una legge statale e con l'articolo 70, primo comma, che prevede, fra le leggi bicamerali, quelle di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche;

f) all'articolo 135, il primo comma – secondo cui i giudici della Corte costituzionale vengono eletti non più dal Parlamento in seduta comune ma disgiuntamente dalla Camera (tre) e dal Senato (due) – andrebbe coordinato con il settimo comma, che attribuisce la compilazione dell'elenco di cittadini fra i quali sorteg-

giare i sedici giudici aggregati al "Parlamento" (in seduta comune) e "con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari";

in altre circostanze, questioni di coordinamento interno al testo si intrecciano con profili problematici relativi alle espressioni e formulazioni impiegate, così:

a) all'articolo 70, quarto comma, si prevede il procedimento bicamerale rinforzato per "la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea": tale definizione appare riferibile sia alla legge che disciplina gli aspetti generali degli obblighi europei, sia, anche, alla legge annuale europea o alla legge annuale di delegazione europea: tale ambivalenza è rafforzata dalla lettura dell'articolo 55, quinto comma, che prevede, fra l'altro, che il Senato partecipi "alle decisioni dirette ... all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea", prospettando con ciò uno specifico oggetto di legislazione bicamerale;

b) all'articolo 72, quarto comma, il primo periodo ha come soggetto inesplicito i regolamenti (menzionati al terzo comma), al plurale come si evince dal verbo "possono", mentre all'ultimo periodo si dispone, con forma al singolare, che "il regolamento determina" la pubblicità dei lavori in Commissione, suscitando dubbi circa l'effettiva riferibilità ad entrambe le Camere;

particolari problemi di coordinamento sono posti, anche per effetto delle modificazioni introdotte al Senato, da talune disposizioni che sono collocate in contesti normativi (articoli) inidonei, alcune volte potendo anche ingenerare dubbi nell'interprete che intendesse valersi del criterio ermeneutico della *sedes materiae*; ciò si riscontra, in particolare, nei seguenti casi:

a) al sesto comma dell'articolo 70, secondo il quale: "Il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal

proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati", e che testualmente parrebbe riferito ad attività sia legislativa sia non legislativa, ma che è comunque collocato nell'articolo che disciplina i diversi tipi di *iter* legislativo;

b) all'articolo 118, ove il secondo comma dispone che: "Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori": nell'ipotesi in cui la Commissione di merito ritenesse che la costituzionalizzazione di tali principi debba essere riferibile alla generalità delle amministrazioni pubbliche e non solo a quelle delle istituzioni territoriali, parrebbe opportuno, da un lato, collocare la disposizione nell'ambito dell'articolo 97 (il quale, collocato in una Sezione rubricata "La Pubblica amministrazione", già reca i noti e consolidati principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, di generale applicabilità e ai quali sono, appunto, riconducibili le previsioni in esame), dall'altro, valutare l'opportunità di sostituire il termine "amministratori" (usualmente riferito agli organi di governo delle amministrazioni territoriali), per esempio con quello di "funzionari" (di cui al predetto articolo 97), di "pubblici impiegati" (articolo 98, in tema di servizio esclusivo alla Nazione), o di "funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici" (articolo 28, in tema di responsabilità per gli atti compiuti in violazione di diritti) anche per contribuire all'uniformità terminologica, dall'altro curare il coordinamento con l'articolo 97 della Costituzione, che contiene i principi fondamentali in materia di pubbliche amministrazioni;

c) all'articolo 38, del disegno di legge, rubricato "disposizioni transitorie", sono contenute disposizioni che parrebbero destinate ad operare in modo permanente, sia al comma 2, sul rapporto fra il numero di senatori eletti in ciascuna

regione e i nuovi censimenti, sia al comma 5, sulla proclamazione dei senatori eletti: tali previsioni troverebbero più idonea collocazione nel testo della Costituzione stessa;

d) anche all'articolo 39 del disegno di legge, rubricato "disposizioni finali" è recata una previsione (il secondo periodo del comma 4 reca la disciplina legislativa del mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane) che, in quanto avente carattere permanente, troverebbe più idonea collocazione nel testo della Costituzione;

peraltro, andrebbe verificata la pertinenza della presenza in un testo di rango costituzionale della disposizione di cui al comma 2 –relativo al divieto di rimborsi a favore dei gruppi consiliari regionali – dell'articolo 39 del disegno di legge di riforma e, analogamente, di quella di cui al primo comma dell'articolo 122, sul limite massimo agli emolumenti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, la cui formulazione comunque dovrebbe essere più definita;

in taluni casi, le disposizioni della riforma appaiono tecnicamente meritevoli di integrazioni e di specificazioni per favorire la semplicità, la chiarezza e la proprietà della formulazione oppure per perseguire una maggiore efficacia nel riordino della disciplina costituzionale; ciò si riscontra nei seguenti casi:

a) in due circostanze si dovrebbe valutare l'opportunità di precisare più esplicitamente gli effetti sul mandato di Senatore delle ipotesi di sospensione dalla carica di sindaco o di consigliere regionale: ciò si rileva sia all'articolo 57, sesto comma, che demanda ad una legge, tra l'altro, la definizione delle modalità per la sostituzione dei senatori, "in caso di *cessazione dalla carica* elettiva regionale o locale" sia all'articolo 66, secondo comma, che attribuisce il giudizio sui titoli di ammissione dei senatori al Senato medesimo e la comunicazione delle "cause ostative alla prosecuzione del mandato" al Presidente del Senato (e ciò, inoltre, con

una formulazione diversa da quella impiegata al comma primo, per la Camera, la quale giudicherà “dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità”);

b) all'articolo 70, che disciplina l'iter legis bicamerale necessario (primo comma) o eventuale (commi terzo e seguenti), basandosi anche sul criterio della materia, la Commissione dovrebbe valutare l'esigenza:

b.1) di definire – come previsto in altre Costituzioni e come era previsto nel testo originario del disegno di legge governativo – le modalità di risoluzione delle questioni che dovessero insorgere fra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica riguardo a quale sia il procedimento legislativo da seguire;

b.2) di definire quale sia la procedura da seguire nel caso in cui la materia di un disegno di legge sia “mista”, comprendendo oggetti cui siano astrattamente applicabili procedure diverse;

c) all'articolo 72, ove emerge che:

c.1) mentre il nuovo primo comma prevede che quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere “ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale”, il secondo comma, relativo agli altri disegni di legge, ripete la formula relativa alla votazione articolo per articolo da parte della Camera, omettendo la necessità del previo esame in Commissione;

c.2) al terzo comma ove si dispone che “I regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza”, si dovrebbe valutare l'opportunità di chiarire se la procedura d'urgenza sia dunque applicabile anche al Senato e, in tal caso, con

quali effetti e per quali provvedimenti (bicamerali, monocamerali o entrambi);

d) all'articolo 73, il secondo comma introduce la possibilità che le “leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica” siano sottoposte, prima della loro promulgazione, a giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale: il termine massimo per la presentazione del ricorso è dunque quello della promulgazione, ma da un lato il termine non è conoscibile *a priori* (salvo il limite massimo di un mese dall'approvazione previsto dal primo comma dell'articolo 73 della Costituzione), rientrando nelle prerogative del Presidente della Repubblica, dall'altro, il terzo comma dell'articolo 73 consente alla Camera, a maggioranza assoluta dei componenti, di stabilire il termine della promulgazione;

e) all'articolo 74, primo comma, laddove si prevede la possibilità del rinvio presidenziale di una legge anche limitatamente a specifiche disposizioni (“rinvio parziale”), parrebbe opportuno specificare gli effetti del rinvio parziale e, in particolare, esplicitare se le parti non rinviate possano formare oggetto di autonoma promulgazione;

f) all'articolo 77, il quale, nei commi secondo e seguenti, disciplina i decreti-legge:

f.1) al quarto comma, che – mediante il rinvio all'articolo 72, quinto comma – pone altresì il divieto di conferire delegazioni legislative al Governo mediante decreti-legge, si potrebbe valutare l'opportunità di chiarire se tale divieto si applichi, oltre che ai decreti-legge veri e propri, anche alle relative leggi di conversione, come da consolidati indirizzi del Comitato;

f.2) al sesto comma, che prevede la partecipazione necessaria del Senato nel procedimento di conversione dei decreti-legge secondo una modalità procedurale che appare ricalcare quella ordinaria prevista per le leggi rimesse alla

approvazione della sola Camera (terzo comma dell'articolo 70), andrebbe valutata l'opportunità di:

f.2.1) esplicitare il termine entro il quale la Camera debba trasmettere al Senato i disegni di legge di conversione;

f.2.2) chiarire se la previsione di questa procedura di esame significhi che essa sia applicabile comunque anche qualora il decreto-legge abbia ad oggetto materie per le quali il Senato *concorre paritariamente* alla funzione legislativa ovvero se possa intendersi che con riferimento ai decreti-legge operi il limite dell'ambito di intervento di cui all'articolo 70, secondo comma, della Costituzione ed esplicitare più puntualmente la procedura di esame dei disegni di legge di conversione, anche curando il coordinamento con l'articolo 70;

g) l'articolo 39, comma 4, del disegno di legge costituzionale istituisce un nuovo ente territoriale, l'"ente di area vasta", senza però fornirne una definizione;

sotto il profilo della corretta formulazione del testo, all'articolo 72, settimo comma, il riferimento alle leggi "di ratifica dei trattati internazionali" andrebbe, più propriamente corretto in legge "di autorizzazione a ratificare trattati internazionali", come esattamente indicato al quinto comma del medesimo articolo; all'articolo 75, quarto comma, laddove uno dei *quorum* costitutivi dei *referendum* è individuato come "la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati", si potrebbe — più esattamente — specificare che esso è pari a "un numero di aventi diritto pari alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati"; all'articolo 116, terzo comma, si permettono forme di autonomia rafforzata "purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio", mentre all'articolo 119 è previsto l'"equilibrio di bilancio" (sesto comma) o "dei bilanci" degli enti (primo comma), senza riferimento alle entrate e

alle spese, risultando opportuno uniformare la terminologia laddove si individuano fattispecie identiche;

fisiologicamente nei testi costituzionali è riscontrabile una certa latitudine nelle espressioni e nelle formulazioni, l'individuazione del cui concreto significato è rimessa, non senza margini di elasticità e di apprezzamento dei casi concreti, alle autorità dello Stato nei vari momenti storico-politici del Paese. Sotto questo profilo, pertanto, il Comitato ritiene di dover condurre il proprio esame circa la chiarezza e la proprietà delle formulazioni non già trasponendo meccanicamente i criteri sviluppati nella sua giurisprudenza concernente la legislazione primaria, bensì limitando i rilievi sul punto a quelle formulazioni la cui ambivalenza testuale appaia suscettibile di ingenerare dubbi applicativi, senza soffermarsi sulle espressioni la cui particolare latitudine di significato appare invece finalizzata, per scelta di merito, a permettere margini di elasticità dell'ordinamento; al riguardo si rileva che:

a) all'articolo 55, il quinto comma, che disciplina le funzioni del Senato, prevede che esso "concorre" o "partecipa" ad alcune funzioni (senza che risulti una *ratio* nella differenza terminologica) mentre sembra esercitare in via esclusiva (come dimostra l'uso di verbi che non prefigurano alcuna compartecipazione, come "esercita", "valuta", "verifica", "controlla e valuta") altre competenze (controllo e valutazione delle politiche pubbliche, attività delle pp. aa., attuazione delle leggi statali) che pure parrebbero appartenere all'esercizio della funzione di controllo dell'operato del Governo, attribuita dal quarto comma alla Camera che è titolare in via esclusiva del rapporto fiduciario ai sensi del medesimo quarto comma nonché dell'articolo 94;

b) all'articolo 57, il comma sesto dispone che i seggi del Senato "sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio", con formulazione che non si presta a un'in-

interpretazione univoca e che dovrebbe essere chiarita;

c) all'articolo 64, secondo comma, il quale prevede che i regolamenti garantiscono "i diritti delle minoranze parlamentari", si rileva che con riferimento al Senato, il quale non è parte del rapporto fiduciario con il Governo ma allo stesso tempo è rappresentativo di istituzioni politiche territoriali, ciascuna delle quali caratterizzata da maggioranze politiche anche diverse, il concetto di "minoranze" appare di dubbia individuazione;

d) all'articolo 117, secondo comma, la definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni ed in particolare, la delimitazione di alcune materie afferenti alla potestà esclusiva dello Stato, pongono nuovi problemi di tipo definitorio in relazione all'individuazione del significato delle categorie utilizzate, quali: "disposizioni generali e comuni", "disposizioni di principio", "norme ... tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale", "profili ordinamentali generali", potendo tali categorie riproporre gli elementi di criticità legati alla distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, riferita al vigente testo dell'articolo 117 in relazione alla potestà legislativa concorrente, qui soppressa; al riguardo, la mancata coincidenza tra le nuove categorie e quelle utilizzate nel vigente articolo 117 non consente, a fini interpretativi, di potersi avvalere della giurisprudenza costituzionale che si è consolidata in proposito;

le rubriche riferite agli articoli dei primi cinque capi, recanti novelle al testo costituzionale, utilizzano tre distinti criteri: alcune fanno esclusivo riferimento al contenuto sostanziale; altre si limitano a specificare l'articolo della Costituzione oggetto di novellazione; infine, la rubrica dell'articolo 21 presenta contemporaneamente aspetti formali e sostanziali, recitando "Modifiche all'articolo 83 della Costituzione in materia di delegati regionali e di *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica";

la rubrica del capo VI si riferisce esclusivamente alle "disposizioni finali" e coincide con la rubrica dell'articolo 39, non rispecchiando appieno il contenuto del capo, che contiene anche "Disposizioni consequenziali e di coordinamento" (articolo 37) e "Disposizioni transitorie" (articolo 38);

*sul piano del coordinamento con la normativa vigente:*

in taluni casi la riforma costituzionale incide senza prevedere le opportune forme di coordinamento con altre leggi costituzionali vigenti, così:

a) l'articolo 96, nel prevedere che per i reati ministeriali si proceda "previa autorizzazione della Camera dei deputati", modifica non testualmente il vigente articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, secondo cui: "L'autorizzazione prevista dall'articolo 96 della Costituzione spetta alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguarda altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati. Spetta al Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere";

b) l'articolo 135, nel prevedere una riforma nell'elezione parlamentare di cinque giudici costituzionali, non appare coordinato con gli articoli 2 e 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967, la quale indica le modalità di elezione dei predetti giudici: il coordinamento sarebbe opportuno anche per esplicitare le modalità dell'elezione;

*sul piano dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

la riforma costituzionale prevede, all'articolo 40 del disegno di legge, termini differenziati per l'entrata in vigore e per l'applicabilità delle varie disposizioni; ta-



lune previsioni relative alla fase transitoria sono suscettibili di dar luogo ad alcune criticità:

a) l'articolo 38, comma 3, del disegno di legge, introdotto al Senato, prevede che nella legislatura in corso non si proceda alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato: tuttavia, l'articolo 40 del medesimo disegno di legge non include tale disposizione fra quelle di immediata applicazione, bensì fra quelle destinate ad applicarsi dalla prossima legislatura, rendendo con ciò necessario un coordinamento per prevenire l'insorgere di questioni interpretative;

b) per effetto dell'articolo 38, comma 10, del disegno di legge (il quale opportunamente detta una disciplina transitoria per la fase di passaggio dall'attuale Titolo V al nuovo Titolo V), *“le leggi delle regioni adottate”* sulla base dell'attuale Titolo V, *“continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi”* del nuovo Titolo V. La formulazione della disposizione in esame si presta ad ingenerare dubbi applicativi nelle circostanze in cui le “nuove” leggi non provvedano ad abrogazioni espresse, sia in quanto essa fa riferimento a un'ipotesi di inapplicabilità sopravvenuta che risulta parzialmente ma non pienamente sovrapponibile con i tradizionali canoni dell'abrogazione tacita o implicita, sia nell'ipotesi, non improbabile, in cui l'oggetto della “nuova” legge non coincida perfettamente con quello della “attuale” legge regionale (si pensi a leggi *omnibus* o a disposizioni inserite in contesti normativi peculiari quali leggi regionali finanziarie o di bilancio ecc.) e non si provveda a coordinamenti ed abrogazioni espresse: la Commissione di merito dovrebbe, al riguardo, valutare se sia opportuno sostituire il termine “leggi” (riferito a un intero atto normativo) con il termine “disposizioni” o individuare diversi metodi per ridurre l'incertezza nell'individuazione della vigenza e dell'applicabilità della “attuale” legge regionale;

c) per effetto dell'articolo 38, comma 11, del disegno di legge, le nuove

disposizioni in materia regionale (“nuovo titolo V”) *“non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”*. Di conseguenza, le regioni a statuto speciale risultano escluse dall'applicazione del nuovo riparto di competenze di cui all'articolo 117 riformulato (“nuovo titolo V”), talché dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale ad esse continuerà ad applicarsi il testo attualmente vigente (“attuale titolo V”). Ampliando le differenze di regime tra regioni a statuto ordinario e statuto speciale, tale transitoria duplicità di regime costituzionale sul livello nazionale:

c.1) è destinata a proseguire fino all'adeguamento degli statuti speciali, ma al riguardo la riforma costituzionale non prevede un termine per l'adeguamento né le conseguenze in caso di mancato, parziale o tardivo adeguamento degli Statuti, talché il regime transitorio è suscettibile di protrarsi per tempi indefiniti;

c.2) è suscettibile di comportare dubbi applicativi e interpretativi ove si consideri che, stando al dato testuale della riforma costituzionale, alle regioni speciali non è applicabile la clausola di supremazia di cui al nuovo articolo 117, quarto comma, bensì, sulla base dei propri Statuti e ad eccezione della regione siciliana, la clausola dell' “interesse nazionale” quale limite alla propria potestà legislativa esclusiva;

c.3) non appare in linea con le esigenze di semplificazione e riordino della normativa vigente nella misura in cui alle regioni a statuto speciale continuerà, per quanto detto, a risultare applicabile anche l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 il quale prevede la cd. “clausola di maggior favore” in base alla quale sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della legge costituzionale del 2001 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome per le parti in cui prevedono

forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, con la conseguenza di un ulteriore elemento di potenziale concorrenza tra fonti diverse in fase transitoria;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

si assicuri il coordinamento fra l'articolo 85, secondo comma – nel testo risultante dalla riforma in esame – e l'articolo 63, secondo comma, nel testo in vigore – non risultando esso modificato – nell'individuazione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento in seduta comune allorché il Presidente della Camera eserciti le funzioni del Presidente della Repubblica;

si assicuri il coordinamento con le leggi costituzionali n. 1 del 1989 e n. 2 del 1967, anche esplicitando le nuove modalità di designazione dei giudici aggregati e, correlativamente, coordinando il primo e il settimo comma dell'articolo 135;

in relazione all'articolo 38, comma 10, del disegno di legge di riforma, recante una clausola transitoria di "ultrattività" delle leggi regionali adottate sulla base dell'attuale Titolo V", si chiariscano i dubbi applicativi e interpretativi che potrebbero ingenerarsi qualora le "nuove" leggi (statali o regionali) non procedano ad abrogazioni espresse delle "attuali" leggi regionali;

in relazione all'articolo 38, comma 11, del disegno di legge di riforma, circa l'applicabilità del "nuovo Titolo V" alle regioni a statuto speciale, si valuti la riformulazione della disciplina transitoria in termini di maggiore chiarezza e univocità, così da non risultare caratterizzata – come deriverebbe dal testo di riforma in esame – da una pluralità concomitante di fonti e di discipline di rango costituzionale;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

all'articolo 70, per quanto meglio detto in premessa, sia valutata l'esigenza di:

1) definire le modalità di risoluzione delle questioni che dovessero insorgere fra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica riguardo a quale sia il procedimento legislativo da seguire;

2) specificare la procedura da seguire nel caso in cui un disegno di legge sia di materia "mista";

all'articolo 72, per quanto meglio detto in premessa, sia valutata l'esigenza di:

1) specificare se la procedura d'urgenza, rimessa ai Regolamenti parlamentari e quindi applicabile anche al Senato, sulla base della formulazione letterale della disposizione, investa tutti i disegni di legge potenzialmente esaminabili dal Senato, sia in forma bicamerale che monocamerale, e, in caso affermativo, quali effetti produca sui termini previsti dalla Costituzione per l'esame dei disegni di legge approvati dalla sola Camera;

2) inserire l'attuale previsione della sede referente prevista al primo comma per leggi bicamerali anche per le leggi rimesse alla approvazione della sola Camera dei deputati;

al sesto comma dell'articolo 77, sul ruolo del Senato nella conversione dei decreti-legge, sia valutata l'esigenza di:

1) individuare il termine entro il quale la Camera debba trasmettere al Senato i disegni di legge di conversione;

2) chiarire se la previsione della procedura di esame da parte del Senato nei termini fissati al nuovo sesto comma dell'articolo 77 significhi che essa sia applicabile comunque anche qualora il decreto-legge abbia ad oggetto materie per le quali il Senato *concorre paritariamente* alla funzione legislativa ovvero se possa intendersi che con riferimento ai decreti-legge

operi il limite dell'ambito di intervento di cui all'articolo 70, secondo comma, della Costituzione;

3) esplicitare che sulle proposte di modifica deliberate dal Senato la Camera è tenuta comunque a pronunciarsi e chiarire quale maggioranza sia necessaria alla Camera per non conformarsi ad esse qualora il decreto-legge riguardi le materie di cui al quarto comma dell'articolo 70;

si assicuri il coordinamento fra l'articolo 117, terzo comma, l'articolo 57, sesto comma, e l'articolo 70, primo comma, in merito alla rappresentanza elettorale delle minoranze linguistiche.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

con riferimento all'articolo 55, quinto comma, sulle funzioni del Senato, alcune delle quali apparentemente conferenti alle funzioni di controllo del Governo attribuite alla Camera in via esclusiva, si dovrebbe chiarire la formulazione al fine di distinguere le funzioni attribuite in via esclusiva da quelle da esercitare in via partecipativa, impiegando locuzioni che, da un lato, risultino uniformi laddove riferite ad istituti o concetti identici, dall'altro, descrivano le funzioni del Senato evitando rischi di sovrapposizione con le correlative funzioni che la Camera dovrebbe esercitare in via esclusiva;

all'articolo 57, comma sesto, si dovrebbe chiarire la formulazione relativa all'attribuzione dei seggi "in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio";

all'articolo 64, secondo comma, si dovrebbe chiarire, in rapporto al Senato, il concetto di "minoranza" il quale appare di dubbia individuazione relativamente a tale ramo del Parlamento e alle sue nuove funzioni e composizione;

con riferimento all'articolo 57, sesto comma, e all'articolo 66, secondo comma,

si dovrebbe valutare l'opportunità di precisare più esplicitamente gli effetti sul mandato di senatore delle ipotesi di decadenza o di sospensione dalla carica di sindaco o di consigliere regionale, anche – se del caso – coordinando il primo e il secondo comma dell'articolo 66;

si dovrebbe valutare l'opportunità di esplicitare con maggiore puntualità l'esatta individuazione della "legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", indicata al quarto comma dell'articolo 70, anche alla luce delle funzioni attribuite al Senato all'articolo 55, quinto comma;

le disposizioni attualmente recate all'articolo 70, sesto comma (su attività del Senato di carattere anche non legislativo), andrebbero collocate in un idoneo contesto normativo anziché in un articolo riferito all'*iter* legislativo parlamentare;

all'articolo 74, primo comma, in merito all'ipotesi di "rinvio parziale", parrebbe opportuno specificarne gli effetti, in particolare esplicitando se le parti della legge non rinviate possano formare oggetto di autonoma promulgazione;

all'articolo 77, sui decreti-legge, al quarto comma, in merito al divieto di conferire deleghe con decreto-legge, si potrebbe valutare l'opportunità di chiarire se tale divieto si applichi anche alle relative leggi di conversione;

in relazione al nuovo articolo 117, nella definizione della competenza legislativa Stato-Regioni, appare opportuno ridefinire il riparto di competenze in termini tali da prevenire, per quanto possibile, problemi nell'individuazione delle rispettive potestà legislative;

la Commissione di merito dovrebbe valutare, nel senso meglio specificato in premessa, se le disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 118 in merito a principi dell'azione amministrativa, siano da riferire alla generalità delle amministrazioni pubbliche e dei dipendenti pubblici ovvero ai responsabili delle isti-

tuzioni locali e regionali e, conseguentemente, ove acceda alla prima opzione, collocare la disposizione nel contesto dell'articolo 97 e assicurare l'uniformità terminologica;

le disposizioni recate dall'articolo 38 del disegno di legge, al comma 2 (sul numero dei senatori eletti in ciascuna regione) e al comma 5 (sulla proclamazione dei senatori), nonché all'articolo 39 del disegno di legge, comma 4, secondo periodo (sulle città metropolitane), in quanto destinate ad operare in via permanente, andrebbero collocate nel testo della Costituzione anziché fra le disposizioni transitorie e finali;

si dovrebbe curare il coordinamento fra le disposizioni di cui agli articoli 40 e 38, comma 3, del disegno di legge di riforma, onde prevenire ogni dubbio circa l'immediata applicabilità dell'articolo 38, comma 3, in merito alle prossime elezioni del Senato;

andrebbe, inoltre, verificata la pertinenza della presenza in un testo di rango costituzionale della disposizione di cui al

comma 2 – relativo al divieto di rimborsi a favore dei gruppi consiliari regionali – dell'articolo 39 del disegno di legge di riforma e, analogamente, di quella di cui al primo comma dell'articolo 122, sul limite massimo agli emolumenti del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, la cui formulazione comunque dovrebbe essere più definita;

all'articolo 39, comma 4, del disegno di legge di riforma, appare opportuno fornire una definizione del nuovo "ente di area vasta";

si dovrebbe assicurare il coordinamento interno al testo nei seguenti casi specificati in premessa: ambiti di intervento legislativo bicamerale (articolo 55, quinto comma, e articolo 70, primo comma); rinvio presidenziale dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (articolo 74, secondo comma, e articolo 77, terzo comma – eventualmente novellando quest'ultima partizione) ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**La seduta termina alle 10.**