

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO DEI NOVE:

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale e di *referendum* previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione. Emendamenti C. 543-A 17

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale. C. 893 Orlando (Parere alla II Commissione) (*Seguito esame e conclusione – Parere favorevole*) 17

ALLEGATO 1 (*Parere approvato*) 27

Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile e di qualità. C. 183 Gallinella (Parere alla XIII Commissione) (*Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione*) ... 18

ALLEGATO 2 (*Parere approvato*) 28

SEDE REFERENTE:

Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea. C. 298 Meloni (*Esame e rinvio*) 18

COMITATO DEI NOVE

Giovedì 11 ottobre 2018.

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale e di referendum previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione.

Emendamenti C. 543-A.

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 9.40 alle 9.55.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 11 ottobre 2018. – Presidenza del presidente Alberto STEFANI.

La seduta comincia alle 13.30.

Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale.

C. 893 Orlando.

(Parere alla II Commissione).

(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 10 ottobre 2018.

Alberto STEFANI, *presidente*, avverte che la relatrice, Elisa Tripodi, dopo aver illustrato nella seduta di ieri il contenuto del provvedimento, ha formulato una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*), la quale è disponibile su GeoCom ed è stata inviata via email a tutti i componenti del Comitato nel pomeriggio di ieri.

Il Comitato approva la proposta di parere formulata dalla relatrice.

Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile e di qualità.

C. 183 Gallinella.

(Parere alla XIII Commissione).

(*Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con un'osservazione.*)

Il Comitato prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 10 ottobre 2018.

Alberto STEFANI (Lega) avverte che il relatore, D'Ambrosio, dopo aver ha illustrato nella seduta di ieri il contenuto del provvedimento, ha formulato una proposta di parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato 2*), la quale è disponibile su GeoCom ed è stata inviata via email a tutti i componenti del Comitato nella mattinata odierna.

Il Comitato approva la proposta di parere formulata dal relatore.

La seduta termina alle 13.35.

SEDE REFERENTE

Giovedì 11 ottobre 2018. – Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA.

La seduta comincia alle 14.05.

Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea.

C. 298 Meloni.

(*Esame e rinvio.*)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Emanuele PRISCO (FdI), *relatore*, rileva come la Commissione sia chiamata ad avviare l'esame, in sede referente, della proposta di legge costituzionale C. 298 Meloni, recante modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea.

La proposta di legge costituzionale si compone di quattro articoli, i primi tre volti ad apportare modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, mentre il quarto contiene invece una disposizione transitoria.

Rileva preliminarmente come l'obiettivo della proposta di legge costituzionale sia rimuovere dai predetti articoli i riferimenti all'ordinamento internazionale e dell'Unione europea dalla Costituzione. In sintesi, ai sensi della proposta di legge costituzionale:

le pubbliche amministrazioni sarebbero tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico non più in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (articolo 97 della Costituzione);

la potestà legislativa sarebbe esercitata dallo Stato e dalle regioni senza avere come vincoli espliciti quelli derivanti dall'ordinamento internazionale e dell'Unione europea (articolo 117 della Costituzione);

l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, subordinata alla necessità di garantire l'equilibrio dei rispettivi bilanci, per i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sarebbe mantenuta senza che tali enti debbano concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli econo-

mici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (articolo 119 della Costituzione).

In tale quadro osserva che i principi di equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato e di garanzia della sostenibilità del debito a carico di tutte le pubbliche amministrazioni, introdotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, approvata da entrambe le Camere con una maggioranza superiore ai 2/3, non vengono mutati dalla proposta di legge costituzionale in esame, come peraltro evidenziato dalla relazione illustrativa della stessa proposta di legge, la quale si limita infatti ad escludere che il rispetto di tali principi debba essere effettuato nel rispetto dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'Unione europea.

Rileva inoltre come restino in ogni caso in vigore i vincoli derivanti dagli obblighi assunti in sede internazionale e di Unione europea.

Già nell'ambito del Patto Europlus, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di Governo dell'area euro nel marzo del 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'Unione europea hanno assunto l'obbligo di recepire, nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale, le regole del Patto di stabilità e crescita, con la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché esso abbia natura vincolante e sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Agli Stati membri è stata rimessa la scelta dello specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, purché di natura vincolante, e l'esatta forma della regola da applicare a livello sia nazionale che subnazionale.

Dopo il 2011, a seguito della crisi economico-finanziaria più grave del secondo dopoguerra, sono state riviste e rafforzate le regole in materia di coordinamento economico, in particolare:

nel 2011, è stato introdotto il Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e è stato adottato il cosiddetto *six-pack*;

nel 2012 è stato avviato il progetto sull'Unione bancaria e l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (ESM);

nel 2013 è stato adottato il cosiddetto *two-pack* ed è entrato in vigore il « Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria » (cosiddetto *fiscal compact*), che ha impegnato le Parti contraenti ad applicare e introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, una serie di regole relative a specifici parametri di bilancio, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale.

In questo contesto è stata approvata la citata legge costituzionale n. 1 del 2012, che, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio, meglio noto come « pareggio di bilancio », correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

In dettaglio, l'articolo 1 della proposta di legge novella l'articolo 97, primo comma, della Costituzione prevedendo la soppressione delle parole « in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea ».

In merito rammenta che la già citata legge costituzionale n. 1 del 2012 aveva modificato l'articolo 97 introducendovi un nuovo primo comma, in base al quale per tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza l'ordinamento dell'Unione europea.

La legge n. 243 del 2012 (cosiddetta « legge rinforzata »), all'articolo 3, nel dare attuazione al nuovo primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, ribadisce, al comma 1, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando, al comma 2, che tale equilibrio corrisponde

all'obiettivo di medio termine, ossia – in base alla definizione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera e) della legge n. 243 del 2012 – al valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

A tale ultimo proposito rammenta che per l'Italia l'obiettivo di medio termine – è un bilancio in pareggio in termini strutturali, ossia corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*, entro il 2013.

Tale obiettivo è stato successivamente posposto ad anni successivi (2020 nel DEF 2018), tenuto conto del protrarsi dell'andamento recessivo dell'economia, e risulta ora rinviato (dalla Nota di aggiornamento al DEF 2018) al momento in cui i livelli dell'attività economica saranno tornati a quelli pre-crisi.

Ricorda inoltre, in proposito, che ai sensi del Patto di stabilità e crescita, come rivisto nel 2011, l'obiettivo di medio termine è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e si attesta in una forcilla stabilita tra il –1 per cento del PIL e il pareggio o l'attivo del saldo strutturale di bilancio, in termini corretti per il ciclo. Il « Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria » (il cosiddetto *Fiscal Compact*), restringe il suddetto valore minimo per i Paesi più indebitati allo 0,5 per cento del PIL, prevedendo che la regola del pareggio o dell'avanzo del bilancio in esso contenuta si consideri rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese come stabilito dal Patto di stabilità rivisto, con un deficit che non ecceda tuttavia lo 0,5 per cento del PIL, in termini strutturali.

I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosectori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi di scostamento dal-

l'obiettivo previsti per eventi eccezionali e per scostamenti negativi del saldo strutturale emersi a consuntivo che prevedono un meccanismo di correzione. Insieme agli obiettivi del saldo del conto consolidato i medesimi documenti indicano anche le misure da adottare per conseguirli.

Ai sensi della legge n. 243 del 2012, l'equilibrio dei bilanci si considera conseguito quando il saldo strutturale, calcolato in sede di consuntivo nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo obiettivo di medio termine inferiore a quello considerato significativo ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea (procedura per i disavanzi eccessivi) e degli accordi internazionali in materia (*fiscal compact*), ossia non superiore allo 0,5 per cento del PIL;

assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali e di scostamenti dall'obiettivo programmatico che danno luogo a meccanismi di correzione, ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso di avvicinamento inferiore a quello considerato significativo in sede europea (ossia fino a – 0,5 per cento rispetto all'obiettivo).

Nel dare attuazione al nuovo primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, la legge n. 243 del 2012 ribadisce altresì l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

A tale fine, si dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano obiettivi relativi al rapporto debito pubblico/PIL coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea, che prevede, com'è noto, il valore limite di riferimento del 60 per cento del debito in rapporto al PIL. Qualora tale rapporto superi il valore di riferimento, in sede di definizione degli

obiettivi si deve tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento dell'UE.

L'articolo 2 della proposta di legge modifica l'articolo 117 della Costituzione, nel senso di sopprimere le parole: « , nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali ».

Ricorda che tale inciso, introdotto nella Costituzione dalla legge di riforma del Titolo V (legge costituzionale n. 3 del 2001) individua nei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali limiti comuni, accanto a quello della Costituzione, alle due forme di potestà legislativa dello Stato e delle regioni, il cui ambito viene completamente ridefinito dall'articolo 117. Al contempo tale specificazione incide sul sistema dei rapporti con l'ordinamento internazionale come definiti dall'articolo 10 della Costituzione, mentre per ciò che riguarda l'ordinamento europeo essa va confrontata con il complesso dei principi elaborati dalla giurisprudenza tutti interamente costruiti intorno al regime delle limitazioni di sovranità previsto dall'articolo 11 Costituzione.

Sottolinea quindi come la questione del rapporto tra ordinamento interno e europeo sia stata a lungo dibattuta dalla dottrina e affrontata in numerose sentenze dalla giurisprudenza costituzionale italiana e dalla giurisprudenza europea.

Prima della riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale n. 3 del 2001) che ha previsto un espresso vincolo per il legislatore (statale e regionale) nell'esercizio della propria potestà normativa, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e la giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana hanno scandito le fasi che contraddistinguono l'intersecarsi dei rapporti tra l'ordinamento europeo e l'ordinamento nazionale.

Tale assetto giurisprudenziale è stato confermato dalla legge costituzionale n. 3

del 2001 nella parte in cui si stabilisce, ai sensi dell'articolo 117, comma 1 della Costituzione, che la potestà legislativa è esercitata conformemente all'ordinamento comunitario. Il richiamo esplicito alla dimensione europea, configurato come limite alla potestà normativa sia statale che regionale.

Negli anni immediatamente successivi alla riforma del titolo V della Costituzione il novellato articolo 117, primo comma, della Costituzione è stato invocato più volte come parametro costituzionale. La prima sentenza in cui l'articolo 117, primo comma, viene utilizzato come parametro costituzionale è la n. 406 del 2005 in cui la Corte costituzionale dichiara illegittime alcune disposizioni di una legge della regione Abruzzo in quanto si ponevano in palese contrasto con alcune prescrizioni fondamentali della normativa europea di settore. Con una successiva sentenza (la n. 129 del 2006) la Corte sostiene che: « (...) le direttive e direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'articolo 117, primo comma, della Costituzione. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'articolo 11 della Costituzione e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia europea, determina la loro illegittimità costituzionale ».

Con la sentenza n. 227 del 2010 la Corte ha chiarito che l'articolo 117, primo comma, della Costituzione ha confermato espressamente, ciò che in parte era già stato collegato all'articolo 11 della Costituzione, e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, è tuttavia solo

uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che complessivamente considerato e come disegnato dalla Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora sicuro fondamento nell'articolo 11 della Costituzione.

Per quanto riguarda la portata innovativa dei «vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» richiamati dal primo comma dell'articolo 117, occorre richiamare l'orientamento accolto dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Tale giurisprudenza ha infatti chiarito che le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) «integrano, quali 'norme interposte', il parametro costituzionale espresso dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali».

L'articolo 3 della proposta di legge prevede che all'articolo 119, primo comma, della Costituzione (il quale stabilisce l'autonomia finanziaria degli enti territoriali), siano soppresse le parole: « , e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea ».

In merito rammenta che le novelle apportate al primo comma dell'articolo 119 dalla riforma costituzionale del 2012 hanno condizionato l'autonomia degli enti territoriali al «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», formalizzando nella Costituzione il principio secondo il quale le autonomie territoriali concorrono «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea».

Ricorda inoltre che la legge rinforzata n. 243 del 2012 contiene, agli articoli da 9 a 12, le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, dando attuazione all'articolo 119, primo e sesto comma, della Costituzione, come riformulati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Gli articoli appena richiamati, immessi nell'ordinamento in un contesto politico e congiunturale di particolare difficoltà, hanno tuttavia evidenziato alcune criticità interpretative, ed il rischio sia di aggravare le procedure di gestione del bilancio da parte degli enti territoriali, sia di vincolare la capacità programmatica dei medesimi, soprattutto in relazione alla spesa per investimenti. Per tale motivo nel corso del 2016 le regole della legge rinforzata sono state significativamente modificate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164. In particolare, per le autonomie locali i bilanci si considerano in equilibrio quando – sia nella fase di previsione che di rendiconto – registrano un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali.

L'applicazione della nuova regola – disciplinata, in particolare, dal comma 466 della legge 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017) – costituisce il modo mediante cui regioni e province autonome, comuni, province e città metropolitane concorrono al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica.

L'articolo 4 della proposta di legge reca una norma carattere transitorio, prevedendo che le disposizioni della legge n. 243 del 2012 siano adeguate, con apposita legge da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

In merito ricorda che la legge n. 243 del 2012 reca disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, il quale prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, siano stabiliti da una apposita legge che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Rammenta quindi che la legge n. 243 del 2012 ha il carattere di legge «rinforzata», ossia modificabile esclusivamente da una legge successiva adottata con la medesima maggioranza assoluta disposta dall'articolo 81, sesto comma, della Costituzione. Essa contiene (Capi da II a V, articoli da 3 a 13) disposizioni volte a dare attuazione al principio dell'equilibrio del bilancio delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico introdotte dall'articolo 81, come modificata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Infatti, il nuovo testo dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione prevede che: «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»; a sua volta, l'articolo 5 della menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio l'oggetto della legge rinforzata di attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.

Quanto al contenuto della citata legge n. 243 del 2012, il Capo II ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, sancito in via costituzionale ai sensi del nuovo comma 1 dell'articolo 97 della Costituzione, di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine, e di concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico. In attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera e), della legge costituzionale n. 1 del 2012, la legge reca una regola sulla spesa, stabilendo che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa essere superiore a quello derivante dalle regole europee e che, a tal fine, nei documenti di programmazione finanziaria debba essere indicato il livello della spesa medesima. Il Capo III della legge reca una specifica disciplina tesa a far fronte a eventuali scostamenti degli andamenti di finanza pubblica ri-

spetto agli obiettivi programmatici, diversi da quelli già considerati per il caso di eventi eccezionali, prevedendo a tal fine un meccanismo di correzione volto ad assicurare il ritorno all'obiettivo programmatico.

Il Capo IV reca le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, prevedendo una specifica disciplina differenziata per le fasi favorevoli e le fasi avverse del ciclo economico. Al riguardo segnala che in proposito è intervenuta la legge n. 164 del 2016, che ha apportato modifiche alla legge n. 243 del 2012, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

Il Capo V reca le disposizioni volte a prevedere l'equilibrio dei bilanci anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche non territoriali.

Il Capo VI reca le norme relative al bilancio dello Stato, definendo sia il principio dell'equilibrio, sia il contenuto proprio della legge di bilancio.

In attuazione delle suddette previsioni di rango costituzionale è stata originariamente approvata la legge rinforzata n. 243 del 2012, il cui articolo 1, comma 2, ribadisce che «La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione».

Successivamente, come già ricordato in precedenza, il legislatore è intervenuto a modificare la legge n. 243 del 2012, approvando, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la legge n. 164 del 2016, in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione.

Sul punto, richiama la sentenza n. 235 del 2017, con la quale la Corte costituzionale ha censurato alcune modifiche operate della legge n. 164 del 2016 in quanto: «La disposizione in esame si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte norma-

tiva della disciplina (...) dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria ».

Alla luce di tale ricostruzione, appare opportuno rivedere la formulazione della disposizione transitoria di cui all'articolo 4 della proposta di legge, al fine di specificare che le modifiche da apportare alla legge n. 243 del 2012 devono essere fatte conformemente al disposto dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, il quale, come già ricordato in precedenza, prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, siano stabiliti da una apposita legge che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Osserva, in conclusione, come la proposta in esame nasca dalla necessità di tutelare l'interesse nazionale laddove esso venga messo in discussione da una norma europea, disciplinando una specifica clausola di salvaguardia. Si tratta, a suo avviso, di far recuperare allo Stato la sua sovranità in talune circostanze, evitando che le decisioni siano poi assunte da altri soggetti, magari nemmeno non eletti dal popolo.

Nel richiamare talune sentenze della Corte costituzionale, che hanno già posto il tema dei « controlimiti » opponibili dall'ordinamento nazionale nei confronti di quello internazionale, evidenzia l'opportunità di una simile clausola di salvaguardia, laddove un'applicazione della norma europea impedisca di realizzare interventi importanti a favore delle popolazioni, soprattutto nelle occasioni in cui essi appaiono essenziali, come nel caso delle calamità naturali. Ricorda, al riguardo, il caso della restituzione delle somme che erano state riconosciute a titolo di agevolazione alle vittime del terremoto dell'Aquila, richiesta sulla base di un'applicazione rigida delle norme europee. Ritiene, in ogni caso, che tale clausola di salvaguardia vada applicata ogniqualvolta entri in gioco la tutela dell'interesse nazionale, anche in

campo economico, laddove si tratti, ad esempio, di tutelare i prodotti italiani, come nel settore agroalimentare. Richiama altresì il caso, più recente, legato alla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF 2018, che dimostra, a suo avviso, come i limiti imposti dall'ordinamento europeo possano costituire un ostacolo alla realizzazione di politiche a favore dei cittadini.

Preannuncia quindi la presentazione di emendamenti al testo della proposta di legge, al fine di introdurre, ad esempio, la possibilità di sottoporre a *referendum* le decisioni relative alle cessioni di sovranità dello Stato o di modificare le norme relative al pareggio di bilancio, al fine di tutelare, in certe circostanze, la sovranità dello Stato e la libertà dei Governi di perseguire certe politiche economiche. Auspica che su tale proposta di modifica della Costituzione, sulla quale si augura converga il più ampio consenso, si sviluppi un ampio dibattito che possa condurre ad assumere iniziative serie, affinché si interrompa un processo che – analogamente a quanto avvenuto in passato tra le regioni e lo Stato centrale – rischia di ridurre lo Stato italiano a un ente di secondo livello rispetto all'Unione europea.

Stefano CECCANTI (PD), pur esprimendo il proprio radicale dissenso sul merito del provvedimento in esame, riconosce quantomeno ai presentatori della proposta di legge di perseguire con chiarezza le proprie finalità, attraverso una presa di posizione sovranista espressa in termini espliciti, a differenza di quanto sta facendo il Governo in carica, con la Nota di aggiornamento al DEF 2018, con la quale ritiene che l'Esecutivo stia surrettiziamente tentando di aggirare le norme europee, in violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Dopo aver ricordato che la norma sul pareggio di bilancio prevista dall'articolo 81 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 è stata introdotta come principio cardine anche in altri Paesi, pur nell'ambito di una sovraordinazione delle fonti differente, a

dimostrazione di una tendenza comune presente negli Stati membri dell'Unione europea, contesta le premesse ideologiche che caratterizzano proposte come quella in esame, che partono dalla convinzione, a suo avviso sbagliata, che occorra diminuire i livelli di integrazione nell'Unione. Ritiene piuttosto che l'Italia non possa che trarre beneficio da un livello maggiore di adesione al progetto europeo, nell'ambito di diversi settori, come nel campo dell'immigrazione, in considerazione della sua condizione di Stato di primo approdo dei migranti, o nel settore degli investimenti infrastrutturali. Ritiene, inoltre, che la proposta in esame non possa produrre conseguenze sul piano concreto, facendo notare come le modifiche proposte agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione non sembrano in grado di mettere in discussione il primato del diritto europeo o internazionale, né l'applicazione dei trattati vigenti, alla luce degli articoli 10 e 11 della Costituzione vigente, che hanno giustificato costituzionalmente una parziale cessione di sovranità in favore dell'ordinamento dell'UE. Ritiene, inoltre, che non si possa invocare, come ha fatto il deputato Prisco, il tema dei « controlimiti » posti a salvaguardia dei principi dell'ordinamento nazionale nei suoi rapporti con l'ordinamento europeo, che, a suo avviso, può essere richiamato in favore dell'ordinamento interno solo come strumento di garanzia di *extrema ratio*, senza alcuna possibilità di stravolgere il rapporto tra fonti interne e sovranazionali.

Giuseppina OCCHIONERO (LeU), associandosi alle considerazioni testé svolte dal deputato Ceccanti, esprime il proprio dissenso sull'impianto ideologico della proposta di legge in esame.

Giovanni DONZELLI (FdI), dopo aver rilevato come nel corso del dibattito sarà possibile approfondire i contenuti della proposta, anche con il contributo della deputata Meloni, prima firmataria del provvedimento, fa notare, riferendosi a talune considerazioni svolte dal deputato Ceccanti, che il gruppo del Partito demo-

cratico non dovrebbe opporsi ad una rapida e positiva conclusione dell'*iter* della proposta di legge, qualora davvero la considerasse incapace di determinare reali conseguenze. Ritiene, in realtà, che l'atteggiamento di contrarietà di taluni gruppi dimostri la potenziale efficacia del provvedimento, suscettibile di generare ostilità presso quegli schieramenti che si dimostrano a favore della subalternità dell'Italia rispetto ad altri Paesi. Si augura che la maggioranza, invece, sostenga l'intervento legislativo in esame, dando un segnale chiaro in difesa degli interessi nazionali.

Stefano CECCANTI (PD) fa notare come la partecipazione dell'Italia all'Unione europea si inserisca in un quadro istituzionale ben definito, nell'ambito del quale ciascun Paese contribuisce alle determinazioni finali, in base alla propria quota. Non si può certo sostenere, a suo avviso, che, l'architettura istituzionale europea attualmente vigente devolva ad altri Paesi la competenza ad assumere decisioni, potendosi tutt'al più discutere sull'eventualità di modificarla e migliorarla in alcuni suoi aspetti e meccanismi. Ritiene che la proposta in esame si fondi su un'idea di cessione di sovranità che non ha alcun fondamento e che presenta piuttosto un carattere strumentale.

Emanuele PRISCO (FdI), *relatore*, in risposta al deputato Ceccanti, dopo aver ricordato che la limitazione di sovranità è già prevista dagli articoli 10 e 11 della Costituzione, fa presente che il suo gruppo non è certo contrario all'Europa, ma rivendica la facoltà di qualunque Stato – proprio in ragione del fatto che ciascun Paese agisce su un piano paritario – di salvaguardare il proprio interesse nazionale, laddove sia messo in pericolo da una norma europea. Ricorda, infine, che sulla questione del primato del diritto europeo esiste una variegata giurisprudenza, la quale oscilla tra diverse posizioni, e che i parlamentari italiani devono adoperarsi in primo luogo per difendere i diritti di cittadini italiani.

Stefano CECCANTI (PD) fa notare come, in base all'attuale assetto istituzionale, siano già previsti meccanismi per salvaguardare gli interessi nazionali in sede europea, ad esempio attraverso gli strumenti di partecipazione del Parlamento nazionale alle decisioni europee, mediante i quali è possibile, in applicazione di un principio di sussidiarietà, soprattutto nella fase ascendente di formazione del diritto europeo, far valere le proprie specifiche istanze. Evidenzia, peraltro, come le decisioni del Consiglio dell'Unione europea, in determinati settori, vengano spesso assunte su un piano intergovernativo, richiedendo l'unanimità dei Governi nazionali, che in quella sede possono dunque far valere le proprie ragioni.

Ritiene quindi che il provvedimento in esame proponga un intervento di modifica della Costituzione che appare sproporzionato, soprattutto se si tiene conto delle conseguenze modeste che ne potrebbero derivare.

Giovanni DONZELLI (Fdi) fa presente che la modifica costituzionale prevista

dalla proposta di legge rassicurerebbe i cittadini italiani circa il fatto che venga tutelato in primo l'interesse nazionale, a prescindere dal colore politico del Governo in carica, chiamato di volta in volta a negoziare con gli altri Stati europei.

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

Informa quindi che, diversamente da quanto anticipato in occasione della riunione di ieri dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione, le audizioni informali, in congiunta con la II Commissione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1189, recante misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici, si articoleranno nella giornata di lunedì 15 ottobre, a partire dalle 11 circa fino al tardo pomeriggio, nel pomeriggio di giovedì 18 e nella mattina di venerdì 19 ottobre, a partire dalle ore 9,30 circa.

La seduta termina alle 14.30.

ALLEGATO 1

Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale (C. 893 Orlando).**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 893 Orlando, recante « Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale », come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame referente presso la II Commissione;

rilevato come la proposta di legge si proponga di riformare le disposizioni penali a tutela del patrimonio culturale, che si trovano oggi contenute prevalentemente nel Codice dei beni culturali (decreto legislativo n. 42 del 2004), inserendole nel codice penale, riorganizzando il quadro sanzionatorio penale in materia, nonché introducendo nuove fattispecie di reato in merito;

segnalato altresì come il provvedimento innalzi le pene edittali vigenti e introduca aggravanti per i reati comuni che abbiano ad oggetto beni culturali, dando in tal modo attuazione ai principi costituzionali in forza dei quali il patrimonio culturale e paesaggistico necessita di una tutela ulteriore rispetto a quella offerta alla proprietà privata;

rilevato, per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, che il provvedimento è riconducibile alla materia « ordinamento penale », di esclusiva competenza legislativa statale in base all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta, a chilometro zero o utile e di qualità (C. 183 Gallinella).**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminata la proposta di legge C. 183 Gallinella, recante norme per la valorizzazione dei prodotti agroalimentari provenienti da filiera corta, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame referente presso la XIII Commissione;

rilevato, per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, come la proposta di legge incida sia sulle regole della concorrenza, assegnata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, sia sulla materia dell'alimentazione, attribuita alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

evidenziato inoltre come la proposta contenga, all'articolo 3, disposizioni riguardanti la vendita al dettaglio dei prodotti alimentari, afferenti alla materia del commercio, attribuita alla competenza residuale delle Regioni;

rilevato come l'articolo 4 contempli l'istituzione del logo « chilometro zero » e del logo « filiera corta »;

segnalata l'esigenza di tenere conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito alla compatibilità di previsioni che stabiliscano elementi identificativi circa la provenienza geografica e le caratteristiche dei prodotti (quali, appunto, loghi e marchi) con gli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, quindi, con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

con riferimento all'articolo 4, comma 1, il quale prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo sono istituiti il logo « chilometro zero o utile » e il logo « filiera corta », valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere un coinvolgimento degli enti territoriali ai fini dell'adozione del decreto.