

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

##### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 119/2018: Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria. C. 1408 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VI Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	9
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	19
Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico. Testo unificato C. 290 e abb.-A (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	14
Disposizioni per la promozione dell'attività fisica e dell'educazione motoria nella scuola primaria. Testo unificato C. 523 e abb.-A (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	14
SEDE REFERENTE:	
Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare. C. 726 cost. Ceccanti e C. 1173 cost. D'Uva ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	15

##### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 11 dicembre 2018. – Presidenza del presidente Alberto STEFANI.

**La seduta comincia alle 13.40.**

**DL 119/2018: Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.**

**C. 1408 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere alla VI Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alberto STEFANI, *presidente*, rileva come il Comitato sia chiamato a esaminare, ai fini del parere alla VI Commis-

sione (Finanze), il disegno di legge C. 1408, approvato dal Senato, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

Al riguardo fa presente che il Comitato dovrà esprimere il parere entro la seduta odierna, atteso che la VI Commissione dovrebbe concludere l'esame in sede referente nella giornata odierna e che l'avvio della discussione in Assemblea su di esso è previsto per domani.

Roberta ALAIMO (M5S), *relatrice*, nell'illustrare il provvedimento, rileva come esso si componga ora di 64 articoli, e sia suddiviso in due Titoli recanti rispettivamente: « disposizioni in materia fiscale » e « disposizioni finanziarie urgenti e disposizioni in materia sanitaria ».

Evidenzia quindi come nel corso dell'esame al Senato siano state apportate

numerose modifiche e sono stati aggiunti 37 nuovi articoli ai 27 originari, e come la Commissione Finanze della Camera abbia invece respinto tutti gli emendamenti presentati nel corso dell'esame in sede referente.

Il titolo I si compone dei Capi I (disposizioni in materia di pacificazione fiscale); II (disposizioni in materia di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario nonché di contrasto all'evasione fiscale) e III (altre disposizioni fiscali). Il titolo II non è suddiviso in capi.

Passando a illustrare, in estrema sintesi, il contenuto del provvedimento, l'articolo 01 riduce da trenta a venti milioni di euro la soglia di investimenti per i quali è possibile presentare l'istanza di interpellato per i nuovi investimenti.

L'articolo 1 consente di definire con modalità agevolata i processi verbali di constatazione.

In particolare, si consente di regolarizzare le somme accertate nei suddetti verbali effettuando un'opposta dichiarazione e versando la sola imposta autoliquidata, senza sanzioni o interessi, entro il 31 maggio 2019.

L'articolo 2 consente di definire con modalità agevolate gli avvisi di accertamento, gli avvisi di rettifica e di liquidazione, gli atti di recupero, gli inviti al contraddittorio e gli accertamenti con adesione.

Inoltre il comma 2-*bis* dell'articolo 2 proroga al 30 giugno 2022 l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile facoltativa (cosiddetto *reverse charge*).

L'articolo 3 reca la disciplina della definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione (cosiddetta «rottamazione delle cartelle esattoriali»), nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 ed il 31 dicembre 2017.

L'articolo 4 dispone l'annullamento automatico dei debiti tributari fino a mille euro risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

L'articolo 5 estende la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della

riscossione a quelli concernenti le risorse proprie tradizionali UE (dazi doganali, diritti produzione dello zucchero) e l'IVA sulle importazioni, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2000 e il 31 dicembre 2017.

L'articolo 6 consente di definire con modalità agevolate le controversie tributarie pendenti.

L'articolo 7 elimina, per le società e le associazioni sportive dilettantistiche iscritte nel registro CONI, la possibilità di avvalersi della dichiarazione integrativa per la regolarizzazione dei periodi d'imposta precedenti.

L'articolo 8 consente la definizione agevolata di debiti tributari maturati fino al 31 dicembre 2018 relativi a determinate imposte di consumo.

L'articolo 9 prevede che determinate irregolarità fiscali formali possano essere regolarizzate mediante la loro rimozione e il versamento di una somma pari a 200 euro per ciascun periodo d'imposta.

Gli articoli da 10 a 10-*ter* intervengono in materia di fattura elettronica; tra l'altro, sono escluse dall'obbligo di fattura elettronica le associazioni sportive (ai sensi dell'articolo 10) e i soggetti tenuti all'invio dei dati al sistema tessera sanitaria (ai sensi dell'articolo 10-*bis*).

L'articolo 11 consente, dal 1° luglio 2019, l'emissione delle fatture entro 10 giorni dall'effettuazione delle operazioni.

L'articolo 12 semplifica invece l'annotazione delle fatture emesse che potrà essere effettuata entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione e non più entro quindici giorni.

L'articolo 13 abroga l'obbligo di numerazione progressiva delle fatture nella registrazione degli acquisti.

L'articolo 14 consente la detrazione dell'IVA per i documenti di acquisto ricevuti e annotati entro il 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione.

Gli articoli 15 e 15-*bis* recano disposizioni di coordinamento in materia di fatturazione elettronica.

L'articolo 16 estende la possibilità di trasmissione telematica delle comunicazioni e notificazioni inerenti il processo tributario.

L'articolo 16-*bis* interviene sulla digitalizzazione degli archivi e della piattaforma informativa e tecnologica dell'Amministrazione della giustizia, escludendo per tali fattispecie l'applicazione di determinati obiettivi di risparmio di spesa.

L'articolo 16-*ter* prevede che i servizi di natura informativa in favore di Equitalia giustizia Spa continuino ad essere forniti dalla società che gestisce il sistema informativo del Ministero dell'economia.

L'articolo 16-*quater* reca disposizioni in materia di archivio dei rapporti finanziari (prevedendo in particolare un termine di conservazione dei dati di dieci anni, nonché l'accesso ai dati da parte della Guardia di finanza, e, per determinate finalità, del dipartimento delle entrate).

L'articolo 16-*quinquies* disciplina l'attività ispettiva dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza nei confronti dei soggetti di medie dimensioni non soggetti agli indici di affidabilità né a tutoraggio.

L'articolo 16-*sexies* disciplina lo scambio di informazioni tra Agenzia delle entrate e Guardia di finanza.

L'articolo 16-*septies* semplifica la procedura di avvio dei provvedimenti cautelari amministrativi per violazioni tributarie.

L'articolo 17 rende obbligatorie, per le operazioni IVA, la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati sui corrispettivi.

L'articolo 18 rinvia al 1° gennaio 2020 il termine di decorrenza della lotteria nazionale dei corrispettivi.

L'articolo 19 detta i criteri per determinare, attraverso la definizione di consumi convenzionali, la quantità di prodotto energetico necessaria a produrre una data quantità di elettricità, al fine di definire il quadro giuridico per la tassazione dei combustibili impiegati negli impianti di cogenerazione.

L'articolo 20 estende l'istituto del gruppo IVA ai gruppi bancari cooperativi.

L'articolo 20-*bis* consente alle banche di credito cooperativo costituite nelle province autonome di Trento e Bolzano di costituire un sistema di tutela istituzionale (cioè un accordo di responsabilità contrattuale tra più banche per garantire la reciproca liquidità e solvibilità).

L'articolo 20-*ter* estende la vigilanza dell'autorità governativa anche alle società capogruppo dei gruppi bancari cooperativi.

L'articolo 20-*quater* consente per un esercizio – periodo successivamente estensibile con decreto ministeriale – ai soggetti che non adottano i principi contabili internazionali di valutare i titoli non destinati a permanere durevolmente nel loro patrimonio in base al valore di iscrizione e non di mercato.

L'articolo 20-*quinquies* reca disposizioni per la ricognizione e l'attivazione delle polizze e dei depositi dormienti.

L'articolo 21 prevede il finanziamento del contratto di programma – parte servizi e parte investimenti – con Rete ferroviaria italiana Spa.

L'articolo 21-*bis* differisce al 2021 la previsione di una riduzione dei trasferimenti delle risorse del fondo nazionale per il trasporto pubblico locale nel caso in cui i servizi non siano affidati con procedure di evidenza pubblica.

L'articolo 21-*ter* riconosce alle regioni e agli enti locali il ruolo di concessionari per determinate concessioni autostradali.

L'articolo 22 assegna risorse al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

L'articolo 22-*bis* istituisce la nuova Autorità di sistema portuale dello Stretto, prevedendo altresì che, entro 3 anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 169 del 2016, di riforma del sistema portuale, il numero delle autorità di sistema portuale può essere modificato, e non solo ridotto.

L'articolo 22-*ter* interviene sulla disciplina relativa alla revoca dei finanziamenti di opere pubbliche attuate.

L'articolo 22-*quater* stabilisce che per la validità delle transazioni relative al ripiano della spesa farmaceutica ancora

pendenti al 31 dicembre 2017 sia sufficiente la sola sottoscrizione dell'AIFA.

L'articolo 23 aumenta le risorse per l'autotrasporto.

L'articolo 23-*bis* inasprisce le sanzioni per la violazione dell'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile dei veicoli a motore.

L'articolo 23-*ter* modifica i criteri in base ai quali l'AGCOM può ordinare alle imprese verticalmente integrate la separazione funzionale.

I commi da 1 a 3 dell'articolo 23-*quater* dispongono la prosecuzione per il 2019 dell'assegno di natalità, mentre il comma 4 dell'articolo 23-*quater* finanzia le reti di ricerca sanitaria del Ministero della salute oncologica e cardiovascolare.

Il comma 5 reca un finanziamento per l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie.

L'articolo 24 rifinanzia il fondo per le missioni internazionali di pace.

L'articolo 24-*bis* prevede una nuova modalità di gestione della contabilità speciale unica del Ministero della difesa.

L'articolo 24-*ter* reca alcune modifiche al codice del terzo settore (di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017).

L'articolo 24-*quater* istituisce un nuovo fondo per gli investimenti delle regioni e delle province autonome colpite da eventi calamitosi.

L'articolo 25 reca modifiche alla durata del trattamento straordinario di integrazione salariale (CIGS).

L'articolo 25-*bis* proroga trattamenti di mobilità in deroga per le aree di Termini Imerese e di Gela.

L'articolo 25-*ter* amplia la platea di lavoratori ai quali può essere concessa la mobilità in deroga.

L'articolo 25-*quater* reca misure per il contrasto del caporalato.

L'articolo 25-*quinquies* interviene sulle modalità di erogazione di finanziamenti agevolati nell'ambito della ricostruzione post-sisma del 2012.

L'articolo 25-*sexies* stanziava risorse per attività di ricerca nell'ambito di trapianti, neoplasie e neuroriabilitazione.

L'articolo 25-*septies* modifica la disciplina in materia di commissariamenti delle regioni in disavanzo sanitario.

L'articolo 25-*octies* prevede risorse per il rilancio del comune di Campione d'Italia.

L'articolo 25-*novies* istituisce un'imposta sui trasferimenti di denaro effettuati verso Paesi extra-UE dai cosiddetti *Money Transfer*.

L'articolo 25-*decies* riforma le imposte sui succedanei dei prodotti da fumo.

L'articolo 25-*undecies* modifica la disciplina sulla determinazione del prezzo massimo di cessione delle unità abitative.

L'articolo 26 reca la clausola di copertura finanziaria del provvedimento.

L'articolo 26-*bis* prevede una clausola di salvaguardia dell'autonomia riconosciuta alle regioni a Statuto speciale e del Province autonoma di Trento e Bolzano.

Quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite segnala come il provvedimento sia in primo luogo riconducibile alle materie « sistema tributario e contabile dello Stato » e « tutela della concorrenza », rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In merito ricorda che, sin dalla sentenza n. 14 del 2004, la Corte costituzionale ha rilevato che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'articolo 117, secondo comma della Costituzione – insieme alle materie moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie – « evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'inter-

vento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica. Tale impostazione è stata poi confermata dalla Corte con numerose sentenze successive.

Il provvedimento afferisce inoltre a materie che investono le competenze legislative dello Stato e, in alcuni casi, delle regioni.

In particolare, con riguardo all'articolo 22-*bis*, il quale prevede l'istituzione della nuova Autorità di sistema portuale dello Stretto, prevedendo altresì che, entro 3 anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 169 del 2016, di riforma del sistema portuale, il numero delle autorità di sistema portuale può essere modificato, e non solo ridotto, rileva come la materia portuale sia riconducibile a quelle di competenza concorrente tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

In merito ricorda che, da ultimo, la Corte costituzionale ha dichiarato, con la sentenza n. 261 del 2015, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 nella parte in cui, nel disciplinare la procedura di formazione, del Piano nazionale della portualità e della logistica, non prevedeva alcuna forma di coinvolgimento delle regioni nella procedura di predisposizione del Piano.

Rammenta altresì che, in attuazione del citato Piano nazionale della portualità e della logistica, è stato adottato il decreto legislativo n. 169 del 2016, il quale, modificando la legge n. 84 del 1994, ha istituito le Autorità di sistema portuale, le quali hanno sostituito i precedenti organi di regolazione del settore, le autorità portuali (in luogo delle precedenti 24 autorità portuali sono state previste 15 autorità di sistema portuale). Il decreto legislativo è stato adottato previo parere della Conferenza unificata. La riforma prevede anche che con regolamento, da adottare, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, possono essere apportate, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata, modifiche all'allegato A (che indica i porti appartenenti a ciascuna Autorità di

sistema portuale) per consentire sia l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale – o di un porto di rilevanza economica nazionale la cui gestione è stata trasferita alla regione – all'interno del sistema dell'Autorità di sistema portuale territorialmente competente sia il trasferimento di un porto a una diversa Autorità di sistema portuale, previa intesa con la Regione nel cui territorio ha sede l'Autorità di sistema portuale di destinazione. Inoltre con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti previo parere della Conferenza unificata, possono essere modificati i limiti territoriali di ciascuna delle istituite Autorità di sistema portuale. Infine, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della riforma, con regolamento di delegificazione adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico, può essere ridotto il numero delle Autorità di sistema portuale.

Al riguardo segnala l'opportunità di valutare disposizione di cui all'articolo 22-*bis*, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, nella parte in cui la norma deroga all'articolata procedura in materia appena richiamata, che prevede, a vario titolo, forme di coinvolgimento delle regioni in merito.

Quanto al rispetto degli altri principi costituzionali rileva come l'articolo 25-*undecies* intervenga sulla disciplina relativa alla determinazione del prezzo massimo per la cessione del diritto di proprietà ovvero del diritto di superficie delle singole unità abitative edificate in regime di edilizia residenziale convenzionata.

In particolare si prevede che il vincolo del prezzo massimo di cessione può essere rimosso con atto pubblico o scrittura privata autenticata a richiesta delle persone fisiche che vi abbiano interesse e si stabilisce, al comma 2, l'applicazione della

misura anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della disposizione.

Al riguardo segnala l'opportunità di escludere che il disposto normativo abbia effetti sulle controversie già definite con pronunce dell'autorità giudiziaria passate in giudicato.

Ricorda infatti in merito che – come segnala la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 156 del 2007 – « Più volte la Corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principi della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva ». In tali occasioni la Corte ha precisato che, « al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'articolo 25 della Costituzione), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali devono essere compresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario » (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999).

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

Stefano CECCANTI (PD), pur riconoscendolo lo sforzo della relatrice, che, con onestà intellettuale, ha individuato i profili di criticità del testo, si sarebbe aspettato che i suoi rilievi fossero formulati come condizioni, in luogo di mere osservazioni. Preannuncia, pertanto, il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere della relatrice.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere formulata dalla relatrice.

**Disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico.**

**Testo unificato C. 290 e abb.-A.**

(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione – Parere*).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alberto STEFANI, *presidente*, rileva come il Comitato sia chiamato a esaminare, ai fini del parere all'Assemblea, gli emendamenti presentati al testo unificato delle proposte di legge C. 290, C. 410, C. 1314 e C. 1386 – A, recante disposizioni per lo sviluppo e la competitività della produzione agricola e agroalimentare e dell'acquacoltura ottenuta con metodo biologico.

Elisa TRIPODI (M5S), *relatrice*, rileva come gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentino profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta della relatrice.

**Disposizioni per la promozione dell'attività fisica e dell'educazione motoria nella scuola primaria.**

**Testo unificato C. 523 e abb.-A.**

(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione – Parere*).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alberto STEFANI, *presidente*, rileva come il Comitato sia chiamato a esaminare, ai fini del parere all'Assemblea, gli emendamenti presentati al testo unificato

delle proposte di legge C. 523, C. 784, C. 914, C. 1221 e C. 1222- A, recante disposizioni per la promozione dell'attività fisica e dell'educazione motoria nella scuola primaria.

Anna BILOTTI (M5S), *relatrice*, rileva come gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentino profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

**La seduta termina alle 13.50.**

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 11 dicembre 2018. — Presidenza del presidente Giuseppe BRESCIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta Vincenzo Santangelo.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

**Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare.**

**C. 726 cost. Ceccanti e C. 1173 cost. D'Uva.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 30 ottobre 2018.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, ricorda che nella scorsa settimana si è svolto il ciclo di audizioni informali previsto ai fini dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 726 Ceccanti e C. 1173 D'Uva, concernenti modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare.

Rammenta al riguardo che nel corso di tale ciclo di audizioni sono stati ascoltati 18 professori universitari, per un totale di circa 14 ore e mezza di audizioni.

Oltre alle memorie inviate dai soggetti uditi, sono inoltre pervenuti contributi scritti di altri esperti che non sono potuti intervenire in audizione: tutti tali documenti sono a disposizione dei componenti della Commissione e sono stati a tal fine caricati su GeoComm e inviati via *email*.

Informa inoltre che la Conferenza dei presidenti di Gruppo, nella riunione dell'8 dicembre scorso, ha deciso di posticipare l'avvio della discussione in Assemblea sul provvedimento, inizialmente prevista per lunedì 17 dicembre prossimo, a giovedì 20 dicembre.

In tale contesto avverte che nella seduta odierna proseguirà l'esame del provvedimento, in vista dell'adozione del testo base.

Stefano CECCANTI (PD), dopo aver premesso di non nutrire una pregiudiziale diffidenza nei confronti dell'ampliamento degli istituti di democrazia diretta, come dimostrato peraltro dalla presentazione della proposta di legge a sua prima firma C. 726, che ha preceduto la proposta della maggioranza C. 1173, ritiene necessario disporre di un congruo lasso di tempo al fine di pervenire all'adozione di un testo il più possibile condiviso, evitando, nell'organizzazione dei lavori, inopportune accelerazioni.

Venendo al merito delle proposte di legge in esame, osserva come esse siano volte ad introdurre, attraverso la modifica dell'articolo 71 della Costituzione, uno strumento che risulterebbe ben più incisivo del *referendum* abrogativo previsto dal testo vigente dell'articolo 75, e come dunque sia necessario prevedere per tale nuovo strumento limiti maggiori, o quanto meno analoghi, rispetto a quelli previsti per il *referendum* abrogativo.

Esprime la propria contrarietà alla mancata previsione, nella proposta di legge C. 1173 di un *quorum* di partecipazione al referendum propositivo, rilevando peraltro

come l'ipotesi del « *quorum zero* » non sia stata sostenuta da alcuno degli esperti auditi.

Evidenzia inoltre come occorra affrontare il problema delle proposte di legge di iniziativa popolare che abbiano natura di leggi di spesa: ritiene, in particolare, che non possa essere consentito di sottoporre a *referendum* propositivo le scelte fondamentali di politica di bilancio compiute dalla maggioranza parlamentare.

Osserva altresì come la previsione del *referendum* a quesito alternativo, sulla proposta di legge di iniziativa popolare e sul testo approvato dal Parlamento, contenuta nella proposta di legge C. 1173 e mutuata da ordinamenti costituzionali nei quali non è consentito lo scioglimento anticipato del Parlamento, rischi di determinare ripetuti scioglimenti delle Camere nel caso di prevalenza della proposta di iniziativa popolare. Rileva, inoltre, come vada valutata l'introduzione di limiti numerici alle proposte sottoponibili al nuovo *referendum* propositivo e come vada affrontato il tema della possibile presentazione di una pluralità di proposte diverse sullo stesso tema.

Ribadisce dunque, in considerazione della necessità di affrontare i profili di criticità evidenziati, l'auspicio che all'esame delle proposte siano dedicati tempi congrui, tali da consentire i necessari approfondimenti.

Laura RAVETTO (FI), rivolgendosi al Presidente, auspica che siano ampliati i tempi di esame dei provvedimenti in titolo, concedendo ai gruppi la possibilità di meditare adeguatamente eventuali modifiche al provvedimento che sarà adottato come testo base, tenuto anche conto dei prossimi rilevanti impegni della Commissione, che sarà chiamata presumibilmente nei prossimi giorni ad esaminare in seconda lettura il disegno di legge in materia di anticorruzione, già approvato dalla Camera, laddove esso fosse modificato al Senato.

Considerata la delicatezza del tema in discussione, che incide sui fondamenti della democrazia, si augura quindi sia

possibile svolgere un dibattito serio, anche al fine di convergere verso un consenso più ampio.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, fa notare che, proprio in un'ottica di ampliamento dei tempi di esame, in sede di Conferenza dei presidenti di Gruppo si è deciso di differire l'avvio della discussione in Aula dei provvedimenti dalla giornata di lunedì 17 dicembre a giovedì 20 dicembre. Rileva inoltre come la Presidenza della Commissione continuerà ad adoperarsi al fine di garantire una organizzazione che consenta una discussione il più possibile ponderata.

Roberto SPERANZA (LeU) ritiene utile, anche alla luce degli elementi emersi nel corso delle audizioni informali, un confronto tra le forze politiche senza posizioni pregiudiziali. Apprezza l'atteggiamento di disponibilità e prudenza, per quanto concerne i tempi di esame delle proposte di legge, assunto dalla maggioranza e dal Presidente Brescia e gli sforzi compiuti dalla relatrice Dadone per addivenire a un testo il più possibile condiviso, e rileva come un'ampia condivisione nel corso dell'esame in sede referente potrà certamente facilitare il prosieguo dell'*iter* del provvedimento. Valuta altresì positivamente la decisione di posticipare l'inizio della discussione in Assemblea, ma chiede al Presidente di rappresentare alla Conferenza dei presidenti di gruppo l'opportunità di un ulteriore rinvio dell'avvio della discussione in Assemblea al mese di gennaio, assicurando in tal caso, a nome del proprio gruppo, un atteggiamento costruttivo e non ostruzionistico.

Dopo aver auspicato la partecipazione alla discussione anche dei deputati della maggioranza, rileva come le audizioni, nelle quali sono intervenuti esperti di diversa estrazione politico-culturale, abbiano fornito elementi quanto mai utili, consentendo di individuare la sfida di fondo posta dalle proposte di legge in esame, vale a dire quella di costruire un equilibrio tra l'allargamento degli spazi di partecipazione popolare al procedimento



legislativo, da un lato, e la salvaguardia della democrazia rappresentativa e del ruolo del Parlamento, dall'altro. Ritiene a tale riguardo che la proposta di legge C. 1173 sia eccessivamente sbilanciata in favore della partecipazione popolare diretta a scapito della democrazia rappresentativa. Dichiaro di condividere l'obiettivo di allargare la partecipazione popolare ma nel contempo rivendica, anche in considerazione della propria formazione politica, l'importanza della «democrazia dei partiti», il cui ruolo è peraltro riconosciuto dall'articolo 49 della Costituzione.

Venendo quindi al merito delle proposte in esame, richiama l'attenzione sulla necessità di rendere omogeneo il contenuto del nuovo articolo 71 e dell'articolo 75 della Costituzione, in particolare per quanto concerne il *quorum* e i limiti di materia, anche al fine di evitare il ricorso al *referendum* sulla proposta di iniziativa popolare per eludere i limiti previsti per il *referendum* abrogativo. Ritiene inopportuna l'attribuzione al comitato promotore del potere di giudicare circa la conformità del testo approvato dal Parlamento alla proposta di iniziativa popolare e propone, preannunciando la presentazione di proposte emendative al riguardo, che tale competenza sia attribuita a un organo terzo, quale la Corte costituzionale.

Condivide altresì la preoccupazione, manifestata nel corso delle audizioni, circa la previsione del doppio quesito referendario, che rischia di alimentare una pericolosa contrapposizione tra Parlamento e corpo elettorale.

Auspica conclusivamente una discussione aperta e costruttiva, con tempi tali da consentire un adeguato approfondimento.

Emanuele PRISCO (FdI), dopo aver rilevato come dal ciclo di audizioni siano emersi diversi profili di criticità dei testi in esame, auspica che la relatrice possa avviare un confronto serio con i gruppi, che consenta, anche attraverso canali di interlocuzione informali, di elaborare un testo il più possibile condiviso.

Fa quindi notare che se l'obiettivo è quello di fornire ai cittadini, in tempi rapidi, strumenti efficaci che valorizzino gli strumenti di democrazia diretta, anche attraverso la previsione di sessioni specifiche di discussione, la strada più agevole e concreta da intraprendere, a suo avviso, è quella che prevede la riforma dei regolamenti parlamentari. Qualora invece si intendano perseguire altre finalità, con l'intento di introdurre norme «manifesto», che richiedano la revisione della Costituzione, ritiene sia necessario quantomeno evitare forzature procedurali e ampliare i tempi di discussione, nell'ambito di un confronto tra i gruppi, che preveda anche la prosecuzione della interlocuzione con i soggetti già auditi, nell'ottica di elaborare modifiche ponderate. Ricorda, infatti, che anche nel recente passato la volontà di modificare profondamente la Carta costituzionale, con interventi di revisione non sufficientemente meditati e realizzati con consenso della sola maggioranza, si è dovuta scontrare con il voto contrario espresso dai cittadini in sede di *referendum* confermativo.

Francesco Paolo SISTO (FI) ritiene sia in atto un'aggressione senza precedenti ai cardini del sistema democratico, messa in atto con una serie di interventi, di cui quello in esame rappresenta solo l'ultimo in successione. Giudica in particolare inaccettabile mettere in discussione il principio costituzionale della democrazia rappresentativa, che, a suo avviso, viene posto pericolosamente in antitesi con gli strumenti di partecipazione diretta, che piuttosto dovrebbero intervenire ad integrarlo. Ritiene assurdo, ad esempio, configurare, come prevede il testo della proposta C. 1173, una sorta di «sfida» tra il testo della proposta di legge popolare e quello elaborato in sede parlamentare, alimentando una competizione che rischia di distruggere i fondamenti stessi del sistema costituzionale. Dopo aver sottolineato come il principio della democrazia rappresentativa non possa costituire oggetto di revisione costituzionale, rileva che gli strumenti di democrazia diretta, come congegnati nella

proposta di legge C. 1173, ovvero senza la previsione di limiti adeguati, si prestino a rischi di abuso, sia da parte delle maggioranze, sia da parte delle minoranze, cui verrebbe in sostanza consegnata la potestà legislativa. Paventando il rischio che tali interventi normativi « ingolfino » il funzionamento del Parlamento, ritiene che simili interventi di revisione della Costituzione siano scellerate e non assicurino alcun serio coinvolgimento dei cittadini, i quali vengono sempre più spesso chiamati a pronunciarsi nell'ambito di elezioni la cui reale decisività, tuttavia, appare, a suo avviso, sempre più circoscritta.

Riservandosi di intervenire più nel dettaglio nel prosieguo del dibattito, auspica, dunque, una serie riflessioni sul tema e un profondo ripensamento dell'impianto degli interventi normativi in oggetto, al fine di garantire un più serio coinvolgimento dei cittadini.

Fabiana DADONE (M5S), *relatrice*, rileva come nel corso delle audizioni siano emersi elementi utili e siano stati evidenziati profili problematici, che saranno certamente oggetto di approfondimento, ma come nessuno degli esperti auditi abbia dichiarato di considerare le proposte in esame come un attentato alla democrazia rappresentativa. Quanto alle criticità emerse, ritiene che alcune potranno essere

affrontate in sede di predisposizione della proposta di testo base, mentre altre potranno essere risolte in una fase successiva, in sede di legislazione attuativa ovvero anche attraverso modifiche ai regolamenti parlamentari.

Per quanto concerne il rapporto tra il nuovo articolo 71 e l'articolo 75 della Costituzione, osserva come un eventuale intervento su quest'ultimo comporterebbe un sostanziale ampliamento dell'oggetto delle proposte di legge in esame, che potrebbe costituire oggetto di polemiche, in quanto si è deciso di intervenire attraverso interventi di revisione costituzionale molto puntuali, mentre potranno costituire senz'altro tema di approfondimento le questioni relative ai limiti di materia e ai profili di spesa delle proposte di legge di iniziativa popolare oggetto della procedura delineata dal nuovo articolo 71.

Rileva, comunque, come altre questioni potranno essere affrontate nell'ambito della legge ordinaria di attuazione della disciplina delle nuove norme costituzionali.

Giuseppe BRESCIA, *presidente*, essendo imminente l'avvio delle votazioni pomeridiane in Assemblea, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.35.**

ALLEGATO

**DL 119/2018: Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria  
(C. 1408 Governo, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 1408, approvato dal Senato, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria;

rilevato, quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, come il provvedimento sia in primo luogo riconducibile alle materie « sistema tributario e contabile dello Stato » e « tutela della concorrenza », rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

rilevato altresì come l'articolo 22-bis, che prevede l'istituzione della nuova Autorità di sistema portuale dello Stretto, inerisca alla materia portuale, riconducibile a quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

evidenziato come l'articolo 25-undecies intervenga sulla disciplina relativa alla determinazione del prezzo massimo per la cessione del diritto di proprietà ovvero del diritto di superficie delle singole unità abitative edificate in regime di edilizia residenziale convenzionata, prevedendo l'applicazione della misura anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della disposizione,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

con le seguenti osservazioni:

a) con riferimento all'articolo 22-bis, il quale prevede l'istituzione della nuova Autorità di sistema portuale dello Stretto, poiché la materia portuale è riconducibile a quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, valuti la Commissione di merito l'opportunità di assicurare il coinvolgimento delle Regioni nell'individuazione dei porti rientranti nell'ambito di competenza dell'autorità di sistema portuale, anche con l'eventuale attivazione del procedimento di cui all'articolo 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994;

b) con riferimento all'articolo 25-undecies, il quale interviene sulla determinazione del prezzo massimo per la cessione del diritto di proprietà ovvero del diritto di superficie delle singole unità abitative edificate in regime di edilizia residenziale convenzionata, prevedendo che tale vincolo del prezzo massimo di cessione possa essere rimosso con atto pubblico o scrittura privata autenticata e che l'applicazione della predetta misura si applichi anche agli immobili oggetto dei contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della disposizione, valuti la Commissione di merito l'opportunità di escludere che il disposto normativo abbia effetti sulle controversie già definite con pronunce dell'autorità giudiziaria passate in giudicato.