

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 2613 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato (Parere alla I Commissione della Camera) ( <i>Esame e rinvio</i> ) ..	134
Rientro capitali detenuti all'estero e autoriciclaggio. S. 1642, approvato dalla Camera (Parere alle Commissioni riunite 2 <sup>a</sup> e 6 <sup>a</sup> del Senato) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .	143
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	146
AVVERTENZA .....	145

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 19 novembre 2014. — Presidenza del vicepresidente Raffaele RANUCCI.*

#### La seduta comincia alle 8.35.

**Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 2613 cost. Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato.**

(Parere alla I Commissione della Camera).

(*Esame e rinvio*).

Il presidente Raffaele RANUCCI, *relatore*, ricorda che il disegno di legge del Governo del quale la Commissione avvia oggi l'esame, di riforma costituzionale, è stato presentato al Senato l'8 aprile 2014 e reca 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.

Il provvedimento è stato esaminato dalla Commissione Affari costituzionali del

Senato a partire dal 15 aprile 2014, congiuntamente a diverse altre proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare. Il 6 maggio 2014 il disegno di legge del Governo è stato adottato come testo base. L'esame in sede referente si è quindi concluso nella seduta del 10 luglio 2014.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso l'11 giugno scorso, sul testo del Governo, un parere favorevole con osservazioni. Nella seduta dell'8 agosto 2014 il Senato ha approvato in prima lettura il provvedimento, apportando diverse modifiche al testo del Governo. Mentre il testo del Governo era originariamente composto da 35 articoli, quello trasmesso alla Camera dal Senato ne contiene 40, ripartiti in sei Capi.

Passando all'illustrazione del contenuto del provvedimento, evidenzia che l'articolo 1 modifica le funzioni proprie dei due rami del Parlamento. Viene disposta la fine del bicameralismo perfetto e si stabilisce un diverso assetto costituzionale, caratterizzato dal bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera e Senato, ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni differenti. In particolare, la titolarità

del rapporto di fiducia con il Governo è attribuita alla sola Camera dei deputati.

La Camera dei deputati inoltre « esercita la funzione legislativa » mentre il Senato « concorre, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ». Il Senato concorre però paritariamente alla funzione legislativa in alcune specifiche materie.

Il Senato della Repubblica inoltre « rappresenta le Istituzioni territoriali ».

Al Senato è altresì espressamente attribuita la funzione di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli (altri) enti costitutivi della Repubblica: a differenza che nel testo originario del disegno di legge del Governo non si fa riferimento espresso a Regioni, Città metropolitane e Comuni.

L'articolo 2 modifica la composizione e le modalità di elezione del Senato. In particolare, rispetto ai 315 senatori direttamente eletti di oggi sono previsti 95 senatori eletti dai consigli regionali, cui si aggiungono 5 senatori che « possono essere nominati dal Presidente della Repubblica ». L'elezione popolare diretta viene quindi sostituita da un'elezione di secondo grado.

La nuova composizione del Senato – secondo quanto emerso in varie sedi nel corso dell'*iter* al Senato – ha la finalità di valorizzare la rappresentanza territoriale anche come contrappeso alla revisione disposta dal progetto di riforma della disciplina dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali di cui al Titolo V.

L'articolo 3 specifica che i senatori di nomina presidenziale durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.

L'articolo 4 disciplina la durata delle Camere e riferisce alla sola Camera dei deputati le disposizioni oggi vigenti per entrambe le camere, ossia la durata per cinque anni e il divieto di proroga se non per legge e solo in caso di guerra. La modifica è conseguente alla trasformazione del Senato in organo non sottoposto a scioglimento, che si rinnova in modo parziale e continuo, a seconda della scadenza delle diverse componenti.

L'articolo 5 rimette al Regolamento del Senato l'individuazione dei casi nei quali l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato possono essere limitati in ragione dell'esercizio di funzioni di governo, regionali o locali.

L'articolo 6 attribuisce ai regolamenti parlamentari la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari e sancisce il dovere, per i membri del Parlamento, di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.

L'articolo 7 dispone che la cosiddetta « verifica dei poteri », cioè il vaglio dei titoli di ammissione dei componenti, spetti alla sola Camera dei deputati, per la quale quindi nulla risulterà innovato; per il Senato si prevede conferma che lo stesso giudica i titoli di ammissione dei suoi componenti, ma si specifica che delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori sia data « comunicazione » al Senato dal suo Presidente.

L'articolo 8 prevede che ciascun membro della Camera dei deputati – e non più anche del Senato – rappresenti la Nazione. Al contempo, l'articolo mantiene anche per i senatori il divieto di vincolo di mandato previsto nel testo costituzionale vigente.

L'articolo 9 interviene sull'articolo 69 della Costituzione, riformulandolo per prevedere che i soli membri della Camera dei deputati – e quindi non più tutti i membri del Parlamento – ricevono una indennità stabilita dalla legge. Ne consegue che il trattamento economico dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado è quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono. Ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, come novellato dal disegno di legge costituzionale in esame (articolo 34) è la legge statale a individuare la durata degli organi elettivi della regione e dei relativi emolumenti, nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

L'articolo 10, che sostituisce l'articolo 70 Cost., prevede il superamento del bi-

cameralismo perfetto, differenziando i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi.

Il procedimento legislativo rimane bicamerale – con un ruolo perfettamente paritario delle due Camere – per le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali, le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e di referendum popolare, le leggi in materia di ordinamento, elezioni, organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; per le leggi recanti principi fondamentali sul sistema di elezione e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, leggi che stabiliscono altresì la durata degli organi elettivi regionali e i relativi emolumenti. Una norma di chiusura aggiunge a tali ipotesi anche « gli altri casi previsti dalla Costituzione ». Si tratta, in particolare, delle leggi relative a famiglia e matrimonio e sottoposizione a trattamenti sanitari obbligatori (articolo 55 Cost.); definizione del sistema elettorale (di secondo grado) del Senato (articolo 57 Cost.); *referendum* propositivo e di indirizzo ed eventuali altre forme di consultazione (articolo 71 Cost.); autorizzazione alla ratifica dei trattati UE (articolo 80 Cost.); attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione (articolo 116 Cost.).

Tutte le altre leggi sono approvate dalla sola Camera dei deputati, con un procedimento legislativo monocamerale; il Senato, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminare i progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento. Le proposte di modifica, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni, sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati che si pronuncia in via definitiva.

Viene previsto un procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato

del Senato, secondo il quale, in deroga a quello ordinario, la Camera può non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato solamente a maggioranza assoluta. In particolare, per alcune categorie di leggi la Camera, se non intende adeguarsi al parere del Senato, deve pronunciarsi « nella votazione finale » a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Lo stesso *quorum* è richiesto per le leggi di bilancio, limitatamente alle medesime materie di cui al quarto comma, che però è esaminata di diritto dal Senato, senza la necessità di esprimere la richiesta di un terzo dei suoi componenti. Tuttavia, l'obbligo di pronunciarsi a maggioranza assoluta da parte della Camera, in caso di divergenza con il Senato, è richiesto solamente se, a sua volta, il Senato ha approvato le modifiche a maggioranza assoluta. In caso contrario, anche la Camera può non conformarsi alle modifiche a maggioranza semplice.

Infine, viene attribuita al Senato la facoltà di svolgere attività conoscitive, nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.

L'articolo 11 modifica l'articolo 71 della Costituzione, che disciplina l'iniziativa legislativa in generale. Ai sensi del novellato articolo 72, mentre i progetti di legge a procedimento paritario possono essere presentati indifferentemente ad una delle due Camere, gli altri devono essere presentati alla Camera dei deputati. Viene attribuito al Senato il potere di richiedere alla Camera dei deputati, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi membri, di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera deve esaminare il disegno di legge e pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato.

Viene quindi modificato anche la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare. In particolare, è elevato da 50 mila a 150 mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del popolo.

Infine, vengono introdotti nell'ordinamento i referendum propositivi e di indirizzo, da disciplinarsi con legge bicamerale.

L'articolo 12 modifica l'articolo 72 della Costituzione, che riguarda il procedimento di approvazione dei progetti di legge, nel senso anzidetto.

Si affida al regolamento interno delle Camere la disciplina dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Si consente alle Camere di stabilire casi e forme per il deferimento dei disegni di legge alla Commissione. Si escludono i disegni di legge di conversione dei decreti-legge dall'ambito di quelli che possono essere approvati in sede legislativa; e si prevede che il Governo possa chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un suo disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e votato entro sessanta giorni (cosiddetto « voto a data certa »), senza modifiche.

L'articolo 13 introduce un nuovo secondo comma all'articolo 73 della Costituzione al fine di prevedere che le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possano essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale.

L'articolo 14 modifica l'articolo 74 della Costituzione in materia di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Repubblica.

L'articolo 15 modifica l'articolo 75 della Costituzione, introducendo un diverso *quorum* per la validità del *referendum*.

L'articolo 16 modifica l'articolo 77 della Costituzione, precisando espressamente che la delega legislativa al Governo di cui all'articolo 76 deve essere disposta con legge. Inoltre l'articolo costituzionalizza alcuni dei limiti già previsti dalla legge n. 400 del 1988 per la decretazione di urgenza.

L'articolo 17 modifica l'articolo 78 della Costituzione, attribuendo alla sola Camera dei deputati la competenza alla deliberazione dello stato di guerra.

L'articolo 18 modifica l'articolo 79 della Costituzione, per prevedere che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della sola Camera dei deputati.

L'articolo 19 modifica l'articolo 80 della Costituzione, attribuendo alla sola Camera dei deputati la competenza ad autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali.

L'articolo 20 interviene sull'articolo 82 della Costituzione, in tema di istituzione di commissioni di inchiesta. Mentre il testo originariamente proposto dal Governo operava sul solo primo comma, attribuendo alla sola Camera – e non al Senato – il potere istitutivo di commissioni di inchiesta, il nuovo testo stabilisce, al primo comma, che la Camera dei deputati possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse e che il Senato della Repubblica possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse « concernenti le autonomie territoriali ».

L'articolo 21 interviene sull'elezione del Presidente della Repubblica (articolo 83 Cost.), sopprimendo la previsione della partecipazione all'elezione dei delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato di cui fanno parte rappresentanti delle regioni e degli enti locali (articolo 57 Cost., come modificato). Inoltre, viene modificato il sistema dei quorum per l'elezione del Capo dello Stato.

L'articolo 22 modifica l'articolo 85 della Costituzione sopprimendo il riferimento alla convocazione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, sulla base delle modifiche previste dal nuovo articolo 83 della Costituzione.

Inoltre, viene attribuito al Presidente del Senato il compito di convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune per la suddetta elezione, quando il Presidente della Camera esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso in cui questi non possa adempierle.

L'articolo 23 modifica l'articolo 86 della Costituzione, in materia di esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, nel caso egli non possa adempierle, e di

convocazione del collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni.

L'articolo 24 novella l'articolo 88 della Costituzione, riferendo il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica alla sola Camera dei deputati, in conseguenza del fatto che il Senato diviene organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento.

L'articolo 25 modifica l'articolo 94 della Costituzione, che disciplina la fiducia al Governo, in linea con l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della titolarità del rapporto di fiducia con il Governo.

L'articolo 26 novella l'articolo 96 della Costituzione, limitando alla sola Camera dei deputati il potere di autorizzare la sottoposizione del Presidente del Consiglio e dei Ministri, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria.

L'articolo 27 abroga integralmente l'articolo 99, che prevede, quale organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Il successivo articolo 40 dispone l'immediata applicazione dell'abrogazione dell'articolo 99.

Venendo alle modifiche al titolo V, che interessano più direttamente la competenza della Commissione, evidenzia che l'articolo 28 modifica l'articolo 114 della Costituzione, sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica. Conseguentemente, altre disposizioni del disegno di legge eliminano tale riferimento in tutto il testo costituzionale. Le province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari, dotati, in base alla Costituzione, di funzioni amministrative proprie.

L'articolo 39, comma 4, peraltro, disciplinando il riparto di competenza legislativa relativamente agli «enti di area vasta», attribuisce i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale. Attraverso questa disposizione finale viene dun-

que introdotto dalla legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l'«ente di area vasta».

L'articolo 29 modifica il terzo comma dell'articolo 116, che disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (cosiddetto «regionalismo differenziato» o anche «federalismo differenziato»).

A seguito delle modifiche apportate, viene ridotto l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie; è introdotto una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio; l'iniziativa della regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato, ma solo condizione eventuale; l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge «approvata da entrambe le Camere», senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

L'articolo 30 riscrive sostanzialmente l'articolo 117, in materia di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni.

Il catalogo delle materie è ampiamente modificato ed è soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale sono peraltro enucleati casi di competenza esclusiva in cui l'intervento del legislatore statale è comunque circoscritto ad ambiti determinati, quali le «disposizioni generali e comuni» o le «disposizioni di principio».

Nell'ambito della competenza regionale, una novità è costituita dall'individuazione di specifiche materie attribuite espressamente a tale competenza, che oggi è solo residuale, cioè comprende tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale.

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una « clausola di supremazia », che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare sono modificati, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari. La potestà regolamentare spetta infatti allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative (nel sistema vigente invece la potestà regolamentare statale è limitata alle materie di competenza esclusiva, mentre nella materie di competenza concorrente e regionale è riconosciuto il potere regolamentare delle regioni).

L'articolo 31 modifica l'articolo 118, introducendo una nuova disposizione in base alla quale 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.

L'articolo 32 modifica l'articolo 119, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Con la riscrittura del secondo comma – dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali – si prevede che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo « quanto disposto dalla legge dello Stato » a fini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Anche la disponibilità di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio viene ricondotta – con il nuovo testo e a differenza di quello vigente – alla necessaria armonia con la Costituzione, oltre che a quanto disposto, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato come prevista dal novellato testo dell'articolo 117, dalla legge statale.

Per quanto concerne invece la riscrittura del quarto comma – dedicato al principio del parallelismo tra le funzioni

esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti – si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali « assicurano » il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza; laddove il testo vigente prevede che le risorse degli enti territoriali « consentono » di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite.

L'articolo 33 modifica l'articolo 120, secondo comma, disciplina il cosiddetto « potere sostitutivo » del Governo nei confronti delle autonomie territoriali, introducendo nel procedimento di attivazione del potere governativo il parere preventivo del Senato della Repubblica (in sede quindi assembleare), che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta.

Ai sensi del secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, compete alla legge la definizione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni « quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente ».

L'articolo 34 modifica l'articolo 122, primo comma, al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali. Per effetto della modifica apportata, si stabilisce che con la legge statale bicamerale ivi prevista (la medesima che deve disciplinare i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali) deve essere individuato un limite agli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, sì che non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

Di grandissima rilevanza per la Commissione è poi l'articolo 35, che, con una modifica al primo comma dell'articolo 126, prevede che il decreto motivato del Presidente della Repubblica con il quale sono disposti lo scioglimento anticipato del

Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta deve essere adottato previo parere del Senato della Repubblica.

Tale parere sostituisce la previsione del testo in vigore, secondo la quale il decreto è adottato «sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica».

Viene così meno la «base costituzionale» della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'articolo 36 interviene sull'articolo 135, in materia di elezione dei giudici della Corte Costituzionale, per prevedere che la Corte costituzionale è composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato.

L'articolo 37 reca una serie di disposizioni consequenziali e di coordinamento a quelle fin qui viste, novellando più articoli della Carta costituzionale.

In particolare, il comma 1 dispone che la circoscrizione Estero concorra all'elezione solo della Camera dei deputati.

Il comma 2 elimina il requisito anagrafico di 40 anni di età per essere eletti a senatore e di 25 anni per eleggere. Non è invece modificata la previsione costituzionale (articolo 56) che fissa a 25 anni l'età per essere eletti alla Camera e a 18 anni quella per eleggere.

Il comma 3 disciplina il termine delle elezioni e della prima riunione delle nuove Camere e la *prorogatio* delle uscenti.

Il comma 4 abroga l'articolo 62, terzo comma, Cost., relativo alla convocazione di diritto di una Camera, quando l'altra si riunisca in via straordinaria.

Il comma 5 modifica l'articolo 73, secondo comma, relativo alla promulgazione delle leggi di cui le Camere dichiarano l'urgenza.

Il comma 6 modifica i commi secondo, quarto e sesto dell'articolo 81, che disciplinano l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e la legge di bilancio, rife-

rendo alla sola Camera dei deputati le previsioni che nel testo vigente riguardano entrambe le Camere.

Il comma 7 modifica l'articolo 87, nella parte relativa alle prerogative del Presidente della Repubblica.

Il comma 8 modifica la denominazione del Titolo V della Parte seconda Cost., sopprimendo le parole «le Province» ed introducendo le parole «Città metropolitane».

I successivi commi 9 e 12 modificano rispettivamente gli articoli 120, comma secondo, e 132, comma secondo, espungendovi i riferimenti alle Province nel primo caso in tema di poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali, e nel secondo caso con riferimento all'ipotesi di trasferimento di enti territoriali da una Regione ad un'altra.

Il comma 10 modifica l'articolo 121, secondo comma, relativo alle potestà attribuite al Consiglio regionale. La modifica incide sul secondo periodo del comma, prevedendo che la potestà d'iniziativa legislativa del Consiglio si eserciti con la presentazione di proposte di legge alla Camera dei deputati, e non più (come nel testo vigente) «alle Camere».

Il comma 11 modifica l'articolo 122, secondo comma, al fine di superare l'incompatibilità di membro di consiglio regionale o di giunta regionale rispetto al mandato parlamentare. La novella circoscrive alla sola Camera dei deputati tale incompatibilità, posta la nuova composizione del Senato, quale configurata dal disegno di legge costituzionale in esame.

Il comma 13 abroga l'articolo 133, primo comma, relativo al mutamento delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione. Come già ricordato, il riferimento alle «Province» viene espunto ovunque ricorra dal testo costituzionale.

L'articolo 38, ai commi da 1 a 6, disciplina le modalità di elezione per il Senato in sede di prima applicazione (commi 1-6). In particolare, il comma 1

stabilisce le modalità di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, per la costituzione del nuovo Senato.

Queste norme, che sostituiscono l'originaria disciplina transitoria dettata dal disegno di legge d'iniziativa governativa, operano in sede di prima applicazione e fino all'entrata in vigore della legge che dovrà disciplinare appunto l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali. La legge deve essere approvata da entrambe le Camere.

In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere regionale o di sindaco, è proclamato eletto, rispettivamente, il consigliere o sindaco che era risultato come il primo tra i non eletti della stessa lista.

Il comma 2 dispone in merito all'ipotesi in cui in una o più regioni si debba procedere all'elezione dei senatori ad esse spettanti quando sia intervenuto un nuovo censimento della popolazione. Qualora secondo l'ultimo censimento, il numero di senatori spettanti a una regione sia diverso dal numero risultante in base a quello precedente, si fa riferimento, in ogni caso, al censimento più recente, anche in deroga alla composizione numerica del Senato disciplinata dalla novella dell'articolo 57 della Costituzione.

Il comma 3, introdotto nel corso della discussione in Assemblea al Senato, prevede che, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, sciolte entrambe le Camere, non si procede alla convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica.

Il comma 4 riguarda la prima costituzione del nuovo Senato fino alla data di entrata in vigore della legge « paritaria » sulla relativa elezione di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dal testo in esame.

Viene previsto che la prima costituzione del Senato abbia luogo entro dieci giorni dalla data della prima riunione della Camera dei deputati successiva alle elezioni svolte dopo la data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Ricorda che l'articolo 40 del testo in esame, stabilisce che le disposizioni della legge costituzionale su tale materia si applicano dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere.

Viene altresì previsto che, quando alla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati si svolgono anche elezioni di Consigli regionali o dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i medesimi Consigli sono convocati in collegio elettorale entro tre giorni dal loro insediamento.

Il comma 5 affida al Presidente della Giunta regionale (e della Giunta della provincia autonoma di Trento e di Bolzano) la proclamazione dei senatori eletti dal Consiglio regionale (o provinciale).

Il comma 6 prevede che la legge che definisce le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato in base alle nuove disposizioni costituzionali (di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione) sia approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successiva alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Il comma 7 riguarda gli attuali senatori a vita, che permangono « ad ogni effetto » nella carica nel nuovo Senato.

Il comma 8 concerne i regolamenti parlamentari vigenti, che — si precisa — continuano ad applicarsi « in quanto compatibili » fino all'adeguamento alla riforma costituzionale intrapreso dalla Camere nella loro autonomia regolamentare.

Il comma 9 riguarda l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare.

Infine due disposizioni concernono l'ordinamento regionale per un duplice riguardo. In primo luogo, il comma 10 prevede che le leggi regionali su materie concorrenti o loro esclusive in via residuale, ad oggi vigenti, continuano ad applicarsi finché non entrino in vigore le leggi statali o regionali fondate sul nuovo riparto di competenze definito mediante la riscrittura dell'articolo 117.

In secondo luogo il comma 11 prevede che la riforma costituzionale — per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della Costituzione (in particolare, le disposizioni di cui al Capo IV) — non si applica alle Regioni a statuto speciale né alle province autonome, finché non si abbia adeguamento dei loro Statuti (per il quale è necessario, com'è noto, una legge costituzionale). È esplicitato altresì che l'adeguamento statutario avvenga sulla base delle intese con le Regioni a Statuto speciali e con le Province autonome.

Infine, il comma 12 specifica che la Regione autonoma Valle d'Aosta esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Il comma 1 dell'articolo 39 reca alcune disposizioni finali e transitorie concernenti i profili amministrativi della soppressione del CNEL (stabilita dal precedente articolo 27).

Il comma 2 dell'articolo 39, riguarda i gruppi politici presenti nei consigli regionali. La norma introduce un divieto di corrispondere ai suddetti gruppi consiliari « rimborsi o analoghi trasferimenti monetari » con oneri a carico della finanza pubblica, vale a dire a carico delle regioni medesime (come è attualmente) o a carico di qualsiasi altro ente pubblico.

Il comma 3 dell'articolo 39 affida alle Camere il compito di garantire un'integrazione funzionale delle Amministrazioni parlamentari e affida alle Camere la definizione della disciplina dei contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti.

Il comma 4 disciplina il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni relativamente agli enti « di area vasta ». In particolare, i profili ordinamentali generali sono ascritti alla competenza esclusiva statale mentre le « ulteriori disposizioni » vengono affidate alla competenza regionale.

Si prevede poi che il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane sia

stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione.

Il comma 5 prevede che i senatori di nomina presidenziale « non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque », anche considerato quelli già nominati.

Al medesimo comma 5 viene precisato che lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita (quindi gli ex Presidenti della Repubblica ed i senatori a vita in carica) restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Infine, il comma 6 dell'articolo 39 precisa che i senatori della Provincia autonoma di Bolzano sono eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento. In sede di prima applicazione ogni consigliere può votare per due liste di candidati, formate ciascuna da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori.

L'articolo 40 reca le disposizioni relative non solo all'entrata in vigore ma anche all'applicabilità delle disposizioni della legge. Le disposizioni si applicano « a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere », fatte salve alcune disposizioni specificamente individuate.

Richiama, in conclusione, l'attenzione dei colleghi sul rilievo del provvedimento e sulla sua complessità, dei quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali — l'unica Commissione parlamentare esplicitamente richiamata in Costituzione — deve farsi carico, mediante un esame particolarmente approfondito.

Si riserva a tal fine di convocare la prossima settimana un Ufficio di presidenza, allo scopo di organizzare il lavoro istruttorio della Commissione sul provvedimento, anche prevedendo lo svolgimento di alcune audizioni.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Rientro capitali detenuti all'estero e autoriciclaggio.**  
**S. 1642, approvato dalla Camera.**

(Parere alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> del Senato).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame.

La senatrice Stefania PEZZOPANE (PD), *relatrice*, introducendo l'esame, ricorda che la Commissione è chiamata a rendere alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> del Senato il parere sul disegno di legge S. 1642, approvato dalla Camera, che reca disposizioni per l'emersione e il rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale.

Ricorda che la Commissione ha già esaminato il provvedimento, in occasione del suo esame alla Camera, esprimendo su di esso parere favorevole.

Il provvedimento ripropone in sostanza il contenuto dell'articolo 1 del decreto-legge n. 4 del 2014, che era stato a suo tempo soppresso dalla Commissione finanze della Camera e trasfuso nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare Causi 2247 e Capezone 2248, al fine di consentire al Parlamento di esaminarne più approfonditamente il contenuto e di modificarlo per superare alcune criticità che erano state evidenziate durante le audizioni svolte dalla predetta Commissione in occasione dell'esame del citato decreto-legge.

In sintesi, il provvedimento introduce nell'ordinamento l'istituto della collaborazione volontaria in materia fiscale (mutuato dalla cosiddetta *voluntary disclosure* di altri ordinamenti). In sostanza si prevede che coloro che detengono attività finanziarie o beni patrimoniali all'estero e hanno omesso di dichiararli possano sanare la propria posizione nei confronti dell'erario pagando le imposte dovute, in tutto o in parte, e versando le relative sanzioni in misura ridotta. È inoltre garantita la non punibilità per alcuni reati fiscali relativi agli obblighi dichiarativi. La procedura non può essere utilizzata se la richiesta di accesso è presentata dopo che

l'autore ha avuto conoscenza dell'inizio di attività di accertamento fiscale o di procedimenti penali per violazioni tributarie.

Si tratta di un provvedimento interamente riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ed in particolare a quella sul sistema tributario dello Stato stesso, di cui alla lettera *e*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Un aspetto di competenza della Commissione per le questioni regionali può essere rinvenuto nell'articolo 1, comma 7, che prevede che gli introiti derivanti dalle suddette misure siano destinati, tra l'altro, all'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno – che riguardano gli enti territoriali – dei pagamenti dei debiti commerciali scaduti in conto capitale e delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari e di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Ad esso si collega il comma 8, che affida ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle entrate di cui al comma 7 tra le finalità ivi indicate, nonché per l'attribuzione delle somme affluite all'entrata del bilancio dello Stato, di cui al medesimo comma 7, per ciascuna finalizzazione.

Più in dettaglio, evidenzia che l'articolo 1, comma 1, introduce nel decreto-legge n. 167 del 1990, dopo l'articolo 5-*ter*, alcuni articoli nuovi in materia di collaborazione volontaria.

Il nuovo articolo 5-*quater* individua gli elementi della collaborazione volontaria.

Il nuovo articolo 5-*quinqies* indica gli effetti della procedura di collaborazione volontaria, sia sul piano sanzionatorio penale tributario, sia dal punto di vista delle sanzioni amministrative tributarie.

Il nuovo articolo 5-*sexies* attribuisce al direttore dell'Agenzia delle entrate il compito di disciplinare le modalità di presentazione dell'istanza di collaborazione volontaria e di pagamento dei relativi debiti tributari.

Il nuovo articolo 5-*septies* prevede in quali casi si configuri il reato di esibizione

di atti falsi e comunicazione di dati non rispondenti al vero nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria.

Il comma 2 dell'articolo 1 chiarisce che possono avvalersi della procedura di collaborazione volontaria anche contribuenti diversi da quelli indicati nell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167, nonché i contribuenti destinatari degli obblighi dichiarativi previsti nella predetta norma che vi abbiano adempiuto correttamente.

Il comma 3 individua gli adempimenti cui sono tenuti i contribuenti di cui al comma 2 che intendono accedere alla procedura.

Il comma 4 rende applicabili alla procedura di collaborazione volontaria attivata dai soggetti di cui al comma 2 alcune disposizioni introdotte in via generale dal comma 1 dell'articolo 1.

Il comma 5 prevede che l'esclusione della punibilità prevista dal nuovo articolo 5-*quinquies*, comma 1, operi nei confronti di tutti coloro che hanno commesso o concorso a commettere i delitti di cui si parla.

Il comma 6 interviene in materia di responsabilità erariale dei funzionari dell'amministrazione finanziaria, estendendo l'ambito soggettivo di applicazione del secondo periodo del comma 7 dell'articolo 29 del decreto-legge n. 78 del 2010, che attualmente, con riferimento ad alcuni casi tassativamente enumerati, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica alle ipotesi di dolo.

Il comma 7 destina le entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni del provvedimento ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinate, anche mediante riassegnazione a quattro finalità – in parte già dette – vale a dire il pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale, anche con esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno; l'esclusione dai medesimi vincoli del patto di stabilità interno delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione euro-

pea e di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione; gli investimenti pubblici; e il Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Il comma 8 affida ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei criteri e delle modalità per la ripartizione delle entrate di cui al comma 7 tra le finalità ivi indicate, nonché per l'attribuzione delle somme affluite all'entrata del bilancio dello Stato, di cui al medesimo comma 7, per ciascuna finalizzazione.

Il comma 9, alla lettera *a*), autorizza l'Agenzia delle entrate a procedere, per gli anni 2014, 2015 e 2016, ad ulteriori assunzioni di personale a tempo indeterminato aggiuntive rispetto a quelle già autorizzate dalla normativa vigente – entro determinati limiti di spesa.

La lettera *b*) del medesimo comma conferma l'autorizzazione per l'Agenzia delle dogane a procedere ad assunzioni di personale, entro determinati limiti di spesa, e stabilisce che le risorse a tal fine stanziare possano essere utilizzate anche per il passaggio del personale tra le sezioni del ruolo del personale non dirigenziale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

L'articolo 2 innalza il limite di importo al di sotto del quale non vi è l'obbligo di indicare nella dichiarazione dei redditi i depositi e conti correnti bancari costituiti all'estero, portandolo a 15.000 euro a fronte degli attuali 10.000.

All'articolo 3 rileva in particolare il comma 3, che inserisce il nuovo articolo 648-*ter*.1 nel codice penale dedicato al reato di autoriciclaggio. Il nuovo articolo punisce chi, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, sostituisce, trasferisce ovvero impiega in attività economiche o finanziarie, nonché imprenditoriali o speculative, denaro, beni o altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa. Il medesimo articolo prevede poi alcune circostanze aggravanti e attenuanti speciali e stabilisce che

la nuova disposizione incriminatrice si applichi anche quando l'autore del delitto da cui il denaro o le cose provengono non è imputabile o non è punibile, ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale delitto. Inoltre il nuovo reato di autoriciclaggio è inserito anche nell'articolo 648-*quater* del codice penale — che contiene alcune previsioni speciali in materia di confisca per i delitti di riciclaggio e impiego di beni di provenienza illecita — nonché nella disciplina della responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato (articolo 25-*octies* del decreto legislativo n. 231 del 2001).

L'articolo 4 provvede alla copertura delle disposizioni di spesa, attingendo al Fondo per interventi strutturali di politica economica.

In conclusione, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole formulata dalla relatrice.

**La seduta termina alle 8.45.**

#### AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

ALLEGATO

**Rientro capitali detenuti all'estero e autoriciclaggio  
(S. 1642, approvato dalla Camera).**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge S. 1642, approvato dalla Camera, recante « Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio »;

rilevato che le disposizioni recate dal provvedimento sono riconducibili alla materia « sistema tributario dello Stato », che la lettera *e*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**