

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.	
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	15
Sulla pubblicità dei lavori	15
Audizione di rappresentanti dell'Istituto geografico militare, della Fondazione Montagne Italia e della Società geografica italiana (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	16

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione. C. 2613-B cost., approvato, in prima deliberazione, dal Senato, modificato, in prima deliberazione, dalla Camera e nuovamente modificato, in prima deliberazione, dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	16
ALLEGATO (<i>Documentazione depositata dal Governo</i>)	24
Disposizioni in materia di acquisto e dismissione delle autovetture di servizio o di rappresentanza delle pubbliche amministrazioni. C. 3220 Sorial (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	22

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 154/2015: Disposizioni urgenti in materia economico-sociale. Emendamenti C. 3340-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>)	22
AVVERTENZA	22

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 3 novembre 2015. — Presidenza della vicepresidente Roberta AGOSTINI, indi del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Ivan Scalfarotto.

La seduta comincia alle 10.15.

Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

(Svolgimento e conclusione).

Sulla pubblicità dei lavori.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce quindi l'audizione.

Matteo RICCI, *vicepresidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI)*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), Marilena FABBRI (PD) e Danilo TONINELLI (M5S).

Matteo RICCI, vicepresidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), risponde ai quesiti posti e rende ulteriori precisazioni.

Roberta AGOSTINI, presidente, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'Istituto geografico militare, della Fondazione Montagne Italia e della Società geografica italiana.

(Svolgimento e conclusione).

Giuseppe POCCIA, Generale di Brigata Vice comandante dell'Istituto Geografico Militare di Firenze, Enrico PETRICCIOLI, segretario generale Fondazione Montagne Italia, Luca LOBIANCO, direttore scientifico Fondazione Montagne Italia, Sergio CONTI, presidente della Società geografica italiana, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Marilena FABBRI (PD) e Andrea CECCONI (M5S).

Sergio CONTI, presidente della Società geografica italiana, Enrico PETRICCIOLI, segretario generale Fondazione Montagne Italia, e Luca LOBIANCO, direttore scientifico Fondazione Montagne Italia, rispondono ai quesiti posti e rendono ulteriori precisazioni.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, presidente, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.

N.B.: Il resoconto stenografico dell'audizione è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE REFERENTE

Martedì 3 novembre 2015. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Intervengono la ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, e il sottosegretario di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Ivan Scalfarotto.

La seduta comincia alle 12.10.

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

C. 2613-B cost., approvato, in prima deliberazione, dal Senato, modificato, in prima deliberazione, dalla Camera e nuovamente modificato, in prima deliberazione, dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 ottobre 2015.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, presidente, ricorda che nella seduta del 29 ottobre la Commissione ha deliberato di chiedere al Governo di fornire, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento, taluni elementi informativi in ordine al disegno di legge in oggetto. In particolare la Commissione ha chiesto al Governo di fornire i seguenti elementi: un'analisi delle modifiche approvate dal Senato riguardo alle funzioni che tale organo sarà chiamato a svolgere, anche in relazione ai possibili conflitti di competenze che potrebbero sorgere tra le due Camere; una verifica dello stato di applicazione del cosiddetto « regionalismo differenziato », ex articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e l'esplicitazione in concreto degli ambiti ricompresi nell'allargamento delle materie che, in virtù delle modifiche apportate dal Senato al

disegno di legge, rientrano tra quelle oggetto del citato articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Comunica che la Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, ha depositato in data odierna una nota scritta (*vedi allegato*), relativa al secondo degli elementi informativi richiesti, chiedendo di poter riferire direttamente alla Commissione sul primo degli elementi medesimi.

La ministra Maria Elena BOSCHI, svolgendo talune considerazioni preliminari in ordine alla richiesta di svolgere un'analisi delle modifiche approvate dal Senato riguardo alle funzioni che tale organo sarà chiamato a svolgere, sottolinea che il Governo può contribuire ad una valutazione delle norme in esame, ma non può fornire interpretazioni autentiche al riguardo, dal momento che il testo in questione, seppur di iniziativa governativa, è stato largamente modificato nel corso dell'iter, attraverso l'approvazione di emendamenti – certamente condivisi dall'Esecutivo – ma di iniziativa parlamentare.

Fa presente che, in tema di funzioni del Senato, il testo esaminato dal Senato e approvato il 13 ottobre scorso, risulta modificato solo per le funzioni indicate nel novellato articolo 55 della Costituzione. Non sono state introdotte modificazioni in tema di funzione legislativa, né in tema di funzione di inchiesta.

Osserva che, in merito alle funzioni indicate nell'articolo 1, il testo su cui si è svolta la seconda lettura del Senato prevedeva che « Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Concorre alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'attuazione delle

leggi dello Stato nonché all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge ». A seguito dell'approvazione dell'emendamento Cociancich 1.203, il testo è stato modificato come segue: « Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato ».

Sottolinea che le funzioni del nuovo Senato si delineano, peraltro, in stretta e conseguente connessione con la natura dell'organo, rappresentativo delle istituzioni territoriali. Nell'esercizio delle proprie funzioni infatti il Senato sarà la Camera della rappresentanza delle istituzioni territoriali, esercitando un generale ruolo di raccordo tra Stato e gli enti costitutivi dello stesso, ai sensi del primo periodo del modificato quinto comma dell'articolo 55, nonché le attribuzioni specifiche ai sensi dei successivi periodi del medesimo quinto comma. Da un punto di vista di coerenza della sistematica ordinamentale, la valorizzazione della rappresentanza territoriale al Senato risulta anche in linea con l'assetto istituzionale previsto dalla legge n. 56 del 2014, che già delinea un'architettura istituzionale imperniata su Comuni e Regioni, gli organi esponentziali dei nuovi senatori.

Coerentemente con tale nuovo assetto, la riforma perfeziona il riassetto territoriale della Repubblica, definendo a livello costituzionale le competenze legislative dopo che la legge ordinaria ne ha definito

l'assetto più squisitamente amministrativo. In tale direzione va primariamente letto il concorso del Senato alla funzione legislativa. In tal senso i potenziali conflitti fra Camere nell'esercizio della funzione legislativa, che a Costituzione vigente si estendono a qualsiasi tipo di materia e competenza, verranno in seguito sottoposti alle regole che disciplinano gli snodi procedurali della funzione legislativa. Questa constatazione dimostra empiricamente, a suo avviso, come rispetto allo *status quo*, vengano pressoché annullati i casi di blocco della navette parlamentare, in quanto su gran parte della legislazione il *dernier mot* è quello della Camera dei deputati. La riforma, quindi, non costruisce sul vuoto, ma completa un disegno che era stato solo accennato nel mai attuato articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che avrebbe permesso una forma di sia pur minimo coinvolgimento delle Regioni nell'attività legislativa delle Camere.

In relazione poi al concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea – articolo 55, quinto comma –, fa presente che, al Senato viene riconosciuto espressamente un ruolo di collegamento, di partecipazione attiva e, si potrebbe anche dire di sintesi tra lo Stato, gli enti territoriali e l'Unione Europea, in una triangolazione che è, e può essere definita, circolare e continua. In proposito, osserva, quindi, che, con la modifica intervenuta al Senato, si è nuovamente espansa la competenza del Senato, includendo anche la funzione di raccordo tra Stato ed Unione Europea, che va nella direzione del rafforzamento dell'«Europa delle Regioni» di cui parlava Denis de Rougemont già negli anni '40 del Novecento. Tale previsione ha come obiettivo anche quello di colmare il deficit di partecipazione delle Regioni alle questioni europee e al processo di integrazione europeo riscontrato nella prassi: pur essendo state previste e disciplinate forme di coinvolgimento nel processo da parte del legislatore, l'impegno delle Regioni non è

sempre stato coerente con le sfide economiche ed ha prodotto inefficienze e inadempienze.

Evidenzia che, in tal senso, si costituzionalizza opportunamente un ruolo di dialogo politico ed istituzionale del Parlamento, già previsto dalla legge n. 234 del 2012, in correlazione con l'articolo 117 della Costituzione e in conformità con il Trattato di Lisbona, soprattutto per quanto riguarda il controllo da parte dei Parlamenti nazionali del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità – Protocollo n.1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Sottolinea che, dall'analisi dell'attività del Senato in relazione alle procedure di collegamento con l'Unione europea e con organismi internazionali, emerge già tale vocazione del Senato, il cui coinvolgimento è stato crescente riguardo all'esame delle proposte di legge europee. In particolare, segnala che il Senato italiano, nel 2014 è risultato, dopo l'Assemblea da República portoghese, il secondo organo parlamentare europeo, per numero di pareri inviati alla Commissione europea – 63 pareri contro i 15 della Camera. Parallelamente rileva che, in coerenza con la funzione di raccordo e con la partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto UE, al Senato viene attribuita la verifica dell'impatto delle politiche dell'UE sui territori. Anche in questo caso, a suo avviso, vale quanto sopra ricordato sulla costituzionalizzazione di una norma di derivazione europea, prevista dal citato Protocollo n. 2, relativa alla valutazione di impatto, in termini di rispetto di sussidiarietà e proporzionalità, nonché di aspetti finanziari, dei progetti di atti legislativi europei su cui i Parlamenti nazionali sono chiamati a pronunciarsi.

Ricorda che al Senato è affidata la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. L'esercizio da parte del Senato di tale funzione può considerarsi indirettamente collegata al rilancio del cosiddetto «regionalismo differenziato» e alla costituziona-

lizzazione delle nozioni degli indicatori di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche. Infatti la valutazione e la misurabilità del rendimento delle politiche pubbliche è il presupposto, a suo avviso, per le scelte operate sia per l'estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni che per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali.

Sottolinea che le considerazioni svolte si limitano a costituire un ausilio, pur nella piena autonomia con cui il Parlamento ha operato, in merito all'individuazione della ratio che ha guidato il legislatore nella definizione delle funzioni del futuro Senato, ma non ritiene certo possibile avanzare in questa sede ipotesi sulle modalità operative ed organizzative concrete con le quali il nuovo Senato interpreterà e valorizzerà le sue nuove competenze *ex* articolo 55 della Costituzione, in quanto questa declinazione appartiene alla sfera dei regolamenti parlamentari e quindi a quella della sovranità dell'organo.

Danilo TONINELLI (M5S) prende atto della relazione svolta dalla Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento che, nel tratteggiare solo gli aspetti positivi del provvedimento, dimostra ancora una volta come il Governo non intenda fornire alcuna risposta chiarificatrice ai dubbi sulla validità della riforma messa in campo.

Non ritiene possibile liquidare in poche frasi, che difendono le scelte del Governo e della maggioranza, la richiesta avanzata dal Movimento 5 Stelle per ottenere una spiegazione dettagliata delle cause del fallimento della precedente riforma del Titolo V della Costituzione.

Tutto ciò rende ancora più evidente che l'unico scopo della riforma è quello di sottrarre al Senato il potere di dare la fiducia al Governo, favorendo l'accanimento del potere stesso. Infatti, alla Camera dei deputati, l'attuale legge elettorale consentirebbe al partito di avere la maggioranza assoluta e nessuno potrebbe più ostacolare i piani dell'Esecutivo.

Numerosi sono, invece, le contraddizioni e i dubbi che attanagliano il provvedimento, messi in luce anche nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione. In particolare, non si spiega, perché mai si dovrebbe lasciare al Senato una limitata potestà legislativa in alcuni ambiti che, peraltro, non riguardano nemmeno i settori di più immediato interesse delle regioni. Perplessità desta anche l'incongruenza tra i termini che sono stati previsti nelle disposizioni transitorie e che riguardano la possibilità di impugnare la legge elettorale prima dell'avvio della riforma.

Infine, in considerazione della sostanziale impossibilità di modificare il provvedimento che si preannuncia blindato, ribadisce che le richieste di chiarimento verranno puntualmente riproposte nella discussione di tutti gli emendamenti che saranno presentati dal proprio gruppo.

Stefano QUARANTA (SEL) si dichiara deluso dall'esito della riforma in oggetto, esprimendo perplessità sulla composizione del nuovo Senato e sulle funzioni ad esso attribuite. Anzitutto, ritiene che sia stato incongruo prevederne una composizione eterogenea, rappresentata da diverse categorie di senatori, rilevando altresì l'irrazionalità di stabilire criteri proporzionali alla popolazione, atteso che ciò determinerà squilibri territoriali a seconda del peso demografico della singola Regione. Giudica altresì paradossale che, sotto alcuni aspetti, se ne svilisca il ruolo – configurandosi una Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali anomala, visto che è priva di effettivi poteri di veto nelle materie di competenza delle regioni – mentre sotto altri aspetti, si conferiscano attribuzioni quasi eccessive – come il potere di intervenire con pari dignità nei processi di revisione costituzionale – considerata la scarsa legittimità democratica dell'organo, non eletto direttamente dai cittadini. Ritenuto sia stato un errore tentare di riformare il Titolo V senza aver scommesso prima su un effettivo rilancio delle regioni, alle quali peraltro vengono sottratte competenze, osserva che sarebbe

stato preferibile intervenire sull'organo di raccordo tra lo Stato e le regioni. Preannuncia che il suo gruppo svolgerà una battaglia fuori dalle aule parlamentari per il referendum, attesa la sostanziale impossibilità di modificare il testo, al fine di scongiurare un progetto riformatore accentratore, che mira a porsi al servizio delle istituzioni europee. Ritene, infatti, che la maggioranza, con un atteggiamento di ossequio nei confronti dei vertici politici della Germania, mira a diventare una parte esecutrice della *governance* europea, proprio quella *governance* sulla quale, a suo giudizio, andrebbe piuttosto concentrato lo sforzo riformatore.

Francesco SANNA (PD) ritiene di non dover scendere sullo stesso terreno ostile nel quale si sono avventurati i colleghi del Movimento 5 Stelle e di SEL che l'hanno preceduto. Infatti, le richieste di chiarimento alle quali la Ministra Boschi ha fornito una cortese risposta avrebbero dovuto, a suo avviso, trovare una sede di discussione più appropriata nell'ambito del dibattito parlamentare tra maggioranza e opposizione. Le ragioni che hanno portato a non attuare la disciplina della precedente riforma del Titolo V della Costituzione non possono essere certo chieste al Governo, giacché sono state le stesse regioni che non hanno voluto applicare quelle norme e, nel frattempo, è intervenuta una legge « iperfederale » che ha interrotto il procedimento di riforma appena avviato. La riforma oggi in discussione interviene, invece, positivamente nei rapporti tra Stato e regioni e tenta di dare una risposta al problema dell'enorme volume di contenzioso esistente tra gli organi centrali e quelli locali.

Non condivide, infine, la critica sul mancato coinvolgimento del Parlamento in merito alle scelte che la riforma dovrà operare, sottolineando come il testo del provvedimento oggi in esame sia il frutto di una ampia e approfondita discussione politica che è stata svolta prima alla Camera e poi al Senato. Rivendica, pertanto, l'originalità del sistema delineato dalla riforma che non deve necessaria-

mente uniformarsi alle esperienze straniere e che, invece, stimolerà la creazione di nuove convenzioni nei rapporti tra gli organi costituzionali.

Conclude auspicando che si possa guardare alla nuova riforma con un atteggiamento più fiducioso e aperto, certi dello spirito che ha sempre animato la nostra democrazia.

Andrea CECCONI (M5S) fa notare che il suo gruppo ha legittimamente richiesto informazioni al Governo nel tentativo di entrare in una discussione politica dalla quale, al contrario di quanto dichiarato nel dibattito odierno, è stato tenuto costantemente ai margini. Sottolinea, infatti, che la riforma in oggetto – peraltro frutto di accordi al ribasso, volti solo a garantire i fragili equilibri interni alla maggioranza – è stata sostanzialmente elaborata dal Partito democratico e dal Governo, senza alcun contraddittorio con i gruppi di opposizione. Si chiede per quale motivo, dunque, il suo gruppo non possa permettersi di chiedere delucidazioni al Governo, al quale fin dall'inizio è sempre stato ben chiaro lo scopo riformatore. Ritene, quindi, che l'Esecutivo non possa attendere i futuri regolamenti parlamentari per esprimere valutazioni che dovrebbe svolgere ora, assumendosi la responsabilità delle sue scelte. Ritene che la riforma in esame contenga errori enormi, ai quali occorre porre rimedio; fa riferimento, ad esempio, alla scelta di conferire un potere eccessivo al partito di maggioranza che uscirà di volta in volta vincitore dalle elezioni o a quella di consentire alle regioni di godere di particolari condizioni di autonomia nella materia delle politiche sociali, finendo per imporre servizi sociali differenziati nei territori. Rilevando che la Costituzione, per effetto delle modifiche in esame, sarà peggiorata rispetto a quella vigente, auspica vi siano margini per sostanziali modifiche.

Emanuele FIANO (PD), *relatore*, respinge le critiche formulate dai deputati Quaranta e Cecconi in merito alla mancanza di democrazia nell'*iter* del provvedi-

mento. Rammenta, quindi, che le significative modifiche introdotte sia alla Camera che al Senato sono state frutto di un ampio dibattito con il coinvolgimento di forze parlamentari non necessariamente appartenenti alla maggioranza di Governo. Tutto ciò fa supporre che vi sia un certo fastidio per il principio che in democrazia è la maggioranza che decide ed avverte che sarebbe pericoloso per il funzionamento di una democrazia se ciò non accadesse.

Non condivide, inoltre, l'idea che vi sia un disegno per addivenire ad un accentramento del potere ed evidenzia che la riforma intende fornire tutti gli strumenti affinché la democrazia possa effettivamente decidere, realizzando così il massimo di democraticità. Rispetta, quindi, le opinioni di tutti, ma avverte che un conto è avere visioni diverse ed un altro è dire che non è stato reso possibile a tutti partecipare.

Ribadisce, quindi, che non vi è stato un *vulnus* all'*iter* parlamentare e ricorda che il testo del disegno di legge governativo è stato ampiamente modificato.

Danilo TONINELLI (M5S), giudicato paradossale che ad invocare principi di maggioranza democratica siano esponenti di una maggioranza formatasi sulla base di una legge dichiarata incostituzionale, si sofferma su alcuni aspetti della riforma, valutando con preoccupazione i rischi di accentramento che essa reca con sé. Al riguardo, osserva che, considerando il panorama istituzionale dell'Unione europea, nei Paesi che prevedono un regime monocamerale esiste una compensazione determinata da una legge elettorale proporzionale, mentre l'unico Paese monocamerale che ha una legge elettorale ipermaggioritaria, come quella introdotta con il cosiddetto *Italicum*, è rappresentato dall'Ungheria, che, a suo avviso, non può essere considerato il massimo esempio di democrazia. Fa notare che il suo gruppo non è contrario ad un superamento del bicameralismo perfetto, ma si oppone a qualsiasi forma di governo che non preveda i necessari meccanismi di bilanciamento dei poteri.

Emanuele COZZOLINO (M5S) ribadisce quanto già detto dai colleghi del proprio gruppo riguardo alla soggezione della maggioranza rispetto al Governo e sottolinea come le modifiche introdotte siano state apportate in ragione delle variazioni che si sono verificate nell'ambito delle maggioranze parlamentari.

Ritiene opportuno che la proposta di riforma possa essere sottoposta al vaglio popolare in modo più ampio possibile in modo che sia verificata l'effettiva volontà dei cittadini di approvare l'assetto costituzionale oggetto del disegno di legge.

Gian Luigi GIGLI (PI-CD) ritiene anzitutto che l'impianto della riforma abbia una sua logica razionale che, giunti a questa fase dell'*iter*, non può essere certo stravolta. Facendo riferimento ad alcune considerazioni svolte nel dibattito odierno dal deputato Toninelli, giudica inaccettabile e propagandistico mettere in discussione la legittimità del Parlamento di operare nel pieno delle sue funzioni, quindi anche di elaborare riforme costituzionali. Fa notare peraltro che la stessa Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legge elettorale applicata nelle ultime elezioni, pur affermando l'urgenza di correggere taluni aspetti della normativa, ha ribadito la piena legittimazione del Parlamento così eletto. Quanto ai possibili rischi di accentramento del potere ad un unico partito, ritiene che vi siano ancora margini per una discussione seria, che conduca ad una eventuale modifica del cosiddetto *Italicum*.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, osserva come i colleghi del Movimento 5 Stelle abbiano obiettato che l'atteggiamento della maggioranza sia stato quello di decidere da sola, ma rileva solo che vi è stata una diversa visione di come le riforme dovrebbero essere fatte.

Senza dubbio questo provvedimento si è formato con il sostegno di maggioranze diverse, ma dire che c'è stata una violazione della democrazia è sicuramente eccessivo.

Numerosi sono stati i cambiamenti introdotti nel disegno di legge del Governo.

Peraltro, ritiene che l'originario provvedimento governativo per alcuni versi fosse addirittura migliore dell'attuale testo, ma si tratta di un'opinione personale. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni in materia di acquisto e dismissione delle autovetture di servizio o di rappresentanza delle pubbliche amministrazioni.

C. 3220 Sorial.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 21 ottobre 2015.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare del provvedimento e avverte che, secondo quanto stabilito dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della riunione di giovedì 29 ottobre scorso, il termine per la presentazione di emendamenti è fissato per lunedì 9 novembre, alle ore 13.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 3 novembre 2015. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 13.

DL 154/2015: Disposizioni urgenti in materia economico-sociale.

Emendamenti C. 3340-A Governo.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente*, sostituendo il relatore impossibilitato a prendere parte alla seduta, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano 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 il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 13.05.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione culturale, scientifica, tecnologica e nel campo dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Cipro, con Allegato, fatto a Nicosia il 6 giugno 2005, e dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Cipro sul reciproco riconoscimento dei titoli attestanti studi universitari o di livello universitario rilasciati in Italia e a Cipro, con Allegati, fatto a Roma il 9 gennaio 2009.

Emendamenti C. 2711-A Governo.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America per la cooperazione nell'esplorazione ed utilizzazione dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici, fatto a Washington il 19 marzo 2013.

Emendamenti C. 3242 Governo, approvato dal Senato.

Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fan-

ciullo che stabilisce una procedura di presentazione di comunicazioni, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011.

Emendamenti C. 3238 Governo, approvato dal Senato.

Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la Convenzione tra la Repubblica

italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 marzo 1976, così come modificata dal Protocollo del 28 aprile 1978, fatto a Milano il 23 febbraio 2015.

Emendamenti C. 3331 Governo.

ALLEGATO

Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione. C. 2613-B cost., approvato, in prima deliberazione, dal Senato, modificato, in prima deliberazione, dalla Camera e nuovamente modificato, in prima deliberazione, dal Senato.

DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA DAL GOVERNO

Ad integrazione di quanto esposto nel corso della seduta del 3 novembre 2015, si rappresenta quanto segue.

In via preliminare va osservato che il testo presentato dal Governo (A.S. 1429) è stato notevolmente modificato nel corso delle due letture parlamentari già svolte.

Complessivamente sono state introdotte numerose modifiche (superiori a 150), che hanno inciso sui contenuti del disegno di legge originario, come avvenuto con gli emendamenti che ne hanno toccato alcune linee portanti. Ciò riguarda ad esempio la composizione del Senato e l'introduzione di novelle di articoli della Costituzione non presenti nel testo di iniziativa governativa.

Il testo che ne risulta costituisce l'esito di un nutrito dibattito che, ad oggi, ha contato più di 4.000 interventi, 145 sedute di esame e più di 5.000 votazioni.

Premesso tutto ciò, si osserva quanto segue in merito alla verifica dell'ambito di applicazione dell'istituto del cosiddetto « regionalismo differenziato ».

Regionalismo differenziato.**Natura dell'istituto.**

La disposizione contenuta nell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, introdotta *ex novo* con la riforma costituzionale del 2001, ha disciplinato quello che a più riprese è stato definito « regionalismo

asimmetrico » o « regionalismo differenziato ». L'istituto consente alle regioni ordinarie la possibilità di accedere ad un ampliamento delle competenze legislative nelle materie di legislazione concorrente *ex* articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nonché in alcune delle materie di legislazione esclusiva statale, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La disposizione costituzionale non ha avuto finora applicazione.

Nel dibattito dottrinario, si tende ad individuare un limite applicativo dell'istituto nelle difficoltà interpretative del quadro di distribuzione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni delineato dal vigente articolo 117 della Costituzione. In particolare tale ostacolo viene individuato soprattutto in relazione alle materie concorrenti di cui al terzo comma del citato articolo.

Nelle materie concorrenti, infatti, le questioni problematiche, ai fini dell'applicazione dell'istituto in questione, non scaturiscono esclusivamente dall'esigenza di individuare i principi fondamentali, ma soprattutto dalla questione della « definizione delle materie ».

Perciò, i numerosi interventi della Corte costituzionale, che ha operato una sistematizzazione che porta a riconoscere allo Stato titoli di intervento legislativo

trasversali, in grado dunque di limitare la potestà legislativa regionale, bypassano l'elencazione delle materie contenuta nell'articolo 117 della Costituzione.

In definitiva, la « permeabilità » di ogni elenco di materie, rispetto alla capacità pervasiva degli interessi generali la cui tutela è rimessa allo Stato, conduce necessariamente a una commistione di competenze che si è posta quale limite all'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La disposizione costituzionale ha stentato quindi a trovare applicazione concreta nell'ordinamento in considerazione dei persistenti nodi interpretativi della riforma del 2001 – che la riforma costituzionale *in itinere* mira a superare – che hanno impedito di avere un quadro chiaro sugli spazi riservati alla potestà legislativa statale e regionale. Ad oggi infatti, nonostante le diverse richieste provenienti dalle regioni e gli sforzi fatti in tal senso dallo stesso legislatore statale (non ultimo quello contenuto nel comma 571 della legge n. 147 del 2013, di stabilità per il 2014) l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione è uno dei più lampanti esempi di quella che l'onorevole Calamandrei definiva già negli anni '50 « la mancata attuazione della Costituzione ».

Le differenze proposte dalla riforma *in itinere*.

Come è noto, il disegno di legge presentato dal Governo (A.S. 1429) sopprimeva il terzo comma del vigente articolo 116 della Costituzione e modificava in più punti l'articolo 117 della Costituzione, al fine di chiarire i nodi interpretativi finora emersi.

Per quest'ultimo articolo, data la stretta correlazione con la soppressione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, va ricordato che il disegno di legge presentato dal Governo prevedeva, oltre all'eliminazione della competenza concorrente, anche l'introduzione della previsione della facoltà della legge, approvata a maggioranza assoluta della Camera dei deputati, di delegare alle Regioni la fun-

zione legislativa in una o più materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato.

Nel corso dell'esame in sede referente al Senato, è stato nuovamente introdotto il terzo comma nell'articolo 116 della Costituzione ed è stata soppressa la previsione della delega di funzioni legislative alle Regioni.

Pertanto, nell'A.C. 2613-B, a seguito delle modifiche introdotte in sede parlamentare, l'istituto si caratterizza come segue.

a) Le differenze procedurali.

Il procedimento previsto dal vigente articolo 116, terzo comma, della Costituzione, richiede: l'iniziativa regionale, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione, un'intesa tra lo Stato e la regione interessata e l'adozione di una legge statale a maggioranza assoluta.

Nel testo dell'A.C. 2613-B: la « richiesta » (anziché « iniziativa ») regionale è eventuale; la legge statale attributiva della competenza, che resta bicamerale, può essere approvata (previa intesa con la Regione interessata) senza più il *quorum* qualificato di deliberazione. Viene inoltre aggiunta un'ulteriore condizione essenziale per bilanciare la maggiore snellezza della procedura, cioè la necessità di un « equilibrio » tra entrate e spese della Regione, opportuna per valorizzare le Regioni virtuose. Si specifica peraltro che l'emendamento 39.700 (testo 3) Zeller ha introdotto il comma 13 nell'articolo 39 dell'A.C. 2613-B, che prevede l'applicabilità dell'istituto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, con riferimento ad un determinato ambito di materie e con diversa scansione temporale della disciplina applicabile.

La valorizzazione dell'istituto risulta porsi come contrappeso alla previsione della clausola di supremazia, secondo un modello di sussidiarietà non solo ascendente, ma anche discendente.

b) Le differenze di merito.

Le innovazioni introdotte in sede parlamentare, da ultimo con l'emendamento 30.200 Russo (testo 2), non si limitano al profilo procedurale, ma incidono espansivamente sul versante contenutistico dell'istituto.

All'esito delle tre letture parlamentari del testo della riforma, l'ambito delle materie per le quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle Regioni è stato definito dal catalogo del novellato articolo 116 della Costituzione come segue, con riferimento agli ambiti di competenza legislativa statale: organizzazione della giustizia di pace; disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria; programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; po-

litiche attive del lavoro, istruzione e formazione professionale; commercio con l'estero; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; governo del territorio.

Le differenze rispetto al vigente articolo 116 della Costituzione vanno rilevate non solo con riferimento all'elenco formale degli ambiti, ma anche con riferimento alle rilevanti modifiche inserite nel corso dell'esame parlamentare nell'articolo 117 della Costituzione.

Le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali e il commercio con l'estero costituiscono oggetti aggiunti all'ambito di applicazione dell'istituto nella seconda lettura effettuata dal Senato, a seguito dell'approvazione del citato emendamento 30.200 testo 2.