I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Modifiche alla legge elettorale. C. 2352 Toninelli, C. 2690 Giachetti, C. 3223 Pisicchio, C. 3385 Lauricella, C. 3986 Locatelli, C. 4068 Orfini, C. 4088 Speranza, C. 4092 Menorello, C. 4128 Lupi, C. 4142 Vargiu, C. 4166 Nicoletti, C. 4177 Parisi, C. 4182 Dellai, C. 4183 Lauricella, C. 4240 Cuperlo, C. 4262 Toninelli, C. 4265 Rigoni, C. 4272 Martella, C. 4273 Invernizzi, C. 4284 Turco, C. 4323 Quaranta, C. 4326 Menorello e C. 4327 Brunetta.	
Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017 (Doc. VII n. 767) (<i>Seguito dell'esame congiunto e rinvio – abbinamento delle proposte di legge n. 4323, 4326 e C. 4327</i>)	17
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	19
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato Nuovo testo C. 4135 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XI Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i>)	19
ALLEGATO (<i>Parere Approvato</i>)	22
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale C. 2352 e abb.	
Audizione di esperti della materia (<i>Svolgimento e conclusione</i>)	20

SEDE REFERENTE

Giovedì 2 marzo 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. Interviene il viceministro dell'interno, Filippo Bubbico.

La seduta comincia alle 13.10.

Modifiche alla legge elettorale.

C. 2352 Toninelli, C. 2690 Giachetti, C. 3223 Pisicchio, C. 3385 Lauricella, C. 3986 Locatelli, C. 4068 Orfini, C. 4088 Speranza, C. 4092 Menorello, C. 4128 Lupi, C. 4142 Vargiu, C. 4166 Nicoletti, C. 4177 Parisi, C. 4182 Dellai, C. 4183 Lauricella, C. 4240 Cuperlo, C. 4262 Toninelli, C. 4265 Rigoni, C. 4272 Martella, C. 4273 Invernizzi, C. 4284 Turco, C. 4323 Quaranta, C. 4326 Menorello e C. 4327 Brunetta.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 35 del 2017. (Doc. VII n. 767).

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio – abbinamento delle proposte di legge n. 4323, 4326 e C. 4327).

La Commissione prosegue l'esame congiunto delle proposte di legge e della sentenza della Corte costituzionale, rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° marzo 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente e relatore*, avverte che sono state assegnate alla I Commissione le seguenti proposte di legge: C. 4323 Quaranta recante «Modifiche ai testi unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al decreto legislativo

20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali»; C. 4326 Menorello recante « Modifiche ai testi unici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica » e C. 4327 Brunetta ed altri recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, e alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi circoscrizionali e uninominali ».

Poiché le suddette proposte di legge vertono sulla stessa materia delle proposte di legge già all'ordine del giorno, avverte che ne è stato disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Danilo TONINELLI (M5S) desidera intervenire prima dell'inizio del ciclo di audizioni, al fine di delineare il quadro generale nel quale si muove l'esame della Commissione. Ricorda preliminarmente che questa è la seconda occasione in questa legislatura nella quale la Commissione affronta il tema della legge elettorale e che la prima volta il risultato è stato l'*Italicum*, la cui ossatura è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale, ad iniziare dal ballottaggio, e che è ancora soggetto all'esito di altri ricorsi, alcuni firmati anche da lui e da altri deputati del suo gruppo, ricorsi che riguardano punti diversi da quelli già dichiarati incostituzionali. È un aspetto che va tenuto presente per porsi come obiettivo minimo l'approvazione di una legge che non corra il rischio di essere dichiarata successivamente illegittima dalla

Corte costituzionale. Osserva come invece alcune proposte di legge all'esame della Commissione sembrano riprendere elementi dichiarati incostituzionali dalla Corte. Bisogna quindi che la Commissione si muova nel perimetro tracciato dalla Corte costituzionale, ad esempio nella valutazione di un premio di maggioranza collegato a un calcolo di voti su base nazionale che ha un effetto distorsivo sulla trasformazione dei medesimi voti in seggi. La proposta del Movimento 5 Stelle, che non è quella originaria del suo gruppo, è semplicemente quella di applicare al Senato l'*Italicum* come uscito dal vaglio della Corte, con la sola eliminazione della previsione dei capilista bloccati. Ricorda invece che la proposta originale del Movimento 5 Stelle è basata su un premio di maggioranza attribuito implicitamente a livello territoriale.

Alfredo D'ATTORRE (MDP) condivide l'esigenza, rappresentata dal deputato Toninelli, di avviare un lavoro serio sulla materia della legge elettorale che sia rispettoso delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con le sentenze degli ultimi anni, al fine di scongiurare il rischio di approvare ancora una volta una legge passibile di rilievi costituzionali. Ritiene, tuttavia, che il medesimo deputato Toninelli sia incorso in una contraddizione, nel momento in cui, dopo aver evocato la necessità di seguire un percorso rispettoso della Corte, ha indicato come percorribile una ipotesi di riforma della legge elettorale che si fonda sull'attribuzione di un premio di maggioranza a livello locale. Fa notare, infatti, che tale proposta appare in evidente conflitto con quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014, che ha definito irragionevole un simile premio di maggioranza. Evidenzia, quindi, l'esigenza di evitare un utilizzo strumentale delle argomentazioni e di concentrarsi in modo serio sul merito delle questioni, al fine di giungere al risultato di approvare una legge che armonizzi i sistemi elettorali di Camera e Senato. Fa notare, infatti, che spetta al Parlamento il compito di assicurare una legge elettorale,

pur nel rispetto di quanto indicato dalla Corte costituzionale.

Gian Luigi GIGLI (DeS-CD) concorda con quanto affermato dal deputato D'Attorre sulla responsabilità di approvare una legge che sia omogenea tra Camera e Senato. Quanto alle osservazioni del deputato Toninelli, ritiene che non vada data una lettura strumentale della sentenza della Corte costituzionale. Sottolinea, infatti, come la Corte non abbia dichiarato illegittimo l'istituto del ballottaggio di per sé, ma solo nella configurazione ad esso attribuita dall'*Italicum*, in quanto aveva come conseguenza l'effetto di un premio in seggi sproporzionato.

Danilo TONINELLI (M5S), intervenendo per una precisazione, rileva che la proposta a cui ha fatto riferimento non stabilisce espressamente un premio a livello locale, ma, prevedendo circoscrizioni elettorali di piccole dimensioni e adeguate soglie di sbarramento, incentiva i piccoli partiti a unirsi evitando le frammentazioni del quadro politico e valorizzando la connessione tra territorio e attribuzione dei seggi. Osserva poi che, con le sue osservazioni sul ballottaggio, intendeva fare riferimento al turno di ballottaggio contemplato nell'*Italicum*, dichiarato incostituzionale dalla Corte dal momento che avrebbe potuto determinare l'attribuzione di un numero di seggi sproporzionato rispetto alla reale capacità di rappresentanza politica.

Alfredo D'ATTORRE (MDP) ribadisce le sue perplessità sul sistema proposto dal deputato Toninelli con un premio di maggioranza che presuppone una soglia di sbarramento superiore a quel 5 per cento dichiarato come soglia massima dal Tribunale costituzionale tedesco, la cui decisione è richiamata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014. La medesima Corte ha così fissato il principio che un effetto distorsivo di soglia e di premio è ammissibile solo se collegato alla governabilità; gli sembra però discutibile collegare la governabi-

lità a più premi di maggioranza dislocati sul territorio.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, in risposta a talune delle osservazioni svolte nel dibattito, fa notare che la delimitazione dell'oggetto dell'indagine conoscitiva convenuta nell'ambito dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, contemplando l'individuazione di specifiche questioni di natura costituzionale da porre agli esperti da ascoltare in audizione, persegue proprio la finalità di svolgere un'istruttoria legislativa accurata, che scongiuri il rischio di introdurre nell'ordinamento norme incostituzionali. Rileva che spetterà al Parlamento, dunque, svolgere un lavoro approfondito e seguire strade che siano in coerenza con il dettato costituzionale, a prescindere dalle scelte politiche assunte, sia che consistano in lievi modifiche al sistema elettorale vigente, sia che si traducano nell'adozione di un modello elettorale completamente diverso.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.25.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Giovedì 2 marzo 2017.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.25 alle 13.35.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 2 marzo 2016. – Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 13.35.

Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

Nuovo testo C. 4135 Governo, approvato dal Senato. (Parere alla XI Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 1° marzo 2017.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), *relatrice*, formula una proposta di parere favorevole con condizioni (*vedi allegato*). La prima condizione è finalizzata all'articolo 5, comma 1, a chiedere alla Commissione di merito di definire maggiormente i criteri di delega al fine di individuare il «perimetro» degli atti delle pubbliche amministrazioni che possono essere rimessi alle professioni organizzate in ordini e collegi. La seconda condizione, all'articolo 14-*bis*, è volta a richiamare la Commissione di merito sull'esigenza di valutare ulteriormente la congruità della previsione dell'intesa per la procedura di adozione dei decreti legislativi laddove essi intervengano su materie che sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

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

La seduta termina alle 13.45.

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 2 marzo 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO.

La seduta comincia alle 14.05.

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche alla legge elettorale C. 2352 e abb.

Audizione di esperti della materia.

(Svolgimento e conclusione).

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche

mediante la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Valerio ONIDA, *presidente emerito della Corte costituzionale*, Stefano CEC-CANTI, *ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*, Andrea PERTICI, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Pisa*, Andrea MORRONE, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*, Massimo LUCIANI, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza»*, Giovanni GUZZETTA, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «Tor Vergata»*, Beniamino CARAVITA DI TORITTO, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»*, Enrico LA LOGGIA, *esperto della materia*, Francesco Saverio MARINI, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*, Massimo VILLONE, *emerito di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II»*, Felice BESOSTRI, *esperto della materia*, Anna FALCONE, *esperta della materia*, Luigi DI GREGORIO, *ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo*, Federico TEDESCHINI, *associato di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza»* e Lorenza VIOLINI, *ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano* svolgono relazioni sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono i deputati Federica DIENI (M5S), Elena CENTEMERO (FI-PdL), Domenico MENORELLO (CI) e Michaela BIANCOFIORE (FI-PdL).

Felice BESOSTRI, *esperto della materia*, Andrea MORRONE, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bologna*, Anna FALCONE, *esperta della materia*, Massimo VILLONE, *emerito di diritto costituzionale presso l'Università de-*

gli Studi di Napoli « Federico II », Lorenza VIOLINI, ordinaria di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, Giovanni GUZZETTA, ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma « Tor Vergata » e Luigi DI GREGORIO, ricercatore in scienza politica presso l'Università della Tuscia di Viterbo, rispondono ai quesiti posti e rendono ulteriori precisazioni.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, presidente ringrazia gli intervenuti e dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato (nuovo testo C. 4135 Governo, approvato dal Senato)

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 4135 Governo, recante « Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato », approvato dal Senato;

rilevato che, quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, le disposizioni contenute nel disegno di legge, in quanto attengono alla disciplina dei rapporti di lavoro, sono in linea generale riconducibili alla materia di potestà esclusiva statale « ordinamento civile », di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione;

osservato poi che, nel testo in esame, è inoltre possibile fare riferimento a ulteriori materie di potestà esclusiva statale e, in taluni casi, di potestà concorrente Stato-regioni;

preso atto, in proposito, che le disposizioni di carattere fiscale e tributario contenute agli articoli 7, 8 e 20-*bis* sono specificamente riconducibili alla materia di potestà esclusiva statale « sistema tributario e contabile dello Stato », di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione;

osservato altresì che talune disposizioni, recate agli articoli 5, 9, 11 e 14-*ter*, incidono su attività della pubblica amministrazione, per cui è possibile fare riferimento anche alla potestà esclusiva sta-

tale « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali », di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *g*), della Costituzione;

considerato che le disposizioni di carattere previdenziale e assistenziale recate agli articoli 6, 6-*bis*, 7, 13 e 20-*bis* sono inoltre riconducibili alla materia di potestà esclusiva statale « previdenza sociale », di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *o*), della Costituzione;

preso atto che, per quanto concerne le disposizioni di cui all'articolo 4, relative agli apporti originali e alle invenzioni del lavoratore, è possibile fare riferimento alla materia di potestà esclusiva statale « opere dell'ingegno », di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *r*), della Costituzione, mentre per l'articolo 14, che modifica il codice di procedura civile, è possibile fare riferimento alla materia di potestà esclusiva statale « giurisdizione e norme processuali », di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione;

osservato che rientrano invece tra le materie di potestà concorrente alcune disposizioni, contenute agli articoli 5, 6 e 10, che incidono sulla disciplina delle « professioni »;

precisato, con riferimento alla materia di competenza concorrente « professioni », che la Corte costituzionale ha più volte affermato che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, titoli abilitanti ed ordinamenti didattici, è riservata, per il suo carattere necessaria-

mente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni unicamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale;

preso atto che, l'articolo 14-*bis*, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, in ordine alla procedura di adozione dei decreti legislativi di cui ai richiamati articoli 5, 6 e 10, ha previsto l'obbligo della previa intesa in sede di Conferenza unificata;

osservato al riguardo che non appare congrua la necessità dell'intesa per la procedura di adozione dei decreti legislativi sopra citati laddove essi intervengano su materie che, come sopra evidenziato, sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione;

rilevato che rientrano, altresì, nella materie di potestà concorrente Stato-regioni « tutela della salute » e « tutela e sicurezza del lavoro » talune disposizioni contenute agli articoli 6, 7, 10, 12, 13, 19 e 20;

osservato che l'articolo 5, al fine di semplificare e ridurre i tempi di produzione degli atti pubblici, reca, come sopra ricordato, una delega al Governo in materia di rimessione di determinati atti pubblici alle professioni organizzate in ordini e collegi;

rilevato, in particolare, che tra i principi e i criteri di delega è prevista « l'individuazione degli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere rimessi anche alle professioni organizzate in ordini e collegi in relazione al carattere di terzietà di queste »;

preso atto che gli altri principi e criteri direttivi previsti da tale articolo 5 stabiliscono l'individuazione di misure per garantire il rispetto della disciplina in materia di *privacy* nella gestione degli atti nonché l'individuazione delle circostanze che possono determinare condizioni di conflitto di interesse nell'esercizio delle funzioni rimesse ai professionisti;

ricordato che, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, (legge sul procedimento amministrativo), « l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario »;

rilevato altresì che, sulla base della richiamata legge n. 241 del 1990, i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei suddetti criteri e principi, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla medesima legge n. 241 del 1990;

richiamata dunque l'opportunità di prevedere, nell'ambito del citato articolo 5, ulteriori criteri per definire il « perimetro » degli atti delle pubbliche amministrazioni che possono essere rimessi alle professioni organizzate in ordini e collegi, al fine di assicurare adeguati livelli di garanzia nell'adozione di atti pubblici;

osservato poi che la giurisprudenza costituzionale ha in varie occasioni affrontato il tema delle leggi di delega recanti principi e criteri direttivi generici e non sufficientemente determinati (cosiddette deleghe in bianco), in relazione a quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione, che ammette la delega dell'esercizio della funzione legislativa al Governo solo « con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti »;

ricordato, in particolare, che nella sentenza n. 158 del 1985, la Corte ha chiarito che « le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare »;

ricordato altresì che nella sentenza n. 98 del 2008 la Corte ha riconosciuto che « la varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa comporta che neppure è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di principi e criteri direttivi », con la conseguenza che « il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose »;

osservato poi che la stessa Corte ha precisato, con l'ordinanza n. 134 del 2003, che « il livello di specificazione dei principi criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide »;

rilevato, infine, che ciò che non può essere validamente ammesso come principio e criterio direttivo è un generico rinvio alla stessa discrezionalità del Governo,

come affermato dalla Corte nella sentenza n. 68 del 1991 (e ribadito nella sentenza n. 340 del 2007),

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 5, comma 1, siano definiti maggiormente i criteri di delega al fine di individuare il « perimetro » degli atti delle pubbliche amministrazioni che possono essere rimessi alle professioni organizzate in ordini e collegi;

2) all'articolo 14-*bis*, sia valutata la congruità della previsione dell'intesa per la procedura di adozione dei decreti legislativi sopra citati laddove essi intervengano su materie che sono riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.