



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

## Costituzione, diritti e libertà

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - ✉ [sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - ✉ [segreteriaaaii@senato.it](mailto:segreteriaaaii@senato.it)



*SERVIZIO RESPONSABILE:*

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - ✉ [st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL.06 6760 2174 - ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL.06 6760 2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL.06 6760 3805 - ✉ [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL.06 6760 3381 - ✉ [sgcp@camera.it](mailto:sgcp@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

<b>Costituzione, diritti e libertà</b>	<b>1</b>
La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell'ambito dell'UE	3
Elezioni politiche 2018 - La legge elettorale	8
Iniziative di riforma costituzionale	39
Disciplina dei partiti politici	54
Conflitti di interessi	58
Codice di condotta dei deputati e regolamentazione dell'attività di lobbying	61
Modifiche ai vitalizi e al trattamento economico dei parlamentari	84
Parità di genere	87
Tutela delle minoranze linguistiche	97
Servizio civile nazionale	99
L'intervento dell'UE nel settore della protezione dei dati personali e della privacy	102
Libertà religiosa	107

## Costituzione, diritti e libertà

La XVII legislatura è stata caratterizzata da un ampio dibattito sul tema delle riforme istituzionali che hanno riguardato diversi profili dell'[ordinamento costituzionale ed elettorale](#).

L'esito di tale dibattito ha portato all'approvazione di una [legge di riforma della Costituzione](#) volta al superamento del bicameralismo paritario, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni e alla soppressione del CNEL, che tuttavia non è stata confermata nel successivo *referendum* costituzionale appositamente convocato. Anche a seguito di [pronunce della Corte costituzionale](#) il Parlamento è giunto, inoltre, all'approvazione di una nuova [legge elettorale per la Camera ed il Senato](#).

Altro tema centrale nel dibattito parlamentare è stato quello della disciplina dei partiti politici, tenuto altresì conto delle previsioni dell'articolo 49 della Costituzione e del superamento del sistema di finanziamento pubblico diretto. In particolare, hanno assunto particolare rilievo le possibili modifiche volte a [favorire la trasparenza](#) dei partiti politici e delle loro articolazioni politico-organizzative, alcune delle quali sono entrate in vigore dal novembre 2017 nell'ambito della nuova disciplina elettorale. Anche la [materia del conflitto di interessi](#) ha costituito un tema di approfondimento in sede parlamentare con la finalità di sostituire l'attuale normativa con un'impostazione fondata su verifiche *ex ante* rispetto all'assunzione della carica pubblica e su un *timing* serrato nelle relative verifiche e sanzioni. Al contempo, la definizione di un [Codice di condotta dei deputati](#) e di una [Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi](#) hanno rappresentato tappe importanti nella relativa disciplina, adottate tenendo conto del quadro normativo comparato.

Un intenso dibattito parlamentare ha animato altresì le proposte di legge riguardanti la disciplina dei c.d. [vitalizi nonché quella del trattamento pensionistico](#) dei parlamentari e dei consiglieri regionali, che non hanno concluso il proprio *iter*.

Parallelamente, nell'ambito delle misure volte a promuovere l'attuazione dei principi e diritti fondamentali dell'uomo, che trovano diretto riconoscimento e tutela, oltre che a [livello sovranazionale](#), nella prima parte della Costituzione italiana, le linee di intervento della legislatura hanno riguardato, sotto il profilo della promozione dell'equilibrio di genere, anche alla luce degli [indirizzi espressi dal Consiglio d'Europa](#), l'introduzione di specifiche previsioni normative [sia all'interno delle assemblee elettive](#) locali, regionali, europee e nazionali sia nel mondo del lavoro.

Particolare attenzione è stata altresì posta alla tutela dei diritti fondamentali della persona nell'utilizzo di internet: con la [mozione approvata dalla Camera](#) all'unanimità si impegna il Governo ad attivare ogni utile iniziativa per la promozione e l'adozione a livello nazionale, europeo e internazionale dei principi contenuti nella [Dichiarazione](#) definita dalla [Commissione istituita, per la prima volta su questi temi in sede parlamentare, alla Camera dei deputati](#).

Sul tema della [libertà religiosa](#), tema centrale anche nell'agenda delle principali assemblee parlamentari internazionali, è proseguito il percorso seguito nelle precedenti legislature volto a regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose attraverso intese approvate con legge. Iniziative a livello governativo e parlamentare

hanno altresì investito il tema dei rapporti con le associazioni islamiche.

## La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell'ambito dell'UE

### Il nuovo quadro per il rafforzamento dello Stato di diritto e le altre iniziative a livello UE

L'Unione europea ha intrapreso una serie di iniziative volte a dare maggior concretezza al monitoraggio del rispetto dei principi contenuti nei Trattati e nella Carta europea dei diritti fondamentali in materia di Stato di diritto e di diritti fondamentali.

All'interno dell'UE la tutela dei diritti fondamentali è garantita da un sistema a più livelli, principalmente composto dalle Costituzioni degli Stati membri, dai loro obblighi giuridici internazionali derivanti in particolare dall'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e dal sistema dell'Unione basato sulla Carta europea dei diritti fondamentali, attivato solo con riguardo alle azioni intraprese dalle istituzioni dell'UE o all'attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) include lo Stato di diritto tra i valori fondanti l'UE insieme a il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, il rispetto dei diritti umani (che in linea di massima corrispondono ai diritti fondamentali), compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

L'articolo 6, paragrafo 1 del medesimo Trattato stabilisce che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta europea dei diritti fondamentali, la quale ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (cosiddetto diritto primario dell'Unione).

I diritti fondamentali UE, standard minimi di trattamento che garantiscono il rispetto per la dignità di ciascuna persona, derivanti in linea di massima dalle tradizionali costituzionali degli Stati membri e continuamente affinati grazie all'attività giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo, sono elencati nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'UE (con lo stesso rango di diritto primario UE previsto per i Trattati) e per tutti gli Stati membri dell'UE laddove attuino la legislazione dell'UE.

La Carta corrisponde parzialmente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, abbracciando settori non coperti da quest'ultima specie per quanto riguarda i cosiddetti diritti sociali (diritti sindacali, diritti del lavoro, della sicurezza e dell'assistenza sociale).

Si è quindi avviato un ampio confronto sull'efficacia degli strumenti previsti dal ordinamento europeo per una tutela effettiva dei principi richiamati.

In estrema sintesi, è finita sotto osservazione la procedura attivabile in caso di gravi violazioni dei valori fondanti l'UE (tra i quali lo Stato di diritto e i diritti fondamentali) da parte di uno Stato membro, ai sensi dell' art. 7 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, iter in esito al quale uno Stato membro può essere sanzionato con la sospensione dei diritti derivanti dal Trattato, ivi compreso il diritto di voto in seno al Consiglio. Tale procedura è stata largamente giudicata, da un lato, eccessivamente farraginoso, dall'altro sostanzialmente inutilizzabile per la previsione di meccanismi sanzionatori che richiedono maggioranze in seno al Consiglio e al Consiglio europeo molto difficili da conseguire.

Oltre ai rilievi nei confronti di tale procedura è stata altresì messa in evidenza l'inidoneità delle procedure di infrazione a monitorare e sanzionare efficacemente i comportamenti degli Stati membri in violazione della Carta; anche in questo caso sono state individuate criticità riconducibili alla complessità dell'iter ed al fatto che l'eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria nei confronti dello Stato membro inadempiente possa verificarsi soltanto in esito ad un giudizio presso la Corte di giustizia dell'UE; ulteriore limite delle procedure di infrazione è rappresentato dalla possibilità di attivare tali strumenti

esclusivamente con riferimento all' attuazione a livello nazionale della legislazione europea nella fattispecie specifica.

Tale situazione è stata fortemente stigmatizzata da più parti, che hanno sottolineato come di fronte a comportamenti palesemente lesivi dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali da parte di alcuni Stati membri fosse praticamente impossibile una reazione efficace da parte dell'UE.

È stato messo in evidenza in particolare il paradosso per cui mentre ai Paesi candidati ad aderire all'UE viene chiesto di fare propri i principi democratici, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali prima di aderire all'UE, dopo tale adesione non esisterebbe uno strumento appropriato per affrontare e rimediare efficacemente alle violazioni (comprese le violazioni dei diritti umani), anche negli Stati membri fondatori o negli Stati membri che hanno aderito all'UE prima ancora dello sviluppo dei criteri di adesione definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 (alcuni dei quali richiedono stabili istituzioni che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze; la capacità di assumere e di attuare efficacemente gli obblighi che comporta l'adesione all'UE).

*L'assenza di uno strumento efficace di reazione nei confronti delle violazioni dei principi citati ha costretto le Istituzioni europee a ripiegare su misure di soft law, strumenti di dialogo politico diretti sostanzialmente a indurre gli Stati membri interessati a recedere dai comportamenti lesivi.*

La Commissione europea è intervenuta in materia presentando, nel marzo del 2014, la proposta di istituire una nuova procedura ([Nuovo quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto](#)) per i casi in cui uno Stato membro adotti misure o tolleri situazioni in grado di compromettere sistematicamente l'integrità, la stabilità, il corretto funzionamento delle istituzioni o dei meccanismi di salvaguardia istituiti a livello nazionale per garantire lo Stato di diritto.

La procedura riguarda violazioni a carattere sistemico, che si traducano in minacce all'ordinamento politico, istituzionale e/o giuridico di uno Stato membro in quanto tale, alla sua struttura costituzionale, alla separazione dei poteri, all'indipendenza o l'imparzialità della magistratura, ovvero al suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale – ad esempio in seguito all'adozione di nuove misure oppure di prassi diffuse delle autorità pubbliche e alla mancanza di mezzi di ricorso a livello nazionale; l'attivazione della procedura deve avvenire allorché risulti che i meccanismi nazionali di salvaguardia dello Stato di diritto non sono in grado di affrontare efficacemente tali minacce.

Si tratta di una procedura che richiede l'attivazione di una interlocuzione tra lo Stato membro considerato responsabile delle citate violazioni e la Commissione stessa che, in caso di persistenza del comportamento illegittimo, può sfociare nell'attivazione del citato articolo 7.

Nel gennaio 2016 la Commissione europea ha attivato per la prima volta il nuovo quadro giuridico nei confronti della Polonia a seguito del grave conflitto istituzionale verificatosi in tale Stato membro, che secondo la Commissione ha messo a rischio la tenuta del principio dello Stato di diritto.

La procedura è stata avviata con una comunicazione della Commissione europea indirizzata alla Polonia nella quale si addebitava a tale Stato membro una serie di criticità con particolare riguardo a:

- la legittimità delle nomine dei giudici del Tribunale costituzionale polacco;
- le regole che sovrintendono al funzionamento di tale organismo;
- la mancata pubblicazione ed esecuzione delle sentenze del Tribunale costituzionale da parte del Governo polacco;
- le politiche del Governo polacco in materia di media nell'ambito del servizio pubblico.

Lo svolgimento dell'iter di dialogo politico durato circa due anni non è stato sufficiente a sciogliere i nodi individuati dalla Commissione europea, la quale nel gennaio 2018 ha concluso confermando l'esistenza di un chiaro rischio di una grave violazione dello stato di diritto in Polonia, nonché proponendo al Consiglio di avviare la procedura richiamata ex articolo 7.

La Commissione europea ha contemporaneamente convenuto la Polonia innanzi alla Corte di giustizia

dell'UE, nell'ambito di una procedura di infrazione che ha per oggetto la non conformità al diritto dell'UE di alcuni profili di una recente riforma in materia di regime pensionistico dei magistrati. Le criticità rilevate riguardano in particolare: la previsione di soglie pensionistiche diverse per magistrati uomini e donne, considerata non conforme alla normativa europea in materia di discriminazione di genere sul lavoro; l'attribuzione al Ministro della giustizia del potere discrezionale di prorogare il periodo di servizio dei magistrati, considerato peraltro lesivo del diritto previsto all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che garantisce un ricorso effettivo e un giudice imparziale.

Il dibattito sugli strumenti a protezione dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali è stato integrato con le proposte del Consiglio dell'UE (cosiddetti Dialoghi sullo stato di diritto) e del Parlamento europeo ([risoluzione su un Patto interistituzionale su democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali](#)), i cui sviluppi sono tuttora attesi.

La prima proposta citata si è concretizzata in una serie di riunioni del Consiglio affari generali nelle quali sono state discusse tematiche generali in materia di rispetto dei principi richiamati sulla base di principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento di tutti gli Stati membri, in sostanza senza effettivamente entrare nel merito delle violazioni di tali valori UE da parte di specifici Stati membri.

Il Patto proposto dal Parlamento europeo disciplina le modalità di cooperazione delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito dell'articolo 7 TUE, prefigurando un vero e proprio ciclo annuale sulla salute della democrazia, dello Stato di diritto e sui diritti fondamentali nell'UE, che prevede la collaborazione tra Parlamento europeo, Consiglio UE e Commissione europea, con il coinvolgimento degli stessi Parlamenti nazionali.

Il ciclo inizierebbe con la presentazione da parte della Commissione europea di una relazione in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali (DSD), articolata in una parte generale recante la valutazione della situazione della democrazia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali negli Stati membri, e in una parte dedicata a raccomandazioni specifiche per Paese. Una volta trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e ai Parlamenti nazionali, la relazione avvierebbe la discussione a livello europeo e nazionale.

La nuova procedura coinvolge significativamente i Parlamenti nazionali laddove prevede che il Consiglio dell'UE, sulla base della relazione DSD possa adottare conclusioni volte ad invitare i Parlamenti nazionali a fornire una risposta alla relazione DSD e alle eventuali proposte o riforme in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali.

Si ricorda, da ultimo, che nonostante i ripetuti appelli del Parlamento europeo per la presentazione di una proposta formale per l'avvio del ciclo in materia di democrazia Stato di diritto e diritti fondamentali, la Commissione europea, sollevando alcuni dubbi sulla opportunità dello strumento, non ha ritenuto di dare effettivamente seguito alla proposta.

## [Il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#)

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa, consiste in un sistema di tutela internazionale dei diritti dell'uomo a disposizione dei singoli soggetti interessati.



Si tratta di un atto internazionale che impegna gli Stati aderenti a rispettare, nei confronti dei soggetti che ricadono nella loro giurisdizione, i diritti in essa enunciati, e a consentire (ove tali diritti siano violati) di adire la Corte all'uopo istituita, la quale ha il compito di accertare e dichiarare l'avvenuta violazione da parte dello Stato aderente convenuto, a sua volta tenuto ad eseguire la sentenza.

La Convenzione, successivamente ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE (la ratifica italiana è avvenuta con con legge 4 agosto 1955 n. 848), istituisce diversi organi di controllo, con sede a Strasburgo. I principali sono:

- la Corte europea dei diritti dell'uomo, come detto, principale meccanismo giudiziario per l'applicazione dei diritti enunciati nella Convenzione;
- il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che svolge il ruolo di custode della CEDU e si pronuncia in merito alle controversie sulle violazioni della CEDU che non siano state trattate dalla Corte.

L'art. 6, par. 2 del Trattato sull'Unione europea prevede l'adesione dell'UE alla CEDU, precisando che tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite dai Trattati.

In estrema sintesi (e considerato che sono tuttora allo studio le possibili conseguenze di un tale processo), l'adesione dell'Unione europea alla CEDU dovrebbe comportare:

o un controllo giurisdizionale aggiuntivo nel settore della tutela dei diritti fondamentali nell'Unione. L'adesione dovrebbe attribuire alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte di Strasburgo) il potere di sindacare, ai fini del rispetto della Convenzione, gli atti delle istituzioni, degli organi e organismi dell'UE, comprese le sentenze della Corte di giustizia;

o l'azionabilità da parte di qualunque individuo di un nuovo mezzo di ricorso: sarà possibile infatti adire la Corte dei diritti dell'uomo in caso di violazione dei diritti fondamentali imputabile all'Unione, a condizione però che siano già esaurite tutte le vie di ricorso interne.

Il processo di adesione, iniziato nel 2010, non si è ancora concluso e sta sostanzialmente scontando un fase di stallo a seguito delle perplessità suscitate dal parere negativo della Corte di giustizia sulla bozza di accordo tra Unione europea e Consiglio d'Europa (*vedi infra*).

L'iter prevede che l'accordo sia concluso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e, all'unanimità, dal Consiglio dell'UE. Anche il Parlamento europeo, che deve essere pienamente informato di ciascuna delle fasi dei negoziati, deve dare la propria approvazione.

La procedura di adesione prevede altresì che sulla bozza di accordo intervenga il parere della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Una volta concluso, l'accordo deve essere ratificato da tutte le 47 parti contraenti della CEDU, conformemente alle rispettive disposizioni costituzionali.

Il 5 aprile 2013 si è raggiunta una bozza di accordo a livello di negoziatori, sul quale ha espresso altresì apprezzamento il Consiglio giustizia e affari interni del 6-7 giugno 2013

Tuttavia, il 18 dicembre 2014, la Corte dei giustizia dell'UE ha espresso [parere negativo](#) sulla bozza di accordo. In particolare, la Corte ha sottolineato che, poiché l'Unione non può essere considerata uno Stato, l'adesione deve tenere in considerazione le caratteristiche particolari dell'Unione medesima (tra l'altro con riferimento particolare al controllo giurisdizionale degli atti, delle azioni o delle omissioni dell'Unione svolto dalla Corte stessa).

La Corte ha pertanto concluso che il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con una serie di

diposizioni dei Trattati.

## Elezioni politiche 2018 - La legge elettorale

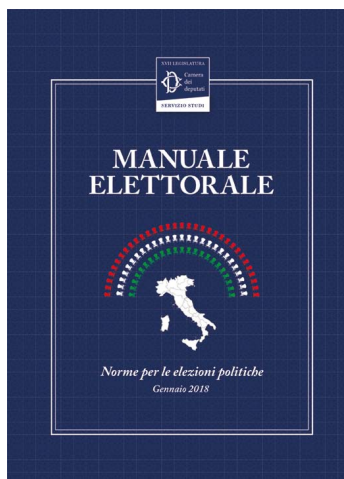
*Il 4 marzo 2018 si sono svolte le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. A seguito delle sentenze della Corte Costituzionale n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, che hanno inciso sulla disciplina del sistema elettorale, il Parlamento ha approvato, nel mese di ottobre 2017 (legge n. 165/2017) una nuova legge elettorale, basata - sia per il Senato, sia per la Camera - su un sistema misto di attribuzione dei seggi, per una parte proporzionale e per altra parte maggioritario. Il territorio nazionale è a tal fine suddiviso in collegi uninominali, collegi plurinominali e circoscrizioni.*

*La determinazione dei collegi elettorali è stata effettuata, sulla base della delega legislativa prevista dalla legge, con il decreto legislativo n. 189 del 2017, adottato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Per l'elezione alla Camera dei deputati sono stati definiti 231 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 63 collegi plurinominali; per l'elezione al Senato della Repubblica sono stati definiti 115 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 33 collegi plurinominali. Contemporaneamente alle elezioni politiche, si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali di Lombardia e Lazio.*

### Le elezioni del 4 marzo 2018

Il 4 marzo 2018 si sono tenute le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Contemporaneamente alle elezioni politiche, si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali di Lombardia e Lazio.

Gli elementi essenziali del sistema di elezione delle due Camere, la disciplina della campagna elettorale e dei finanziamenti a partiti e candidati sono illustrati nel Manuale elettorale 2018 a cura della Camera dei deputati. I risultati elettorali sono disponibili sul sito del [Ministero dell'interno](#).



Il 28 dicembre 2018, il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, [con proprio decreto](#), ha sciolto le Camere. Inoltre, con un distinto decreto, su proposta del Governo, ha indetto le elezioni politiche per il 4 marzo 2018. Lo stesso decreto ha fissato la data della prima riunione delle nuove Camere per il 23 marzo 2018.

Si è votato con il [nuovo sistema elettorale](#) di tipo misto, parte proporzionale e parte maggioritario, introdotto dalla [legge n. 165 del 2017](#).

Il decreto legislativo n. 189 del 2017 ha provveduto a definire i [nuovi collegi elettorali](#).

Sono disponibili i dossier di documentazione con la descrizione e la cartografia di ciascun collegio:

[Piemonte, Lombardia, Trentino Alto-Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia](#)

[Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche](#)

[Lazio, Abruzzo e Molise, Campania, Puglia, Basilicata](#)

[Calabria, Sicilia, Sardegna](#)

I principali elementi che caratterizzano il sistema elettorale sono così individuabili:

- il territorio nazionale è suddiviso, per le elezioni della Camera, in 27 circoscrizioni elettorali (cui si aggiunge la Valle d'Aosta) di dimensione regionale o infraregionale, e, per l'elezione del Senato, in 20 circoscrizioni regionali, corrispondenti alle regioni;
- 231 seggi, alla Camera, e 109, al Senato, sono assegnati in collegi uninominali, costituiti all'interno delle circoscrizioni, con formula maggioritaria, in cui è proclamato eletto il candidato più votato; si aggiunge la Valle d'Aosta che si articola in un collegio uninominale maggioritario per la Camera e uno per il Senato;
- i restanti seggi sono ripartiti con il metodo proporzionale dei quozienti interi e dei maggiori resti;
- la ripartizione avviene, innanzitutto, per la Camera a livello nazionale: prima tra le liste e le coalizioni di liste che hanno superato le soglie di sbarramento, quindi - per ciascuna coalizione - tra le liste sopra soglia che ne fanno parte. Stabilito quanti seggi spettano a livello nazionale a coalizioni e liste, si procede al riparto proporzionale degli stessi nelle circoscrizioni procedendo - analogamente a quanto avviene a livello nazionale - prima al riparto dei seggi tra liste singole e coalizioni, quindi alla ripartizione dei seggi spettanti a ciascuna coalizione tra le liste che ne fanno parte. Queste operazioni determinano, in ciascuna circoscrizione, i seggi che spettano a ciascuna lista; i seggi sono quindi assegnati nei collegi plurinominali, in proporzione ai voti ottenuti dalle liste stesse nei collegi; al Senato la ripartizione è effettuata, con analoghe procedure, a livello regionale, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 57 Cost.;
- per le coalizioni è prevista una soglia del 10 per cento dei voti validi su base nazionale, quale requisito di accesso alla ripartizione dei seggi; mentre per le liste, sia singole, sia in coalizione, la soglia è del 3 per cento (previsioni

- specifiche sono definite per le liste rappresentative di minoranze linguistiche). Solo per il Senato sono ammesse alla ripartizione dei seggi anche le liste che hanno raggiunto il 20 per cento dei voti in almeno una regione;
- in ciascun collegio plurinominale sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione;
  - l'elettore dispone di un unico voto, valido sia per l'elezione del candidato del collegio uninominale sia per la determinazione della cifra elettorale della lista e, quindi, per l'elezione dei candidati per la parte proporzionale;
  - sono previste disposizioni per favorire il rispetto dell'equilibrio di genere: i candidati nei collegi plurinominali devono essere presentati, in ciascuna lista, in ordine alternato per sesso; inoltre, nel complesso delle candidature presentate dalle liste e dalle coalizioni di liste nei collegi uninominali e nei collegi plurinominali in qualità di capolista, nessuno dei due generi può essere rappresentato, a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato, in misura superiore al 60 per cento.

Una diversa disciplina elettorale è prevista per la rappresentanza dei cittadini italiani residenti all'estero: sei senatori e dodici deputati eletti con metodo proporzionale in una apposita "circoscrizione Estero".

Possono votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero anche i cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche, gli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, come previsto dalla legge 52/2015.

La legge di bilancio 2018 (L. 205/2017, art. 1, comma 1123) ha disposto - per le sole elezioni politiche del 2018 - la riduzione ad un quarto del numero delle sottoscrizioni stabilito dalla legge elettorale (minimo 1.500 e massimo 2.000 per ciascun collegio plurinominale) necessarie per la presentazione delle candidature sia per le elezioni della Camera, sia del Senato. Inoltre, ha previsto l'ammissione di osservatori OCSE allo svolgimento delle votazioni (art. 1, comma 1124).

Contemporaneamente alle elezioni politiche, si sono svolte le elezioni per il rinnovo dei consigli regionali di [Lombardia](#) e [Lazio](#).

## La nuova legge elettorale

La [nuova legge elettorale](#) della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (legge 3 novembre 2017, n. 165) delinea un sistema elettorale misto.

L'assegnazione di 231 seggi alla Camera (cui si aggiunge 1 collegio in Valle d'Aosta) e di 109 seggi al Senato (cui si aggiungono 1 collegio in Valle d'Aosta e 6 collegi in Trentino-Alto Adige) è effettuata nei collegi uninominali con formula maggioritaria, in cui è proclamato eletto il candidato più votato. L'assegnazione dei restanti seggi avviene, nell'ambito di collegi plurinominali, con metodo proporzionale

tra le liste e le coalizioni di liste che hanno superato le soglie di sbarramento: sono quindi proclamati eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione.

Il testo è stato approvato al termine dell'esame svolto dalla I Commissione Affari costituzionali delle proposte di legge presentate da diversi gruppi per la riforma del sistema di elezione della Camera e del Senato.

Nel mese di giugno 2017 la I Commissione aveva approvato un testo, di impianto proporzionale, su cui si è svolta la discussione generale in Assemblea il 6 giugno 2017.

Nella seduta dell'8 giugno 2017, dopo l'approvazione, con votazione segreta, di due identici emendamenti volti a superare la disciplina speciale per il Trentino Alto-Adige, il testo è stato rinviato in Commissione.

Nel mese di settembre 2017 l'esame in Commissione è ripreso ed ha portato alla definizione del nuovo testo approvato dall'Assemblea della Camera il 12 ottobre 2017.

Nella seduta del 26 ottobre 2017 il Senato ha approvato, nel medesimo testo approvato dalla Camera, il testo di riforma del sistema elettorale del Parlamento.

La [legge 165/2017](#) delinea un sistema elettorale misto secondo la disciplina di seguito illustrata.

### ***La ripartizione del territorio nazionale***

Alla Camera il territorio nazionale è ripartito in 28 circoscrizioni individuate nella Tabella A allegata al testo unico per l'elezione della Camera (DPR 361/1957).

Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera regione, mentre per altre il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni (2 in Piemonte, 4 in Lombardia, 2 in Veneto, 2 in Lazio, 2 in Campania, 2 in Sicilia).

I confini della circoscrizione sono determinati, nella Tabella A, dall'aggregazione di più collegi uninominali previsti dal decreto legislativo n. 535 del 1993 per il Senato (adottato in attuazione della legge n. 276 del 1993).

Ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali. I 231 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (cui si aggiunge il collegio uninominale della Valle d'Aosta).

È la legge a stabilire che in Trentino-Alto Adige e in Molise sono costituiti, rispettivamente, 6 e 2 collegi uninominali, individuati nella Tabella A.1 allegata al testo unico per l'elezione della Camera (DPR 361/1957).

Per la assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

Al Senato il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna regione.

Ciascuna circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali. I 109 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (ad essi si aggiungono 1 collegio in Valle d'Aosta e 6 collegi in Trentino-Alto Adige); la determinazione dei collegi uninominali – così come quella dei collegi plurinominali -

è rimessa alla già illustrata delega legislativa da attuare entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, previo parere parlamentare, sulla base dei criteri e dei principi direttivi previsti all'articolo 3.

Al Senato i collegi plurinominali sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

I collegi elettorali sono stati determinati, sulla base dei criteri e principi direttivi di delega legislativa previsti dalla legge, con il decreto legislativo n. 189 del 2017, adottato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

### ***La presentazione delle liste e delle candidature***

Ciascun partito o gruppo politico organizzato che intende presentarsi alle elezioni – sia alla Camera sia al Senato - è tenuto a depositare il proprio contrassegno e ad indicare la propria denominazione presso il Ministero dell'interno nei termini previsti; contestualmente al deposito del contrassegno deve essere altresì depositato il programma elettorale, nel quale viene dichiarato il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica.

Il nuovo art. 14 del d.P.R. n. 361/1957 prevede che il partito o gruppo politico organizzato è tenuto a depositare il relativo statuto ovvero, in mancanza, una dichiarazione che indica gli elementi minimi di trasparenza previsti dalla legge: il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato; il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni.

Si stabilisce inoltre che, in apposita sezione del sito Internet del Ministero dell'interno, denominata «Elezioni trasparenti», per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che ha presentato le liste sono pubblicati in maniera facilmente accessibile: il contrassegno depositato, con l'indicazione del soggetto che ha conferito il mandato per il deposito; lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza; il programma elettorale, con il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica.

Sia alla Camera sia al Senato i partiti o i gruppi politici organizzati possono presentarsi come lista singola o in coalizione. La coalizione è unica a livello nazionale ed è disciplinata dal nuovo art. 14-bis. I partiti in coalizione presentano candidati unitari nei collegi uninominali.

Sia alla Camera sia al Senato, in ogni collegio plurinomiale, ciascuna lista è composta da un elenco di candidati, presentati secondo un determinato ordine numerico. Il numero dei candidati della lista non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all'unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinomiale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinomiale; in ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro.

In sede di presentazione della lista sono indicati tutti i candidati nei collegi uninominali compresi nel collegio plurinomiale; ciascuna lista deve presentare candidature in almeno due terzi dei collegi plurinominali della circoscrizione, a pena di inammissibilità.

La lista - sia alla Camera sia al Senato - deve essere sottoscritta da almeno 1.500 e da non più di 2.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di comuni compresi nel medesimo collegio plurinominale o, in caso di collegio plurinominale compreso in un unico comune, iscritti nelle sezioni elettorali di tale collegio plurinominale. Per le elezioni politiche 2018 tali sottoscrizioni sono state ridotte ad un quarto.

E' prevista inoltre che il Governo, entro sei mesi, definisca le modalità per consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle liste.

Nel caso di liste collegate in coalizione, queste presentano il medesimo candidato nei collegi uninominali, ad eccezione delle liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute che possono presentare separatamente il proprio candidato; in ogni caso, nella lista e nei manifesti, un riquadro più ampio ricomprende tutte le liste collegate.

Il Ministero dell'interno è tenuto a mettere a disposizione sul proprio sito internet il fac-simile dei moduli per il deposito delle liste e degli altri documenti necessari.

### ***Le pluricandidature e la rappresentanza di genere***

Sia alla Camera sia al Senato nessun candidato può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di 5 collegi plurinominali, a pena di nullità dell'elezione. La candidatura della stessa persona in più di un collegio uninominale è nulla. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato altresì nei collegi plurinominali, fermo restando il limite di 5.

Non può essere, infine, candidato alla Camera o al Senato il candidato nella circoscrizione Estero.

Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore percentuale di voti validi rispetto al totale dei voti validi del collegio. Il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale.

Sono previste specifiche disposizioni per garantire la rappresentanza di genere.

In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere.

Al contempo, alla Camera è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni.

Al Senato le medesime previsioni sono stabilite a livello regionale e spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

### ***La modalità di espressione del voto***



Per quanto riguarda le modalità di espressione del voto, ciascun elettore dispone di un voto da esprimere su un'unica scheda, recante il nome del candidato nel collegio uninominale e il contrassegno di ciascuna lista o, nel caso di liste collegate in coalizione, i contrassegni di tali liste, con a fianco i nominativi dei candidati – da due a quattro - nel collegio plurinominale.

Il voto è espresso tracciando un segno sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Qualora il segno sia tracciato solo sul nome del candidato nel collegio uninominale, i voti sono comunque validi a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale; nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale. Le modalità di voto sono riportate anche nella parte esterna della scheda elettorale.

L'articolo 59-*bis* specifica altresì che se l'elettore traccia un segno sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato del collegio uninominale e sul rettangolo contenente il contrassegno della lista e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale il voto è comunque valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Se l'elettore traccia un segno sul contrassegno e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominale della lista medesima, il voto è considerato valido a favore della lista e ai fini dell'elezione del candidato nel collegio uninominale. Se l'elettore traccia un segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il nome e il cognome del candidato nel collegio uninominale e un segno su un rettangolo contenente il contrassegno di una lista cui il candidato non è collegato, il voto è nullo. Resta in ogni caso fermo che ogni altro modo di espressione del voto, difforme dalle disposizioni del testo unico, ne determina la nullità nel caso in cui sia manifesta l'intenzione di annullare la scheda o di rendere riconoscibile il voto.

Sono previste altresì nuove disposizioni che attengono alla fase dello spoglio delle schede e del relativo scrutinio; le schede elettorali dovranno essere provviste di un tagliando anti-frode con codice progressivo alfanumerico.

### ***L'attribuzione dei seggi e la proclamazione degli eletti***

Come già ricordato, nei collegi uninominali il seggio è assegnato al candidato che consegue il maggior numero di voti validi; in caso di parità è eletto il più giovane per età.

Per i seggi da assegnare alle liste e alle coalizioni di liste nei collegi plurinominali, alla Camera il riparto avviene a livello nazionale, con metodo proporzionale, tra le coalizioni di liste e le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento.

La soglia per accedere al riparto dei seggi è pari al 3% dei voti validi a livello nazionale per le liste singole ed al 10% dei voti validi a livello nazionale per le coalizioni, a condizione che almeno una lista della coalizione abbia conseguito il 3% dei voti validi a livello nazionale (la soglia per le liste infra-coalizione è in ogni caso pari al 3% dei voti validi a livello nazionale anche qualora la coalizione non avesse raggiunto la soglia del 10%). Per le coalizioni non vengono in ogni caso computati i voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia dell'1% dei

voti validi.

Specifiche disposizioni garantiscono le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presentate in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tale minoranze: la soglia prevista è in tal caso pari al 20% a livello regionale o aver eletto almeno due candidati nei collegi uninominali (art. 83 TU Camera; art. 17 TU Senato).

Al Senato l'assegnazione dei seggi alle liste è effettuata con metodo proporzionale e avviene a livello regionale.

La soglia per accedere al riparto dei seggi è – come per la Camera – pari al 3% dei voti validi a livello nazionale per le liste singole ed al 10% dei voti validi a livello nazionale per le coalizioni, a condizione che almeno una lista della coalizione abbia conseguito il 3% dei voti validi a livello nazionale o il 20% dei voti validi in una regione (la soglia per le liste infra-coalizione è in ogni caso pari al 3% dei voti validi a livello nazionale o al 20% dei voti validi in almeno una regione, anche qualora la coalizione non avesse raggiunto la soglia del 10%). Per le coalizioni non vengono in ogni caso computati i voti conseguiti dalle liste che non hanno superato la soglia dell'1% dei voti validi (fatta salva la soglia del 20% regionale).

Al Senato accedono infatti al riparto dei seggi nella regione le liste - singole o coalizzate - che hanno conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi almeno in una regione o, per le liste rappresentative di minoranze linguistiche nelle regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tale minoranze, che hanno eletto almeno due candidati nei collegi uninominali della circoscrizione regionale.

Al termine delle operazioni degli uffici elettorali, in cui viene determinato il numero di seggi spettanti alle coalizioni e alle liste, singole e coalizzate, sono proclamati eletti in ciascun collegio plurinominale, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista del collegio, secondo l'ordine di presentazione. Sono altresì specificate le modalità con cui si procede, sia alla Camera sia al Senato, alla proclamazione degli eletti in caso di esaurimento della lista presentata nel collegio plurinominale.

Per la sola Valle d'Aosta, dove è attribuito un seggio alla Camera e un seggio al Senato, sono previste disposizioni speciali per l'elezione in entrambi i rami del Parlamento: è infatti costituito un unico collegio uninominale, sia per l'elezione alla Camera sia al Senato, dove è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

### ***Disposizioni transitorie e finali ed entrata in vigore***

Il testo reca alcune disposizioni transitorie e finali:

- in materia di esonero delle sottoscrizioni per le prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge;
- relativamente ai tempi per esercitare l'opzione per il voto degli italiani temporaneamente all'estero;
- in relazione ai requisiti di elettorato passivo per la circoscrizione Estero;
- in ordine ai soggetti abilitati all'abilitazione delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste.

## I collegi elettorali: uninominali e plurinominali

Il [decreto legislativo n. 189 del 2017](#) reca la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per ogni circoscrizione elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, circoscrizioni determinate dagli articoli 1 e 2 della [legge n. 165 del 2017](#).

Per l'elezione alla Camera dei deputati sono definiti 231 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 63 collegi plurinominali; per l'elezione al Senato della Repubblica sono definiti 115 collegi uninominali, cui si aggiunge un collegio in Valle d'Aosta, e 33 collegi plurinominali.

Le Tabelle A.1 e A.2 e le Tabelle B.1 e B.2 allegate allo schema di decreto legislativo recano l'elenco dei collegi uninominali e plurinominali con l'indicazione dei comuni ricompresi nel relativo territorio. Ciascun collegio è individuato da un codice alfanumerico e indica il nome del comune con la maggiore ampiezza demografica.

Ai fini della definizione dei collegi uninominali e plurinominali il Governo si è avvalso, come previsto dalla legge n. 165 del 2017, del supporto tecnico di una Commissione di esperti, presieduta dal Presidente dell'ISTAT, che – come riportato nella relazione illustrativa - ha formulato una proposta motivata di definizione di tutti i collegi elettorali trasmessa al Governo il 22 novembre 2017.

L'Esecutivo ha quindi trasmesso lo schema di decreto legislativo alle competenti Commissioni parlamentari che ne hanno avviato l'esame nella seduta del 24 novembre 2017, concludendo il relativo iter nelle sedute del 7 dicembre 2017 con un parere favorevole con osservazioni sullo schema trasmesso al Parlamento ([A.G. 480](#)). I pareri delle Commissioni parlamentari sono stati integralmente recepiti dal Governo nella stesura del testo definitivo del provvedimento (decreto legislativo n. 189 del 2017), fatta eccezione per le osservazioni riguardanti i collegi delle circoscrizioni Campania e Sardegna per le ragioni esposte nella relazione trasmessa alle Camere, come previsto dall'art. 4 della legge n. 165/2017.

Per approfondimenti sullo schema di decreto:

[Schede di lettura](#)

[Cartografie dei collegi Camera sulla base dello schema di decreto \(A.G. 480\)](#)

[Simulazioni con dati elettorali 2013 Camera](#)

[Simulazioni con dati elettorali 2013 Senato](#)

## [La precedente legge 52/2015 \(c.d. Italicum\) e le pronunce della Corte costituzionale](#)

Nella seduta del 4 maggio 2015 il Parlamento aveva approvato, in via definitiva, una disciplina elettorale per la Camera dei deputati ([legge 6 maggio 2015, n. 52](#)), che superava la precedente disciplina, vigente dal 2005 e su cui era intervenuta la Corte costituzionale con la pronuncia n. 1 del 2014.

Il sistema elettorale per la Camera dei deputati, che non ha mai trovato applicazione

in una competizione elettorale essendo stato applicabile dal 1° luglio 2016 al novembre 2017, quando è stata approvata una nuova riforma elettorale (legge n. 165/2017) si basava sui seguenti elementi, tenuto conto altresì della [sentenza n. 35 del 2017](#) della Corte costituzionale:

- la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle regioni, divise a loro volta (ad esclusione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) in complessivi 100 collegi plurinominali;
- l'assegnazione a ciascun collegio di un numero di seggi compreso tra tre e nove;
- la previsione di disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, nelle quali sono costituiti collegi uninominali; per il Trentino-Alto Adige, inoltre, tre seggi sono assegnati con sistema proporzionale;
- l'attribuzione dei seggi alle liste su base nazionale;
- la definizione di una soglia del 3 per cento dei voti validi, su base nazionale, quale requisito di accesso alla ripartizione dei seggi (previsioni specifiche sono definite per le liste rappresentative di minoranze linguistiche);
- l'attribuzione di 340 seggi alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti validi su base nazionale; nel caso in cui nessuna lista abbia raggiunto il 40% dei voti validi il premio di maggioranza non viene attribuito e resta ferma la prima attribuzione (proporzionale) dei seggi;
- l'esclusione della possibilità per le liste di collegarsi in coalizione;
- la ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni, dopo la loro attribuzione alle liste in sede nazionale, avviene in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in ciascuna circoscrizione; segue quindi la ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali in cui si articolano le circoscrizioni, anche in tal caso in misura proporzionale al numero di voti ottenuto da ciascuna lista;
- la previsione, ai fini della presentazione delle liste nei collegi plurinominali per i partiti o i gruppi politici organizzati, del deposito presso il Ministero dell'interno dello statuto;
- l'articolazione delle liste elettorali con un candidato capolista e un elenco di candidati; all'elettore è consentito esprimere fino a due preferenze, per candidati di sesso diverso (cd. "doppia preferenza di genere"), tra quelli che non sono capolista: sono quindi proclamati eletti dapprima i capolista, successivamente, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze;
- la previsione del divieto di candidature in più collegi, neppure di altra circoscrizione, ad eccezione dei capolista, che possono essere candidati, al massimo, in 10 collegi; la Corte costituzionale ha in proposito accolto (sentenza 35/2017) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del D.P.R. n. 361 del 1957";
- l'introduzione di previsioni volte a promuovere le pari opportunità tra

donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive: in particolare, i candidati devono essere presentati - in ciascuna lista - in ordine alternato per sesso; al contempo, i capolista dello stesso sesso non possono essere più del 60 per cento del totale in ogni circoscrizione; nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, inoltre, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento;

- la previsione di disposizioni per consentire ai cittadini temporaneamente all'estero per motivi di studio, lavoro o cure mediche di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero nonché agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali, di votare secondo le modalità che saranno definite di intesa tra i ministri competenti.

La legge n. 52/2015 prevedeva che, qualora nessuna lista avesse raggiunto la soglia del 40 per cento, si sarebbe svolto un turno di ballottaggio tra le due liste che avessero ottenuto il maggior numero di voti. Sarebbero stati quindi attribuiti 340 seggi alla lista che fosse risultata vincitrice dopo il ballottaggio. Di tale previsione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dalla Corte con la richiamata sentenza n. 35 del 2017.

### ***La suddivisione del territorio nazionale***

Il primo elemento che caratterizzava il nuovo sistema elettorale è la suddivisione del territorio nazionale in 20 circoscrizioni elettorali ripartite nell'insieme in 100 collegi plurinominali (ad eccezione di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, per cui sono previste disposizioni particolari) (art. 1 del TU). Le 20 circoscrizioni corrispondono al territorio delle Regioni (Tabella A legge 52/2015).

Si ricorda che il sistema di ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni è espressamente indicato dall'art. 56, quarto comma, della Costituzione: fatti salvi i 12 seggi da attribuire nella circoscrizione Estero, si divide per 618 il numero degli abitanti della Repubblica, come risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione, e si distribuiscono i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

L'assegnazione del numero di seggi spettante a ciascuna circoscrizione è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contemporaneamente al decreto di convocazione dei comizi elettorali. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica che dispone l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni è determinato, per ciascuna circoscrizione, il numero di seggi da attribuire nei collegi plurinominali sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione. Salvo quanto disposto per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, i seggi spettanti a ciascuna circoscrizione vengono assegnati in collegi plurinominali nei quali è attribuito un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a nove (art. 3 TU).

La determinazione dei collegi plurinominali è stata definita dal decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, sulla base della delega contenuta nell'art. 4 della legge 52/2015. Il decreto legislativo individua l'articolazione dei collegi nella Tabella A allegata al medesimo decreto.

### ***Presentazione delle candidature nei collegi***

La legge 52/2015 modificava anche la disciplina relativa alla presentazione delle candidature per le parti riguardanti, in particolare, la sottoscrizione delle firme, la compilazione delle liste, l'introduzione di disposizioni a tutela della parità di genere, nonché i limiti alla possibilità di candidature plurime.

La nuova disciplina (art. 18-*bis* TU) prescriveva, ai fini della presentazione delle liste, la sottoscrizione da parte di almeno 1.500 e non più di 2.000 elettori.

Era confermata la norma che prevede - in caso di scioglimento della Camera che anticipi la scadenza di oltre centoventi giorni - la riduzione alla metà del numero di sottoscrizioni necessarie. Resta fermo, inoltre, che nessuna sottoscrizione è richiesta (art. 18-*bis*, comma 2, TU):

- a. per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali;
- b. per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera o per il Senato.

Un diverso regime delle sottoscrizioni è previsto per la presentazione delle candidature nella circoscrizione Estero e nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino–Alto Adige.

È altresì prevista una disposizione speciale in materia di esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, limitata alle prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge (art. 2, comma 36, legge 52/2015): per queste, infatti, l'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni si applica anche ai partiti o ai gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle Camere al 1° gennaio 2014.

La legge innova anche la disciplina vigente della compilazione delle liste.

In particolare, la lista deve essere composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati presentati in ordine numerico.

L'art. 19 TU, come novellato, conferma che nessun candidato può essere incluso, come già oggi, in liste con diversi contrassegni (nello stesso o in altro collegio), mentre consente ai soli candidati capolista di essere inclusi in liste con il medesimo contrassegno, in una o più circoscrizioni, fino ad un massimo di dieci collegi. Come di è detto, la Corte costituzionale ha in proposito accolto (sentenza del 25 gennaio 2017) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del DPR n. 361 del 1957.

Il mancato rispetto dei vincoli posti è sanzionato, in ogni caso, con la nullità dell'elezione.

Il numero di candidati di ogni lista non può essere inferiore alla metà e non superiore al totale dei seggi assegnati al collegio plurinominale.

Inoltre, sono introdotte tre prescrizioni finalizzate a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere (art. 18-*bis*, comma 3, TU).

Tali prescrizioni stabiliscono che:

- nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al cinquanta per cento, con arrotondamento all'unità superiore;
- nella successione interna delle liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere;
- nel numero complessivo di candidati capolista nei collegi di ciascuna circoscrizione, non può esservi più del 60 per cento dei candidati dello stesso sesso, con arrotondamento aritmetico.

Il mancato rispetto di ciascuno dei vincoli introdotti a tutela della parità di genere comporta la sanzione della inammissibilità della lista.

È altresì previsto (art. 18, comma 3-*bis*, TU) che sia allegato alla lista un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.

Riguardo alla verifica della regolarità delle candidature, la legge 52/2015 ha introdotto ulteriori meccanismi di controllo sulle nuove disposizioni in materia di rappresentanza di genere (art. 18-*bis* TU) e di limiti alle candidature plurime (art. 19, comma 1, TU e art. 22 comma 1, numero 6-*bis*, TU).

### ***Espressione del voto***

Ogni lista era composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico (art. 18, comma 3, TU).

Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista e il nominativo del candidato capolista. Può altresì esprimere uno o due voti di preferenza; in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza (art. 4, comma 2, TU).

Per quanto riguarda le modalità di espressione del voto, la legge prevede che ogni elettore dispone di un unico voto, che si esprime tracciando un segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta. Sono vietati altri segni o indicazioni (art. 58, comma 2, TU).

### ***Attribuzione dei seggi***

Possono accedere, in base alla legge, alla ripartizione dei seggi le liste che ottengono, su base nazionale, almeno il 3 per cento dei voti validi, salve le disposizioni particolari per la Valle d'Aosta ed il Trentino-Alto Adige (art. 1, comma 1, lettera e) legge 52/2015).

I seggi alle liste sono attribuiti su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti. Sono attribuiti 340 seggi nel caso in cui una lista ottenga, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi (premio di maggioranza).

Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, la c.d. formula elettorale, è disciplinato dagli articoli 83 e 83-*bis* del TU.

L'art. 83 contiene le norme relative alle operazioni a carico dell'Ufficio centrale nazionale per l'assegnazione dei seggi alle liste a livello nazionale e nelle

circoscrizioni, mentre l'art. 83-*bis* disciplina le operazioni a carico dell'Ufficio centrale circoscrizionale per l'assegnazione dei seggi nei collegi plurinominali.

In base alle previsioni del TU, una volta individuate le liste ammesse al riparto dei voti, l'Ufficio centrale nazionale procede ad una prima ripartizione provvisoria e temporanea di assegnazione dei seggi alle liste sulla base dei voti ottenuti (art. 83, comma 1, n. 4), TU) al fine di verificare il conseguimento di 340 seggi da parte della lista maggioritaria. Per effettuare questa prima ripartizione proporzionale il metodo previsto è quello dei quozienti interi e dei più alti resti.

Il quoziente di ripartizione si ottiene dividendo il totale delle cifre elettorali delle liste ammesse per il numero di seggi da attribuire: la parte intera del risultato di tale divisione costituisce il quoziente elettorale nazionale. A ciascuna lista sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente così individuato è contenuto nella rispettiva cifra elettorale nazionale. I seggi eventualmente non attribuiti con i quozienti interi sono assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti. In caso di parità di resti i seggi sono assegnati alle liste con la maggior cifra elettorale nazionale e in caso di ulteriore parità, a sorteggio.

Successivamente, l'Ufficio centrale nazionale valuta l'eventuale assegnazione del premio di maggioranza verificando, in primo luogo, se la cifra elettorale nazionale della lista maggioritaria corrisponde ad almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi. Nel caso in cui la lista maggioritaria abbia effettivamente ottenuto il 40 per cento dei voti, l'Ufficio verifica se tale lista, in base alla ripartizione provvisoria effettuata, abbia conseguito almeno 340 seggi:

- qualora li abbia conseguiti, è confermata l'assegnazione dei seggi risultante dalla suddetta ripartizione;
- qualora non li abbia conseguiti, alla lista maggioritaria viene attribuito il numero aggiuntivo di seggi necessario per raggiungere il totale di 340 seggi; i restanti seggi sono ripartiti tra le altre liste con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Completata l'assegnazione dei seggi alle liste a livello nazionale, l'Ufficio procede alla ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni (come previsto dall'art. 83, comma 1, n. 8)). La ripartizione è effettuata in misura proporzionale al numero di voti che ciascuna lista ha ottenuto in una determinata circoscrizione, con l'obiettivo di far sì che ciascuna circoscrizione ottenga al termine, come somma di tutti i seggi in essa assegnati a tutte le liste, il totale dei seggi ad essa spettanti ai sensi dell'art. 56 della Costituzione. Il sistema di ripartizione fra le circoscrizioni richiama in gran parte quello introdotto dalla legge n. 270 del 2005.

Successivamente, gli uffici centrali circoscrizionali procedono all'ulteriore ripartizione dei seggi nei collegi plurinominali (art. 83-*bis* TU).

### ***Proclamazione degli eletti***

Sono quindi proclamati eletti, in base alla legge, fino a concorrenza dei seggi che spettano a ciascuna lista in ogni circoscrizione, dapprima, i capilista nei collegi, quindi i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze.

Come già ricordato, la Corte costituzionale ha in proposito accolto (sentenza del 25 gennaio 2017) la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che



consentiva al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione. A seguito di questa dichiarazione di incostituzionalità, "sopravvive comunque, allo stato, il criterio residuale del sorteggio previsto dall'ultimo periodo, non censurato nelle ordinanze di rimessione, dell'art. 85 del DPR n. 361 del 1957".

L'articolo 86 disciplina l'attribuzione dei seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, anche sopravvenuta: tali seggi sono attribuiti nel medesimo collegio plurinominale al primo dei candidati non eletti secondo la graduatoria delle preferenze della medesima lista. Qualora la lista abbia esaurito i candidati si procede con le modalità previste dall'art. 84 in caso di incapienza delle liste (commi 1 e 2).

È altresì disciplinata l'attribuzione dei seggi vacanti nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige: nel caso si tratti di collegi uninominali si procede ad elezioni suppletive; nel caso in cui si tratti di uno dei seggi attribuiti con metodo proporzionale in Trentino-Alto Adige, il seggio è assegnato al primo dei candidati non eletti nell'ordine progressivo di lista (commi 3 e 3-*bis*).

### ***Il voto nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige***

La nuova disciplina per l'elezione della Camera dei deputati conteneva disposizioni speciali per le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

Il principio della specialità è enunciato all'articolo 2 del TU: la circoscrizione Valle d'Aosta è costituita in un unico collegio uninominale (comma 1), mentre nella regione Trentino-Alto Adige sono costituiti otto collegi uninominali (comma 1-*bis*). Nelle due circoscrizioni il sistema di elezione è uninominale maggioritario, con una quota proporzionale in Trentino-Alto Adige, in base alla quale sono attribuiti tre seggi.

I candidati nei collegi uninominali sono collegati a liste presentate a livello nazionale. Il collegamento candidato-lista determina la connessione tra le due circoscrizioni 'speciali' e il restante territorio nazionale.

I voti espressi nei collegi uninominali, infatti - oltre a determinare l'elezione del candidato uninominale - sono computati in sede nazionale per la determinazione della lista maggioritaria e per la determinazione delle soglie di accesso alla ripartizione dei seggi. Quei medesimi voti - dal momento che hanno già dato luogo alla elezione di un candidato nella circoscrizione - non sono peraltro considerati ai fini della ripartizione dei seggi assegnati nella restante parte del territorio nazionale.

L'assegnazione dei seggi della quota proporzionale in Trentino-Alto Adige (articolo 93-*quater*, commi 4-7) avviene in modo differente in relazione all'attribuzione o meno del premio di maggioranza; in conformità alle determinazioni dell'Ufficio centrale nazionale:

- se il premio di maggioranza non è attribuito - in quanto la lista maggioritaria con l'assegnazione proporzionale ha già ottenuto almeno 340 seggi - i seggi sono attribuiti proporzionalmente, con il metodo d'Hondt;
- se il premio di maggioranza è attribuito alla lista maggioritaria i seggi sono assegnati per due terzi alla lista maggioritaria e il restante terzo è ripartito tra le liste di minoranza.

L'assegnazione avviene comunque sulla base dei voti ottenuti dalle liste, previo scorporo parziale dei voti ottenuti dai candidati uninominali collegati.

La disciplina del voto nelle due circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta è contenuta nel Titolo VI del TU, agli articoli da 92 a 93-*quater*.

Altre disposizioni sono inserite nel testo di legge laddove è stata ritenuta necessaria un'esplicitazione delle modalità di computo dei voti e dei seggi.

### ***Il voto nella circoscrizione estero***

La legge 52/2015 ha introdotto specifiche disposizioni relative al voto dei cittadini all'estero. In particolare, è estesa la possibilità di esercitare il voto per corrispondenza - previsto per i cittadini residenti all'Estero - anche ai cittadini non residenti all'Estero ma che vi si trovano temporaneamente per un periodo di almeno tre mesi (nel quale ricade la data di svolgimento della consultazione elettorale) per motivi di lavoro, studio o cure mediche (art. 2, commi 37 e 38, legge 52/2015). A tal fine, è stata modificata la legge 27 dicembre 2001, n. 459 che reca le norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero.

Viene quindi previsto che i cittadini temporaneamente fuori dall'Italia – ed i familiari conviventi – che intendono votare all'estero devono esercitare un'opzione (art. 4-*bis*, comma 2, legge 459/2001), mediante l'invio di una richiesta, redatta in carta libera e sottoscritta dall'elettore, corredata da alcuni documenti e valida per la singola consultazione, che dovrà pervenire al comune di iscrizione elettorale entro 10 giorni dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi elettorali.

Il voto viene espresso per corrispondenza e gli elettori votano i candidati della circoscrizione Estero. Le procedure elettorali sono in gran parte analoghe a quelle vigenti per i cittadini residenti all'Estero.

Per gli elettori appartenenti alle forze armate ed alle forze di polizia temporaneamente all'estero nello svolgimento di missioni internazionali (art. 2, comma 5) le modalità di formazione dei plichi, del recapito agli elettori e della raccolta dei plichi, a cura del ministero della difesa, sono definite di intesa tra i ministeri degli affari esteri, della difesa e dell'interno.

Si ricorda infine che, in base alla norma di chiusura recata all'art. 50 alla legge 352 del 1970 sui *referendum* costituzionali e di iniziativa popolare, per tutto ciò che non è disciplinato da tale legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del DPR 361/1957 nonché, per i cittadini italiani residenti all'estero, le disposizioni della legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero (legge 459/2001).

### **Disposizioni in materia di procedimento elettorale**

Alcune modifiche alla disciplina del procedimento elettorale ed alla normativa per le elezioni comunali sono state oggetto di una [proposta di legge](#) approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 16 febbraio 2017, il cui iter al Senato non si è concluso prima della fine della legislatura.

Il provvedimento era volto a modificare alcuni aspetti del procedimento elettorale c.d. di contorno: relativamente agli arredi elettorali, all'ufficio elettorale di sezione, ai

casi di esclusione dalla carica di membro dell'ufficio elettorale (presidente, scrutatore, segretario). Un'altra parte di disposizioni era volta a consentire l'esercizio del diritto di voto per i *referendum* e per l'elezione dei membri del Parlamento europeo in un comune diverso da quello di iscrizione elettorale nel caso in cui l'elettore vi si trovi per motivi di studio, lavoro o cure mediche. Alcune norme disponevano infine il divieto di assunzione di personale dipendente, a qualsiasi titolo, da parte delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società a partecipazione pubblica locale o regionale, totale o di controllo, nei 60 giorni antecedenti e nei 60 giorni successivi alle elezioni comunali o regionali, limitatamente ai Comuni o alle Regioni interessati.

Sono state altresì oggetto di discussione presso la I Commissione alcune modifiche alla disciplina delle elezioni comunali. L'esame si è concluso con il mandato a riferire in senso favorevole sul testo unificato, definito al termine dell'esame in sede referente, volto a modificare il sistema elettorale dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti eliminando l'incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e assessore.

In particolare, era prevista, per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, l'elezione a sindaco al primo turno – senza necessità dunque di procedere al ballottaggio – del candidato che consegue il 40 per cento più uno dei voti validi, in luogo della maggioranza assoluta (ossia 50 per cento più uno dei voti validi) attualmente richiesta.

Si interveniva inoltre sulla disciplina del premio di maggioranza nell'elezione dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, garantendo in ogni caso alla lista o al gruppo di liste collegato al candidato proclamato sindaco il 60 per cento dei seggi del consiglio comunale.

Secondo la disciplina vigente, invece, in caso di elezione del sindaco al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate viene assegnato il 60 per cento dei seggi, a condizione che abbia ottenuto il 40 per cento dei voti validi; in caso di elezione del sindaco al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate viene assegnato il 60 per cento dei seggi. Non si procede all'attribuzione del premio di maggioranza nel caso in cui altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato al primo turno il 50 per cento dei voti validi.

#### FOCUS:

<a href="#">The electoral system of the national Parliament</a>	24
<a href="#">Il dibattito parlamentare in materia elettorale</a>	28
<a href="#">La sentenza n. 35 del 25 gennaio 2017 della Corte costituzionale</a>	32
<a href="#">La sentenza 1/2014 e la relazione della Corte costituzionale</a>	33
<a href="#">I collegi elettorali della Camera (legge 52/2015)</a>	36

#### [The electoral system of the national Parliament](#)

The electoral system of the national Parliament is regulated by the Consolidated Law on the election to the Chamber of Deputies (Presidential Decree no. 361/1957) and by the Consolidated Law on the election to the Senate (Legislative

Decree no. 533/1993).

The present Parliament enacted a reform of the system through Law no. 165/2017, introducing a mixed electoral system that includes both single-member districts - to be allocated by means of a majority system - and multi-member districts - allocated through a proportional system. The provisions regulating the election of 12 members of the Chamber of Deputies and 6 Senators in the Overseas Constituency remain unchanged, according to Law no. 459/2001.

The main features of the new electoral system are described below.

#### The distribution of the national territory

As regards the Chamber of Deputies, the national territory is divided into 28 constituencies. For some constituencies, the territory coincides with the entire Region, whereas in other cases the regional territory is divided into several constituencies (2 in Piedmont, 4 in Lombardy, 2 in Veneto, 2 in Lazio, 2 in Campania, 2 in Sicily).

Each constituency is divided into single-member districts, and in one or more multi-member districts.

The 232 single-member districts of the national territory are distributed in each constituency on the basis of the population. In each district, the candidate obtaining the highest number of votes is elected.

The allocation of the remaining seats is made through a proportional method: each constituency is divided into multi-member districts, made up of the territorial aggregation of neighbouring single-member districts, each one being generally allocated a number of seats ranging between three and eight.

As regards the Senate, the national territory is divided into 20 constituencies corresponding to the territory of each Region. Every regional constituency is divided into single-member districts and in one or more multi-member districts. The national territory is divided into 116 single-member districts.

Multi-member districts are made up of the territorial aggregation of neighbouring single-member districts, each one being generally allocated a number of seats ranging between two and eight.

The definition of single-member districts – as well as multi-member districts – depends on a legislative delegation to be enforced 30 days before the coming into force of the Law, upon parliamentary opinion, on the basis of the criteria and the guiding principles provided for by the law.

#### Submission of electoral rolls

Every political party or group intending to stand for elections – both at the Chamber of Deputies and at the Senate – shall submit to the Ministry of the Interior and within the deadlines set:

- One's party symbol and name;
- One's electoral programme, in which the name and surname of the political party leader are stated;
- One's statutes or, failing which, a statement containing the minimum transparency requirements provided for by the law.

The information above shall be published in a special section of the website of the Ministry of the Interior, called «Elezioni trasparenti» (Transparent Elections).

Both at the Chamber of Deputies and at the Senate, organised political parties or groups may stand for elections as a single list or in a coalition. The coalition shall be the same at a national level, and the parties joining forces in a coalition shall present common candidates in single-member districts, exception made for the lists representing recognised linguistic minorities, which may present their candidates separately.

Both at the Chamber of Deputies and at the Senate, in every multi-member district, each roll is made up of a list of candidates, presented according to a numerical order. The number of candidates in the list shall not be lower than the half of the seats allocated to the multi-member district, and shall not exceed the threshold of seats allocated to the multi-member district; in any case, the number of candidates shall neither be lower than two nor higher than four.

Each list shall present its candidates in at least two thirds of the multi-member districts of the entire constituency, under penalty of inadmissibility.

#### Multicandidacies and gender representation

Both at the Chamber of Deputies and at the Senate, each candidate shall not be included in the lists bearing the same party symbol in more than 5 multi-member districts, under penalty of nullity or invalidity of the election. Standing as candidate in more than one single-member district shall be considered as null and void. A candidate in a single-member district may also stand as candidate in multi-member districts, without prejudice to the threshold of 5.

A member of the Chamber of Deputies elected in several multi-member districts is declared elected in the district in which his/her list obtained the lowest percentage of valid votes out of total valid votes in the district. A member of the Chamber of Deputies elected in a single-member district and in one or more multi-member districts shall be declared as elected in the single-member district.

Special provisions apply to ensure gender representation.

In the first place, under penalty of ineligibility, candidates shall be listed in the rolls of multi-member districts, for both the Chamber of Deputies and the Senate, according to an alternating gender order.

At the same time, the provisions for the election to the Chamber of Deputies state that out of the total number of candidacies submitted by each list or coalition list in single-member districts at a national level, none of the two genders shall be represented in a percentage exceeding 60 per cent. Furthermore, out of the total lists in multi-member districts presented by each list at a national level, none of the two genders shall be represented as leading candidate in a percentage exceeding 60 per cent. The National Central Office ensures compliance with such provisions.

As regards the Senate, the same provisions are enforced at a regional level, and the Regional Elections Office shall ensure compliance with such provisions.

#### How to cast votes

Each voter may cast one vote in a single ballot paper, bearing the name of the

candidate in the single-member district and the electoral symbol of each list; in case of coalition lists, ballot papers shall include the electoral symbols of such lists, besides the names of the candidates – from two to four – in the multi-member district. Split voting (voto disgiunto) is not allowed.

Each vote is cast by marking the rectangle containing the electoral symbol of the list and the name of the candidate in the multi-member district. The vote is validly cast to the list and to the candidate in the single-member district. In case the mark is put on the name of the candidate to the single-member district only, the vote shall however be valid in favour of the list and for the election of the candidate in the single-member district; in case of several lists within a coalition, the votes will be distributed among the coalition lists proportionally to the votes obtained by each of them in the single-member district.

The procedures on how to cast votes are also described in the outer part of the ballot paper.

#### Election thresholds and allocation of seats

In single-member districts seats are allocated to the candidate receiving the highest number of votes validly cast; in case of a tie, the youngest candidate is elected.

As regards the seats to be allocated to the lists and coalitions of lists in multi-member districts, the allocation is performed at a national level for the Chamber of Deputies, through a proportional method, among the coalitions of lists and the lists exceeding the election thresholds.

The threshold to access the allocation of seats is 3% of the votes validly cast at a national level for single lists, and 10% of the votes validly cast at a national level for coalitions, provided that at least one of the lists of the coalition obtained 3% of the votes validly cast at a national level (the threshold for inter-coalition lists is 3% of the votes validly cast at a national level, also in case the coalition does not reach the 10% threshold). As far as coalitions are concerned, the votes obtained by the lists not exceeding the threshold of 1% will not be taken into account.

As regards the Senate, the seats to the lists are allocated at a regional level through the proportional method.

The threshold to allocate the seats is set – as it happens with the Chamber of Deputies – at 3% of the votes validly cast at a national level for individual lists, and 10% for coalitions, provided that at least one of the lists in the coalition obtains 3% of the votes validly cast nationally or 20% in a Region (the threshold for inter-coalition lists is in any case 3% of the votes validly cast at a national level or 20% of the valid votes in at least one Region, even in case the coalition does not reach the threshold of 10%). As far as coalitions are concerned, the votes obtained by the lists not exceeding the threshold of 1% will not be taken into account.

The allocation of regional seats to the Senate also involves the lists – either individual or in coalition – that obtained at least 20% of votes validly cast in at least one Region.

Special provisions protect the lists representing recognised linguistic minorities standing for elections in a Special Autonomous Region whose statutes or relevant laws provide for particular protection of such minorities.

In the particular case of Valle d'Aosta, where one seat to the Chamber of Deputies and one seat to the Senate are allocated, special provisions are in force for the election in both chambers of Parliament: a single-member district is established for the election to the Chamber of Deputies and to the Senate, where the candidate obtaining – through the majority method – the highest number of votes validly cast is elected.

Proclamation of candidates elected, vacancy of seats, and transitional and final provisions

After the proclamation of candidates elected in single-member districts through the majority method, the number of seats to be allocated to coalitions and lists (either individual or in coalition) is determined. At the end of such procedures, the candidates are proclaimed elected in each multi-member district, within the limits of the seats to which each list is entitled, and according to the order presented in the list.

A description is also provided on the procedures through which candidates are proclaimed elected – both at the Chamber of Deputies and at the Senate – in case of exhaustion of the list presented in the multi-member district.

In case of vacancy of the seats allocated in single-member districts, by-elections shall be held.

The law also includes some transitional and final provisions on the exemption from the collection of signatures in the first elections following the date of coming into force of the law; on the time frame set to apply the option concerning the vote of Italian citizens temporarily living abroad; on the requirements to stand as candidates in the Overseas Constituency; on the subjects eligible to certify the collection of signatures for the submission of electoral lists.

## Il dibattito parlamentare in materia elettorale

Subito dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017 che, come si è detto, ha inciso sulla disciplina del sistema elettorale della Camera definito dalla legge n. 52/2015, e tenuto conto dell'esito del referendum del 4 dicembre 2016 sul testo costituzionale che avrebbe trasformato il Senato in organo ad elezione indiretta, è ripreso alla Camera l'*iter* parlamentare sulle modifiche ai sistemi elettorali del Parlamento, *iter* che ha portato all'approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, la legge n. 165/2017.

L'elezione della Camera dei deputati, a seguito dell'approvazione della legge n. 52/2015, era disciplinata dal sistema risultante dalle modifiche apportate da questa legge al DPR n. 361/1957, Testo unico per l'elezione della Camera dei deputati. La legge 52/2015, come risultante a seguito della citata sentenza, recava un sistema proporzionale con attribuzione di un premio di maggioranza (pari a 340 seggi) nel caso in cui una lista raggiunga il 40 per cento dei voti validi. La soglia fissata per accedere al riparto è quella del 3% per la lista; non è ammessa la possibilità di presentarsi in coalizione.

La legge n. 52/2015 non interveniva sul sistema elettorale del Senato a seguito della decisione assunta

nel corso dell'esame parlamentare di stralciare le disposizioni relative all'elezione del Senato in correlazione al testo di riforma costituzionale (sul quale il *referendum* del 4 dicembre 2016 non ha dato esito favorevole) che disponeva il superamento del sistema bicamerale paritario e la trasformazione del Senato in organo elettivo di secondo grado.

Per l'elezione del Senato della Repubblica trovavano dunque applicazione le norme contenute nel D.Lgs. n. 533/1993, Testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, come risultanti a seguito della sentenza n. 1 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui attribuiva un premio di maggioranza (su base regionale) alla lista o alla coalizione di liste più votata e nella parte in cui non consentiva all'elettore l'espressione di un voto di preferenza. Il sistema che risultava prevedeva quindi un riparto proporzionale dei voti in ambito regionale con soglie di sbarramento riferite anch'esse al totale dei voti conseguiti nella regione (pari al 20% per le coalizioni, che contenessero almeno una lista che otteneva il 3%; all'8 % per le liste non coalizzate e al 3% per le liste facenti parte di una coalizione ammessa alla ripartizione).

Per entrambi i sistemi elettorali, rimaneva invariato il voto degli italiani all'estero (12 deputati e 6 senatori, eletti con il sistema disciplinato dalla legge n. 459/2001).

L'*iter* parlamentare delle proposte di legge presentate dopo l'approvazione della legge n. 52 del 2015 – c.d. *Italicum* è dunque ripreso nel mese di febbraio 2017 presso la I Commissione; nell'ambito dell'istruttoria legislativa è stata svolta un'indagine conoscitiva in cui sono stati ascoltati esperti della materia per approfondire le principali tematiche poste in evidenza, in particolare, dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale (per approfondimenti si veda il *dossier Servizio Studi Camera* 530/1).

Le proposte presentate erano schematicamente così riassumibili: alcune proposte di legge che, assumendo come base l'impianto del sistema elettorale definito dalla legge 52/2015 (c.d. *Italicum*), vi apportavano alcune modifiche, in taluni casi con riguardo al solo sistema della Camera (in particolare quelle presentate prima del *referendum* del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale) in altri casi con un'applicazione anche al sistema elettorale del Senato; altre proposte di legge che disponevano il ripristino del sistema elettorale previgente alla legge n. 270/2005, al fine di prevedere il ritorno alla "legge Mattarella" sia per la Camera sia per il Senato; ulteriori proposte di legge che introducevano modifiche al sistema elettorale, anche delineando sistemi elettorali nuovi rispetto ai vigenti.

La I Commissione della Camera ha quindi adottato, in una prima fase, il testo base proposto dal relatore, Emanuele Fiano, che delineava un sistema misto in cui i seggi erano attribuiti per metà (303 seggi alla Camera e 150 al Senato) con metodo maggioritario nell'ambito di collegi uninominali e per metà con metodo proporzionale nell'ambito di collegi plurinominali (c.d. *Rosatellum*).

Il testo presentato dal relatore Fiano il 17 maggio 2017 delineava un sistema elettorale misto in cui l'assegnazione di metà dei seggi era effettuata in collegi uninominali con formula maggioritaria, in cui era eletto il candidato più votato, mentre l'assegnazione dell'altra metà dei seggi avveniva con metodo proporzionale, nell'ambito di collegi plurinominali, costituiti dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali, con l'attribuzione da 2 a 4 seggi.

Alla Camera, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e la disciplina speciale prevista per il Trentino-Alto Adige, il territorio era ripartito in 20 circoscrizioni, coincidenti con le regioni, elencate nella Tabella A allegata al vigente testo del DPR 361/1957. Ciascuna circoscrizione era ripartita in collegi uninominali ed in uno o più collegi plurinominali.

Il testo prevedeva complessivamente 303 collegi uninominali ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione. Per la assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ciascuna circoscrizione era ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dalla aggregazione del territorio di tre o quattro collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a quattro.

Per quanto riguarda la presentazione delle liste, nel caso in cui il candidato del collegio uninominale sia



collegato a più liste, al fine di assicurare la reciproca conoscenza dei collegamenti, la presentazione della candidatura – da effettuarsi dai rappresentanti di tutte le liste collegate unitamente alla presentazione della lista nel collegio plurinominale – doveva essere accompagnata da tutti i contrassegni delle liste collegate e sottoscritta dai rappresentanti di tutte le liste. Veniva inoltre previsto che nel caso di collegamento con più liste, questo deve essere il medesimo per tutti i collegi uninominali compresi nel collegio plurinominale.

In ogni collegio plurinominale ciascuna lista era composta da un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico; che non può essere inferiore alla metà né superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominale. Le liste dei candidati nei collegi plurinominali potevano quindi essere composte da 1, 2, 3 o – al massimo - 4 candidati, sulla base dei seggi assegnati al collegio. A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature presentate da ciascuna lista nei collegi plurinominali nessuno dei due sessi poteva essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità superiore.

Nessun candidato poteva essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di tre collegi plurinominali, a pena di nullità dell'elezione. La candidatura della stessa persona in più di un collegio uninominale è nulla. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato altresì nei collegi plurinominali, fermo restando il limite di tre.

Per quanto riguarda l'espressione del voto, ogni elettore disponeva di un unico voto da esprimere su una scheda recante il nome del candidato nel collegio uninominale ed il contrassegno di ciascuna lista, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale. Il voto era attribuito al candidato nel collegio uninominale ed alla lista.

Si prevedeva infatti che l'elettore esprime un voto tracciando un solo segno o sul rettangolo con il nominativo del candidato nel collegio uninominale o sul rettangolo con il contrassegno di lista, accompagnato dalla lista di candidati nel collegio plurinominale. In entrambi i casi il voto è attribuito sia al candidato nel collegio uninominale che alla lista ai fini dell'attribuzione dei seggi con metodo proporzionale.

Non era ammesso il voto disgiunto. Pertanto il voto espresso per un candidato nel collegio uninominale e per una lista collegata ad altro candidato nel collegio uninominale è nullo.

I candidati nei collegi uninominali possono essere collegati con più liste, purché il collegamento sia il medesimo per tutti i candidati nei collegi uninominali del collegio plurinominale.

Nel caso di candidato collegato a più liste, il suo nome compare sulla scheda tante volte quante le liste cui è collegato, nell'ordine stabilito dal sorteggio. In allegato al testo è presente il modello di scheda.

Come già ricordato, nei collegi uninominali il seggio è assegnato al candidato che consegue il maggior numero dei voti.

Per i seggi da assegnare alle liste nei collegi plurinominali, il riparto avveniva a livello nazionale tra le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi espressi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima.

Il deputato eletto in più collegi plurinominali era proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore percentuale di voti validi rispetto al totale dei voti validi del collegio. Il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale. Facendo seguito a quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017 il candidato plurieletto non ha dunque facoltà di opzione ma viene proclamato in base ad un criterio fissato dalla legge.

Al Senato, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero e fatta eccezione per il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta, il territorio nazionale è suddiviso in 150 collegi uninominali. I collegi uninominali sono ripartiti nelle altre regioni in numero proporzionale alla rispettiva popolazione determinata sulla base della popolazione. Nella regione Molise è costituito un collegio uninominale.

Per l'assegnazione del restante numero di seggi, ciascuna regione era ripartita in uno o più collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui costituiti per l'elezione del Senato e tali che a ciascuno di essi sia assegnato un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a quattro.

Le modalità di espressione del voto e la presentazione delle liste e dei candidati nei collegi uninominali sono analoghe a quelle previste per la Camera.

L'assegnazione dei seggi alle liste con metodo proporzionale avviene a livello regionale. Accedevano al riparto le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi espressi e

le liste che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione. Il testo recava infine una delega al Governo per l'esercizio della delega legislativa – da esercitare entro 45 giorni dall'entrata in vigore della legge - per la determinazione dei collegi uninominali – 303 per la Camera e 150 per il Senato - e dei collegi plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione.

Successivamente, si è svolto l'esame degli emendamenti al termine del quale – nel mese di giugno 2017 - la I Commissione ha concluso l'esame in sede referente approvando un testo (c.d. proporzionale personalizzato o simil tedesco), il cui impianto era in gran parte mutato rispetto al testo base adottato, e basato su impianto interamente proporzionale, in cui il territorio nazionale era diviso in circoscrizioni e collegi uninominali ed in cui erano proclamati eletti, sulla base e nei limiti dei voti ottenuti da ciascuna lista, dapprima i vincitori del collegio uninominale, quindi i candidati presenti nelle liste circoscrizionali e, infine, gli altri candidati dei collegi uninominali (c.d. migliori perdenti di collegio).

Il testo approvato dalla I Commissione nella seduta del 5 giugno 2017 definiva un sistema elettorale proporzionale in cui il territorio nazionale era articolato, per quanto riguarda la Camera, in 28 circoscrizioni e in 225 collegi uninominali e, per quanto riguarda il Senato, nelle 20 regioni e in 112 collegi uninominali. I collegi allegati al DPR 361/1957 e al D.Lgs. 533/1993 corrispondevano – per la Camera - ai collegi definiti dalla legge Mattarella per il Senato (D.Lgs. 535 del 1993) e – per il Senato – all'accorpamento dei collegi della Camera, come rideterminati in base al testo.

Alla Camera l'attribuzione dei seggi alle liste avveniva a livello nazionale in ragione proporzionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Erano ammesse al riparto dei seggi le liste che avessero conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi o le liste rappresentative di minoranze linguistiche che avessero conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi nella circoscrizione (cd. soglia di sbarramento).

Per il Senato, l'assegnazione dei seggi avveniva invece a livello regionale, anche in tal caso con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

Erano ammesse al riparto dei seggi al Senato: le liste che avessero conseguito sul piano nazionale almeno il 5 per cento dei voti validi nonché le liste che avessero ottenuto sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi.

I seggi spettanti a ciascuna lista in ogni circoscrizione erano quindi attribuiti nei collegi uninominali e alle liste circoscrizionali: nei limiti dei seggi spettanti a ciascuna lista in base a tale riparto erano proclamati eletti, per ogni circoscrizione, dapprima i candidati che sono risultati "primi del collegio", secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali, successivamente i candidati della lista circoscrizionale, secondo l'ordine numerico e, infine, i restanti candidati nei collegi uninominali, secondo l'ordine decrescente delle relative cifre individuali percentuali.

Erano previste norme per favorire il rispetto dell'equilibrio di genere, sia nelle candidature delle liste circoscrizionali sia nei collegi uninominali.

Una disciplina specifica era mantenuta per i seggi attribuiti nelle circoscrizioni Estero e nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige.

La discussione generale in Assemblea sul testo approvato dalla Commissione ha avuto luogo nella giornata di martedì 6 giugno 2017. Nella seduta dell'8 giugno 2017, dopo l'approvazione, con votazione segreta, di due identici emendamenti (1.512 Fraccaro e 1.535 Biancofiore) volti a superare la disciplina speciale per il Trentino Alto-Adige, l'Aula ha deliberato il rinvio in Commissione del testo.

La I Commissione ha quindi ripreso l'esame delle proposte di legge nella seduta del 6 settembre 2017: il 26 settembre è stato adottato il nuovo testo base proposto dal relatore, imperniato – sulla base delle deliberazioni dell'Assemblea riguardo ai seggi da attribuire nella circoscrizione Trentino-Alto Adige - su un sistema misto in cui l'attribuzione dei seggi avviene in parte con formula maggioritaria (circa il 33%) e in parte con riparto proporzionale (circa il 67%).

Nelle sedute del 3, 4, 5, 6 e 7 ottobre si è svolto l'esame degli emendamenti – a seguito del quale sono state apportate modifiche ed integrazioni al testo - al termine del quale, acquisito il parere del Comitato per la legislazione, la I Commissione – nella seduta di sabato 7 ottobre 2017 – ha deliberato di riferire favorevolmente sul testo, come risultante dalle modifiche approvate nel corso dell'esame in sede referente (c.d. *Rosatellum 2*).

Nella seduta del 12 ottobre 2017 l'Assemblea della Camera ha approvato, dopo il voto di fiducia posta dal Governo su tre articoli del provvedimento, il testo definito dalla Commissione, con l'aggiunta della clausola di invarianza finanziaria del provvedimento, richiesta nel parere della V Commissione Bilancio, e di una modifica all'articolo 5 sulla circoscrizione Estero.

Il Senato ha avviato l'esame in sede referente il 17 ottobre 2017 presso la 1<sup>a</sup> Commissione: dopo lo svolgimento di audizioni di esperti della materia è stato concluso l'esame in sede referente nella seduta del 23 ottobre 2017, senza apportare modifiche rispetto al testo approvato dalla Camera. L'Assemblea del Senato – dopo la posizione di fiducia da parte del Governo su 5 dei 6 articoli di cui si compone il provvedimento – ha approvato il testo in via definitiva nella seduta del 26 ottobre 2016.

Nella seduta del 26 ottobre 2017 il Senato ha approvato, nel medesimo testo approvato dalla Camera, il testo di riforma del sistema elettorale del Parlamento.

### [La sentenza n. 35 del 25 gennaio 2017 della Corte costituzionale](#)

Sulla legge che ha definito il nuovo sistema elettorale della Camera ([legge 6 maggio 2015, n. 52](#)) si è espressa la Corte costituzionale con la [sentenza n. 35 del 2017](#), depositata il 9 febbraio 2017.

Con tale pronuncia la Corte ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono un turno di ballottaggio e delle norme che consentono "al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione".

La Corte costituzionale ha, di conseguenza, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), limitatamente alle parole «o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione»; dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»; e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015.

Ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinomiale prescelga. Ha infine dichiarato l'inammissibilità delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate.

## La sentenza 1/2014 e la relazione della Corte costituzionale

Il 4 dicembre 2013, a seguito della rimessione di questione di costituzionalità da parte della I sezione civile della Corte di Cassazione (ordinanza 12060/2013), la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge n. 270 del 2005. La pronuncia è contenuta nella sentenza n. 1 del 2014, depositata il 13 gennaio.

In ordine all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, la Corte ha riconosciuto la plausibilità delle argomentazioni della Cassazione in ordine sia alla pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime.

Nell'affrontare il merito delle questioni sollevate dal giudice a quo, le censure della Corte si sono appuntate su due aspetti del sistema elettorale: il premio di maggioranza e le liste bloccate. Va precisato però che la sentenza specificamente esclude qualsiasi valutazione sui sistemi elettorali, maggioritari o proporzionali, in quanto non vi è "un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale" e vi è, pertanto, piena discrezionalità del legislatore nella scelta di singoli sistemi.

Nel vigente sistema elettorale proporzionale, il premio di maggioranza, come disciplinato per la Camera, secondo la Corte, "è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto".

Questo meccanismo, che si aggiunge alle previsioni in materia di soglie per l'accesso al sistema proporzionale di attribuzione dei seggi, pur finalizzato al "legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi" non solo compromette, ma addirittura, secondo la Corte, rovescia "la *ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare". L'effetto che ne deriva è quello di "una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla

Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.". Questo effetto è incompatibile non solo con l'art. 1 Cost., ma anche con l'art. 67 Cost. che configura le Camere come "sedi esclusive della rappresentanza parlamentare" titolari di funzioni esclusivamente proprie, tra cui quella di revisione costituzionale.

In queste valutazioni la Corte inserisce la dirimente constatazione dell'assenza nella vigente legge elettorale di "una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio": questa mancanza determina "un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto" stabilito dall'art. 48, secondo comma, Cost.. Infatti, nei sistemi proporzionali, gli elettori hanno "la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare". A questo proposito, la sentenza richiama la recente pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco del 25 luglio 2012, che ha dichiarato per la seconda volta di illegittimità della disciplina elettorale, ricordando che il sistema vigente in Germania ha il «carattere fondamentale di un sistema elettorale proporzionale», mentre l'attribuzione dei 'mandati in eccedenza' senza compensazioni può snaturare tale carattere del sistema, in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e di pari opportunità per i partiti politici.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, il legislatore nel perseguire discrezionalmente l'obiettivo di rilievo costituzionale della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare deve rispettare il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, quali la sovranità popolare, l'uguaglianza anche del voto, la rappresentanza politica nazionale.

Per il Senato, l'attribuzione del premio è irragionevole per mancanza di una soglia minima di voti per conquistarlo "incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost, già richiamati per le disposizioni relative alla Camera; inoltre, l'attribuzione su base regionale realizza "l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea". Questo effetto, che rischia di compromettere il funzionamento della forma di governo parlamentare e l'esercizio della funzione legislativa delle Camere, risulta secondo la Corte lesivo degli stessi articoli della Costituzione sopra richiamati.

Quanto al meccanismo delle liste bloccate, la pronuncia evidenzia che, sia per la Camera che per il Senato, il voto dell'elettore ha ad oggetto una lista nella quale l'ordine dei candidati "è sostanzialmente deciso dai partiti";

inoltre, l'ampio numero dei candidati, in alcuni casi, è tale da renderli "difficilmente conoscibili dall'elettore stesso". Se poi si tiene conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito, anche l'aspettativa dell'elettore che conti su un certo ordine di lista "può essere delusa".

Queste caratteristiche della disciplina elettorale hanno l'effetto di escludere che l'elettore abbia margini di scelta, che invece "è totalmente rimessa ai partiti", pur non essendo desumibili nel nostro ordinamento attribuzioni costituzionali ai medesimi partiti, i quali con la "presentazione di alternative elettorali" e con la "selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche" consentono di "raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica".

Secondo la Corte, questo sistema "ferisce la logica della rappresentanza" perché "alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini" e il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti non si costituisce correttamente e direttamente: la coartazione della libertà di scelta degli elettori contraddice "il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost."

La sentenza precisa che queste caratteristiche "rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)".

La sentenza si sofferma sul carattere autoapplicativo della disciplina elettorale che risulta all'esito delle declaratorie di illegittimità: resta infatti un sistema proporzionale "depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza" che assicura il rinnovo degli organi e del quale è impregiudicata la valutazione dell'opportunità e/o dell'efficacia.

La Corte non ha tuttavia scelto di indicare puntualmente le singole disposizioni di legge conseguentemente incostituzionali, ma si è limitata ad affrontare tre aspetti della disciplina di risulta. Il primo riguarda la disposizione che stabilisce che sono proclamati eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima «secondo l'ordine di presentazione»: essa non appare alla Corte incompatibile con l'introduzione del voto di preferenza, "dovendosi ritenere l'ordine di lista operante solo in assenza di espressione della preferenza". Il secondo riguarda le disposizioni sulla redazione delle schede elettorali su cui devono essere riprodotti i contrassegni di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione: esse, secondo la Corte, non escludono che le schede siano integrate da uno spazio per l'espressione della preferenza. Il terzo aspetto riguarda il carattere unico della preferenza: tale carattere

secondo la Corte risulta "in linea con quanto risultante dal referendum del 1991, ammesso con sentenza n. 47 del 1991, in relazione alle formule elettorali proporzionali".

Comunque, il legislatore non solo potrà compiere "interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi" della sentenza per risolvere altri "simili eventuali inconvenienti" ma, "ove lo ritenga, potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua".

La pronuncia infine chiarisce la questione degli effetti della declaratoria di illegittimità sugli organi parlamentari in funzione, specificando che, sia in conseguenza della speciale retroattività delle dichiarazioni di illegittimità che colpiscono solo i rapporti pendenti e non quelli già chiusi, sia per il principio della continuità dello Stato, in particolare dei suoi organi costituzionali, essi si produrranno solo "in occasione di una nuova consultazione elettorale" e non toccheranno "gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto".

Il 27 febbraio, il Presidente della Corte costituzionale, nel corso della relazione sulla giurisprudenza del 2013 e con riferimento alla sentenza n.1 del 2014, ha rilevato che "la legge elettorale deve prevedere un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che, pur assicurando la necessaria rappresentanza alle diverse articolazioni della società civile, miri a rendere possibile la formazione di governi stabili, fondati su maggioranze non fluttuanti".

Ne consegue che, "in materia elettorale, pertanto, l'arco delle scelte del legislatore è molto ampio, a condizione che non venga irragionevolmente alterato il rapporto di proporzionalità, e quindi l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità, realizzabile con plurimi strumenti, tutti costituzionalmente compatibili, a condizione che l'una o l'altra non subiscano riduzioni così drastiche da mettere in pericolo le condizioni minime di democraticità del sistema o della sua possibilità di funzionamento".

Il Presidente della Consulta avverte che "si tratta –in questo e in tutti gli altri casi prospettabili –di un equilibrio dinamico, giacché la Costituzione non si limita a preservare l'essenza della proiezione rappresentativa, in una visione statica di mero rispecchiamento delle proporzioni tra i vari gruppi politici esistenti nella società civile, ma è protesa a rendere efficace ed attuabile l'indirizzo politico del Governo e della maggioranza parlamentare, vero motore del sistema, come emerge dagli artt. 92 ss. della stessa Costituzione".

### [I collegi elettorali della Camera \(legge 52/2015\)](#)

Nella Gazzetta Ufficiale dell'11 agosto 2015, n. 185 è stato pubblicato il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, che ha determinato i collegi elettorali per l'elezione di componenti della Camera dei deputati, in base a quanto previsto

dalla nuova legge elettorale (legge 6 maggio 2015, n. 52, cd. italicum).  
Lo schema di decreto legislativo (n. 189) è stato sottoposto al parere parlamentare. Le competenti commissioni parlamentari hanno espresso [parere favorevole con osservazioni](#) il 30 luglio 2015.

La legge elettorale 52/2015 – le cui disposizioni si applicavano a decorrere dal 1° luglio 2016 - ha infatti delegato il Governo (art. 4) all'adozione di un decreto legislativo relativo alla determinazione dei collegi plurinominali nell'ambito di ciascuna circoscrizione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sulla base di principi e criteri direttivi ivi indicati.

La determinazione dei collegi aveva per oggetto il numero e la delimitazione territoriale degli stessi all'interno di ciascuna circoscrizione.

Tenuto conto dei principi e criteri previsti dalla delega legislativa che, in base alla formulazione della legge, assumono una valenza vincolante per il legislatore delegato, escludendo le circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, sono stati costituiti 100 collegi plurinominali (in Molise è costituito un collegio plurinomiale, come previsto dalla legge). Oltre alla circoscrizione Molise, in applicazione dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge, le circoscrizioni Umbria e Basilicata risultano costituite in un unico collegio plurinomiale.

La popolazione dei collegi si attestava, come media nazionale, intorno ai 582 mila abitanti.

Il numero dei collegi plurinominali da costituire è stato determinato con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti in proporzione al numero di seggi assegnati alla circoscrizione come previsto dall'art. 56 della Costituzione e dalla legge 52/2015.

La popolazione di ciascun collegio non si scostava dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di più del 20 per cento in eccesso o in difetto, come previsto nei criteri direttivi.

E' stata assicurata la continuità del territorio di ciascun collegio, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari.

Con riferimento al Trentino-Alto Adige, la previsione della legge, a carattere vincolante, stabiliva che gli otto collegi uninominali ivi presenti – determinati in base all'art. 7 della legge 277/1993 - dovessero essere tali da assicurare che il territorio di nessun collegio sia compreso in più di una circoscrizione provinciale.

Nella circoscrizione Friuli Venezia Giulia era stabilita l'esigenza che uno dei collegi plurinominali sia costituito in modo da favorire l'accesso alla rappresentanza dei candidati espressione della minoranza linguistica slovena.

Analogamente, era presente il criterio in base al quale, nelle zone con minoranze linguistiche riconosciute, la definizione dei collegi deve essere tale da agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi.

Alcuni criteri di delega recavano espressioni "di norma" e "ove possibile".

In

La Tabella A allegata al decreto legislativo conteneva, per ciascuna circoscrizione ripartita in più collegi, l'elenco degli stessi e la rispettiva composizione data, nella aggiornata dei casi, dall'elenco dei collegi uninominali Camera 1993 il cui territorio è compreso nel collegio plurinomiale e dai singoli comuni che pure ne fanno parte (nei casi in cui il territorio del collegio uninominale sia stato ripartito in più collegi plurinominali).



La Tabella B allegata al Decreto legislativo conteneva la composizione degli otto collegi uninominali del Trentino-Alto Adige, che corrisponde a quella determinata dal D.lgs. 536/1993, sulla base dell'art. 7 della legge 277/1993.

L'elenco dei comuni compresi nei collegi plurinominali di cui alla Tabella A e l'elenco dei comuni compresi nei collegi uninominali del Trentino-Alto Adige di cui alla Tabella B sono disponibili nel sito [dati.camera.it](http://dati.camera.it).

Per la determinazione dei collegi - sulla base della delega prevista all'art. 4 della legge 52/2015 - l'Esecutivo si è avvalso di una Commissione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 giugno 2015 e composta dal Presidente dell'ISTAT, che l'ha presieduta, e da 10 esperti in materia. Il Consiglio dei ministri ha quindi adottato il relativo schema di decreto legislativo e lo ha trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari.

I principi e criteri direttivi fissati dalla legge 52/2015 ai fini dell'attuazione della delega legislativa (ed enunciati all'art. 4, comma 1, lettere a) - g), della [L. 52/2015](#)) riguardavano, in particolare: il numero e l'ampiezza dei collegi; la determinazione del territorio; criteri particolari per le circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.

Sullo schema di decreto predisposto dal Governo le competenti Commissioni parlamentari hanno espresso [parere favorevole con osservazioni](#) il 30 luglio 2015. Il testo definitivo approvato dal Consiglio dei ministri è stato conseguentemente modificato al fine di tenere conto dei pareri parlamentari.

## Iniziative di riforma costituzionale

*Nell'ambito delle iniziative di riforma costituzionale avviate sin dall'inizio della XVII legislatura il Parlamento è giunto, nel mese di aprile 2016, all'approvazione di un testo di riforma costituzionale volto, in primo luogo, al superamento del bicameralismo perfetto, alla revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, all'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e alla soppressione del CNEL. Il 4 dicembre 2016 si è svolto il referendum popolare, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione, il cui risultato non è stato favorevole all'approvazione della legge costituzionale (59,11% no, 40,89% si).*

## Il percorso delle riforme costituzionali nella XVII legislatura

Nella XVII legislatura il percorso delle riforme costituzionali - al centro del dibattito politico-parlamentare fin dalla fine degli anni '70 - è ripreso pochi giorni dopo la seduta iniziale della legislatura con la costituzione, da parte dell'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, di due Gruppi di lavoro sui temi istituzionali e sui temi economico-sociale ed europei, che hanno concluso i propri lavori con le relazioni finali trasmesse il 12 aprile 2013.

E' seguita l'approvazione, da parte dell'Assemblea della [Camera](#) e del [Senato](#), di atti di indirizzo al Governo per l'avvio delle riforme costituzionali; tali mozioni, approvate nella seduta del 29 maggio 2013, prendevano atto dell'intendimento dell'Esecutivo di avvalersi di una commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica. La Commissione di esperti, che fu istituita dall'allora Presidente del Consiglio Enrico Letta l'11 giugno 2013 e denominata Commissione per le riforme costituzionali, concluse i propri lavori con una [Relazione finale](#) trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013 affrontando, sotto diversi aspetti, i principali argomenti oggetto di possibile riforma, a partire dal superamento del bicameralismo paritario. Seguì la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge costituzionale, poi esaminato dal Parlamento, volto all'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali cui erano conferiti poteri referenti per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato, alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali.

Successivamente, con il governo presieduto da Matteo Renzi, l'Esecutivo ha presentato - l'8 aprile 2014 - un disegno di legge di riforma costituzionale

che, dopo un *iter* durato circa due anni, è stato approvato dal Parlamento ([Lavori parlamentari: sintesi e sedute](#)).

Il [testo di riforma costituzionale](#), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016, disponeva, in particolare, il superamento del bicameralismo perfetto, la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, l'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Il 4 dicembre 2016 si è svolto il *referendum* popolare confermativo su tale testo di legge costituzionale, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione; il risultato della votazione non è stato favorevole all'approvazione della legge costituzionale. Sulla base dei [dati del Ministero dell'interno](#), i votanti, compresi gli italiani all'estero, sono stati il 65,47% degli aventi diritto (33.243.845 votanti su 50.773.284 elettori), il 68,48% in Italia e il 30,74% all'estero. I no all'approvazione della legge sono stati pari al 59,11%, mentre i sì al 40,89% dei voti validi.

In base all' [art. 138 della Costituzione](#) le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

In seconda deliberazione il Senato ha approvato il disegno di legge di riforma costituzionale con 180 voti favorevoli, 112 contrari e un'astensione; la Camera dei deputati lo ha approvato con 361 voti favorevoli e 7 voti contrari (quindi, entrambe le Camere, hanno approvato il testo, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti).

L'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione, con l' [ordinanza del 6 maggio 2016](#), ha dichiarato conformi alle norme dell'art. 138 Cost. e della [legge 25 maggio 1970, n. 352](#) quattro distinte richieste di *referendum* sul testo di legge costituzionale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016 presentate presso la cancelleria della Corte di Cassazione:

- il 19 aprile 2016 dai deputati Occhiuto ed altri;
- il 20 aprile 2016 dai senatori Crimi ed altri;
- il 20 aprile 2016 dai deputati Rosato ed altri;
- il 3 maggio 2016 dai senatori Zanda ed altri.

Con la medesima ordinanza l'Ufficio ha dichiarato la legittimità del seguente quesito referendario: «Approvate voi il testo della legge costituzionale concernente "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" approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016?».

Successivamente, con l' [ordinanza del 4 agosto 2016](#), l'Ufficio centrale per il *referendum* ha ammesso, con il medesimo quesito, anche la richiesta di *referendum* presentata dal prescritto numero di elettori il 14 luglio 2016.

Quindi, con il decreto del Presidente della Repubblica del 27 settembre 2016 è stato indetto il *referendum* popolare confermativo previsto dall'art. 138 della Costituzione, emanato a seguito della [deliberazione del Consiglio dei ministri](#) del 26 settembre 2016, su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con i ministri dell'interno e della giustizia. I relativi comizi sono stati convocati per il giorno di domenica 4 dicembre 2016 (D.P.R. pubblicato nella [G.U. 28 settembre 2016, n. 227](#)).

## Il dibattito avviato all'inizio della legislatura

Le relazioni dei Gruppi di lavoro istituiti dal Presidente della Repubblica in materia economico-sociale ed europea e sui temi istituzionali

Un mese dopo la seduta iniziale della legislatura, che si è tenuta il 15 marzo 2013, i membri dei Gruppi di lavoro in materia economico-sociale ed europea e sui temi istituzionali, istituiti dall'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il 30 marzo 2013, hanno consegnato al Capo dello Stato le relazioni conclusive (12 aprile 2013).

Nella [relazione del gruppo di lavoro in materia istituzionale](#) si proponeva che la revisione costituzionale si compiesse "attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione".

Per quanto riguarda la riforma della legge elettorale, il gruppo di studio non aveva avanzato una proposta specifica, salvo quella eliminare la circoscrizione estero, prevedendo il voto per corrispondenza, assicurandone la personalità e la segretezza, e si è limitato a sottolineare che, in ogni caso, la legge attuale va superata e che la definizione della nuova legge è legata a quella della forma di governo: in caso di scelta da parte del Parlamento, come il gruppo di lavoro propone, per una forma di governo parlamentare razionalizzata, "le soluzioni possono essere più d'una, purché garantiscano la scelta degli eletti da parte dei cittadini e favoriscano la costituzione di una maggioranza di governo attraverso il voto."

L'attività parlamentare di indirizzo

Il 29 maggio 2013 l'Assemblea della [Camera](#) e quella del [Senato](#) hanno approvato le mozioni concernenti l'avvio del percorso delle riforme costituzionali presentate dai Gruppi di maggioranza e da altri Gruppi.

Si trattava della mozione n. 1-56, presentata dai capigruppo della maggioranza della Camera on. Speranza, Brunetta, Dellai, e dal Presidente del Gruppo misto on. Pisicchio (441 voti favorevoli e 138 voti contrari) e la mozione n. 1-47 a firma dei sen. Zanda, Schifani, Susta, Ferrara Mario, Zeller, Finocchiaro, Bruno, Martini, Esposito Giuseppe, votata al Senato (224 voti favorevoli e 61 contrari).

Le due mozioni, dal contenuto identico, impegnavano il Governo a presentare alle Camere, entro giugno 2013, un disegno di legge costituzionale di istituzione di una procedura straordinaria per l'approvazione delle riforme costituzionali in deroga a quella ordinaria di cui all'art. 138 Cost., articolata come segue:

- istituzione di un Comitato bicamerale, composto da venti senatori e venti deputati, nominati dai rispettivi Presidenti, su designazione dei gruppi parlamentari, tra i componenti delle Commissioni affari costituzionali, della Camera e del Senato, e presieduto congiuntamente dai Presidenti delle predette Commissioni; la composizione del Comitato deve garantire la presenza di tutti i gruppi parlamentari e deve rispecchiare la proporzione tra i gruppi, tenendo conto non solo della loro rappresentanza parlamentare, ma anche dei voti conseguiti alle elezioni politiche;
- conferimento al Comitato dei poteri referenti per l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alla forma di Stato, alla forma di Governo e all'assetto bicamerale del Parlamento, nonché, coerentemente con le disposizioni costituzionali, di riforma dei sistemi elettorali;
- successivo esame da parte delle Assemblee di Camera e Senato, secondo intese raggiunte fra i due Presidenti, dei progetti di legge approvati dal Comitato bicamerale;
- conclusione dell'esame parlamentare dei disegni di legge di riforma entro 18 mesi dall'avvio, fermo restando il diritto di ciascun senatore e deputato, anche se non componente del Comitato o componente del Governo, di presentare emendamenti;
- garanzia della facoltà di sottoporre, a prescindere dalla maggioranza con la quale le riforme saranno approvate, il disegno di legge (o i disegni di legge) di revisione costituzionale, ad uno o più **referendum** confermativi popolari.

Per quanto riguarda il contenuto delle riforme, le due mozioni richiamavano le questioni irrisolte ricordate dal Presidente del Consiglio nel suo discorso programmatico, ossia, la forma di Stato, la forma di Governo, il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e la riforma del sistema elettorale, la quale – secondo le mozioni – dovrà essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale.

Le Camere avevano approvato anche due mozioni della Lega Nord: alla Camera la n. 1-55 on. Giancarlo Giorgetti, al Senato, n. 1-31 sen. Calderoli e due atti presentati dai rappresentanti delle Autonomie: la risoluzione 6-11on. Alfreider alla Camera e la mozione 1-44 sen. Zeller al Senato.

Era stata invece respinta la mozione n. 1-53 on. Giachetti, finalizzata all'approvazione in tempi rapidi da parte del Parlamento di una riforma della legge elettorale volta a ripristinare il sistema misto previgente quello attuale.

Respinte alla Camera anche le mozioni n. 1-54 on. Migliore, n. 1-57 on. Dadone e n. 1-59 on. Giorgia Meloni, nonché la risoluzione n. 6-12 on Nuti. Il Senato ha respinto le mozioni n. 1-46 sen. Crimi e n. 1-48 sen. De Petris.

La relazione della Commissione per le riforme costituzionali trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013

Le mozioni approvate dalle Camere il 29 maggio 2013 hanno preso atto dell'intendimento del Governo di avvalersi di una Commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle

diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica.

La Commissione, istituita dal Presidente del Consiglio con decreto 11 giugno 2013, denominata Commissione per le riforme costituzionali, ha concluso i lavori con una [relazione finale](#) trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013.

Il 15 ottobre 2013 il Ministro per le riforme costituzionali ha svolto alla Camera e al Senato un'informatica sulla relazione della Commissione.

I temi della relazione sono di seguito sintetizzati.

#### Parlamento

La Commissione si è espressa all'unanimità per il superamento del bicameralismo paritario, ma anche l'ipotesi del monocameralismo, con la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti Locali, ha raccolto manifestazioni di interesse.

L'ipotesi bicamerale attribuisce al Senato, da eleggere indirettamente secondo l'opinione prevalente, la rappresentanza degli enti territoriali (regioni e comuni) e alla Camera il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico; però entrambe le Camere votano le leggi nelle forme previste dalla Costituzione, controllano l'azione del governo e valutano le politiche pubbliche, con una prevalenza della Camera nell'esercizio della funzione legislativa e del Senato nell'esercizio delle funzioni di controllo, in particolare per la valutazione delle politiche pubbliche. Quest'ultimo assorbirebbe a livello normativo le competenze dell'attuale sistema delle Conferenze e sarebbe soppressa la Commissione per le questioni regionali.

Per la riduzione del numero dei deputati si considera la proposta del Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica di un deputato ogni 125.000 abitanti, per un totale di 480 deputati senza escludere criteri più restrittivi. Per i senatori si considera un numero non inferiore a 150 né superiore ai 200.

#### Procedimento legislativo

Il procedimento legislativo è necessariamente bicamerale per alcune categorie di leggi, mentre per le altre l'esame del Senato è subordinato ad espresso richiamo da parte di quest'ultimo.

Il procedimento necessariamente bicamerale, che inizia indifferentemente presso l'una o l'altra Camera, è previsto per:

- le leggi costituzionali e di revisione costituzionale cui si applicherebbe l'attuale art. 138 Cost., salvo verificare l'introduzione di un *referendum* confermativo;
- le leggi sull'ordinamento e sulle funzioni di regioni e autonomie locali nonché i loro rapporti con lo Stato che non coinvolgano il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, da indicare specificamente in Costituzione.

Il procedimento monocamerale è previsto sulle leggi organiche, che dovrebbero essere previste da riserve costituzionali di legge organica, in materie di diretta attuazione costituzionale, di competenza della sola Camera che dovrebbe approvarle a maggioranza assoluta.

Su tale soluzione la Commissione non ha registrato unanimità di consensi e la relazione lascia aperta la possibilità di prevedere per tale categoria di leggi la facoltà di richiamo da parte del Senato. In caso di tale opzione, il procedimento bicamerale riguarderebbe le leggi organiche e le leggi ordinarie, categoria individuata in via residuale, condizionatamente al richiamo del Senato, deliberato da una minoranza qualificata e da esercitare in un termine decadenziale. In quest'ultima ipotesi, la legge è approvata in via definitiva:

- dal Senato, se non modifica la legge;
- dalla Camera, se ritiene di approvarla pur respinta dal Senato;
- dalla Camera, deliberando in via definitiva sulle modifiche del Senato.

Nel sistema delle fonti, la relazione tra le leggi organiche e le leggi bicamerali su regioni ed enti locali sarebbe regolata dal principio di separazione delle competenze; le stesse leggi organiche sarebbero sovraordinate alle leggi ordinarie.

- rivedere, nell'ambito della competenza esclusiva statale, alcune materie considerate trasversali in quanto incidono considerevolmente sulle competenze regionali;
- ridurre le materie di competenza concorrente o, secondo un altro orientamento, semplificare il riparto

della competenza legislativa, superando quella concorrente. Entrambe le posizioni considerano l'opportunità di una clausola di salvaguardia statale;

- rendere più flessibile la distribuzione delle competenze prevedendo la possibilità di conferimento o di delega, con legge bicamerale, dell'esercizio di competenze

Il Presidente della Repubblica - eletto dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nelle prime due votazioni e con la maggioranza assoluta nella terza - nomina il Presidente del Consiglio e questi propone al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri. Lo stesso Presidente del Consiglio può essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva sottoscritta da un quinto dei componenti della Camera e approvata con la maggioranza assoluta e una procedura analoga dovrebbe essere seguita quando il Presidente del Consiglio pone la questione di fiducia su un provvedimento e non la ottiene.

In ogni caso la relazione avverte dell'esigenza di porre rimedio alle disfunzioni della vita dei partiti con interventi di legge ordinaria nelle materie di contorno alla legislazione elettorale e con interventi sui regolamenti parlamentari.

#### Sistema elettorale

In questa materia la relazione prospetta lo stretto legame con le scelte in tema di forma di governo e quindi evidenzia le soluzioni ritenute preferibili nel caso di scelta semipresidenziale (sistema elettorale a doppio turno di collegio) o parlamentare razionalizzata (compatibile con vari sistemi, come quelli tedesco e spagnolo, quello della in cui l'iniziativa popolare si articola in un progetto di legge sul quale si apre un procedimento in cui interviene la Corte costituzionale con funzioni di verifica e il Parlamento con funzione deliberativa che può portare al voto popolare.

Per il **referendum** abrogativo si propongono modifiche per il *quorum* di validità e per anticipare il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale.

L'istituto della petizione dovrebbe essere potenziato e l'esercizio della potestà normativa secondaria dovrebbe essere condizionato ad adempimenti che consentano agli interessati di formulare le loro osservazioni.

Il Comitato parlamentare per le riforme previsto dal d.d.l. esaminato all'inizio della legislatura

In attuazione degli indirizzi parlamentari espressi con le mozioni del 29 maggio 2013, il Governo *pro tempore* ha presentato un disegno di legge costituzionale al Senato, che ne ha avviato l'esame l'11 giugno (A.S. 813). Al disegno di legge del Governo era stata abbinata una proposta di legge di iniziativa parlamentare volta ad istituire una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (A.S. 343). Il 13 giugno l'Assemblea del Senato ha approvato la richiesta di dichiarazione d'urgenza del Governo sull'esame del disegno di legge che, ai sensi dell'art. 77 del Regolamento, comporta la riduzione di tutti i termini alla metà.

L'11 luglio il disegno di legge è stato approvato, con modifiche, dal Senato e trasmesso alla Camera che ne ha avviato l'esame il 17 luglio e lo ha concluso con il voto favorevole dell'Assemblea il 10 settembre 2013 (A.C.1359). Il 23 ottobre il Senato ha approvato il provvedimento in seconda deliberazione, con 218 voti favorevoli, 58 contrari e 12 astensioni. L'iter parlamentare non si è poi concluso.

Il disegno di legge prevedeva l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali composto da 20 deputati e 20 senatori, nominati dai Presidenti delle Camere, tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali, in base a specifici criteri. Di esso facevano parte di diritto i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato. Il Comitato, che entro 6 mesi dalla prima seduta, era tenuto a trasmettere ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati, svolge una funzione istruttoria nei

confronti delle Assemblee delle due Camere alle quali riferisce.

Sono necessarie due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera, a maggioranza assoluta in seconda votazione, sul medesimo testo, con intervallo non minore di quarantacinque giorni. I lavori parlamentari si concludono entro 18 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento.

L'oggetto della revisione è costituito dai progetti di legge di revisione della Parte II della Costituzione, esclusi i titoli IV, dedicato alla magistratura, e VI, dedicato alle garanzie; l'attività del Comitato comprende anche la materia elettorale in via consequenziale all'attività di revisione costituzionale.

Può essere richiesto **referendum** confermativo anche in caso di approvazione, in entrambe le Camere, a maggioranza dei due terzi, dei testi di revisione. Il Comitato cessa con la pubblicazione delle riforme o per scioglimento delle Camere.

Anche i compiti e le modalità organizzative ricalcano quelli indicati dal Parlamento; in particolare, viene definita una precisa scansione temporale delle principali fasi dei lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale in modo da assicurarne la conclusione entro 18 mesi dall'approvazione del disegno di legge.

## Il testo di legge di riforma costituzionale

L'esame parlamentare del testo di riforma è durato circa 2 anni dalla data di presentazione del disegno di legge del Governo, l'8 aprile 2014. Il testo approvato, con modificazioni, in prima lettura dal Senato nella seduta dell'8 agosto 2014 è stato trasmesso alla Camera che lo ha approvato, con modificazioni, il 10 marzo 2015. Il testo, nuovamente emendato dal Senato, è stato approvato da tale ramo del Parlamento – in prima deliberazione - il 13 ottobre 2015 e dalla Camera nella seduta dell'11 gennaio 2016 e - in seconda deliberazione, trascorsi tre mesi ai sensi dell'art. 138 Cost. - dal Senato, nella seduta del 20 gennaio 2016, e dalla Camera, nella seduta del 12 aprile 2016.

[Lavori parlamentari: sintesi e sedute](#)

Il testo - approvato in via definitiva dal Parlamento nell'aprile 2016 - era finalizzato al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continuava ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi avevano composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Il testo approvato, oltre al superamento dell'attuale sistema bicamerale, prevedeva, in particolare:

- la revisione del procedimento legislativo, inclusa l'introduzione del c.d. "voto a data certa";
- l'introduzione dello statuto delle opposizioni;
- la facoltà di ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato;
- alcune modifiche alla disciplina dei referendum;
- tempi certi per l'esame delle proposte di legge di iniziativa popolare, per la presentazione delle quali viene elevato il numero di firme necessarie;



- la costituzionalizzazione dei limiti sostanziali alla decretazione d'urgenza;
- modifiche al sistema di elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte Costituzionale da parte del Parlamento;
- la soppressione della previsione costituzionale delle province;
- la riforma del riparto delle competenze tra Stato e regioni;
- la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Per approfondimenti sul testo approvato e sull'*iter* parlamentare, è possibile consultare i Dossier del Servizio Studi, serie Progetti di legge, [nn. 216/12 parte prima](#) (schede di lettura), [parte seconda](#) (testo a fronte) e [parte terza](#) (sintesi del contenuto).





## Il nuovo bicameralismo differenziato

Nell'architettura costituzionale delineata dal provvedimento alla Camera dei deputati - che "rappresenta la Nazione" e di cui è immutata la composizione - spetta la titolarità del rapporto fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo.

Diversamente, il Senato della Repubblica: allo stesso è attribuita la funzione di rappresentanza degli enti territoriali nonché di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione; il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge; il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Al Senato è inoltre espressamente attribuita la facoltà di svolgere attività conoscitive nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame dell'altro ramo del Parlamento. Ad esso compete altresì l'espressione di un parere sul decreto del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta (competenza attualmente attribuita dalla Costituzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali).

Muta la modalità di elezione del Senato, del quale faranno parte (a seguito di modifiche approvate dall'Aula) 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e 5 senatori di nomina presidenziale (cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica). I 95 senatori sono eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Il Senato diviene organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento, poiché la durata dei senatori eletti coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti. Viene dunque sostituita l'elezione

a suffragio universale e diretto per il Senato con un'elezione di secondo grado ad opera delle assemblee elettive regionali, da svolgere in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi.

Diversa è la partecipazione delle due Camere alla funzione legislativa, finora svolta su base paritaria. Infatti, quanto al procedimento legislativo, restano immutate le competenze dei due rami del Parlamento solo per alcune determinate categorie di leggi, espressamente indicate dalla Costituzione – che saranno quindi ad approvazione bicamerale. Tutte le altre leggi sono approvate dalla sola Camera dei deputati, con un procedimento legislativo monocamerale. Al Senato – che "concorre, nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa" - è affidata la formulazione di proposte di modifiche, che saranno poi esaminate dalla Camera, la quale potrà discostarsene a maggioranza semplice; la maggioranza assoluta nel voto finale è richiesta solo ove la Camera intenda discostarsi dalle proposte di modificazione del Senato riguardanti le leggi che danno attuazione alla clausola di supremazia.

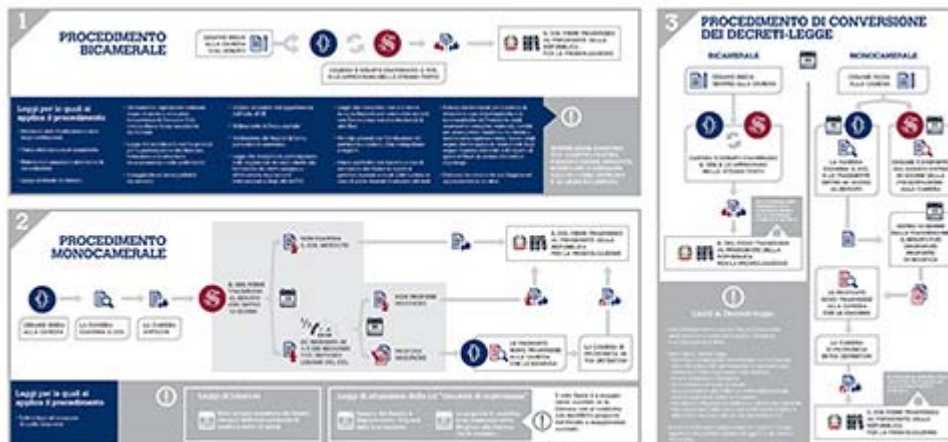
Il Senato può altresì richiedere alla Camera, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di procedere all'esame di un progetto di legge. Inoltre, i senatori mantengono inalterato il loro potere di iniziativa legislativa, fermo restando che, ad eccezione dei disegni di legge ad approvazione bicamerale, per tutti gli altri l'esame inizia alla Camera.

Alla Camera è attribuita la competenza ad assumere la deliberazione dello stato di guerra, a maggioranza assoluta, e ad adottare la legge che concede l'amnistia e l'indulto, con deliberazione assunta con la maggioranza qualificata richiesta dalla Costituzione. La Camera è inoltre competente ad autorizzare la ratifica dei trattati internazionali, ad eccezione di quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE, che rientrano tra i casi di approvazione bicamerale. Alla Camera spetta altresì il potere di autorizzare la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio e dei Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

Il potere di istituire Commissioni di inchiesta viene mantenuto sia in capo alla Camera sia al Senato, peraltro limitato, per quest'ultimo, a inchieste su materie di pubblico interesse "concernenti le autonomie territoriali".

Resta ferma la previsione che attribuisce al Parlamento in seduta comune l'elezione del Presidente della Repubblica, ma non è più prevista la partecipazione all'elezione dei delegati regionali, alla luce della nuova composizione del Senato. Inoltre, nel caso in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere le proprie funzioni, la supplenza spetterà al Presidente della Camera (attualmente la Costituzione la attribuisce al Presidente del Senato). Viene modificato il quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica, prevedendo che dal quarto scrutinio sia necessaria la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea, e a partire dal settimo scrutinio, è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Al contempo, viene modificata la previsione costituzionale che attribuisce al Parlamento in seduta comune l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina presidenziale stabilendo che i cinque giudici costituzionali nominati dal Parlamento vengano nominati, separatamente, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato.



### Voto a data certa e decretazione d'urgenza

Al fine di rafforzare l'incidenza del Governo nel procedimento legislativo, la riforma riconosce all'esecutivo il potere di chiedere che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno della Camera e sottoposta alla pronuncia in via definitiva della stessa entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione, ulteriormente prorogabili per non oltre quindici giorni (c.d. istituto del voto a data certa).

Altre disposizioni concernono la decretazione d'urgenza ed il relativo procedimento di conversione. In particolare, la riforma introduce in Costituzione alcuni limiti, previsti dalla normativa ordinaria, disponendo che il decreto-legge non può:

- provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, della Costituzione, ossia in materia costituzionale, di delegazione, di ratifica di trattati internazionale e di approvazione del bilancio. Non possono essere adottati decreti-legge in materia elettorale, ad eccezione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni;
- reiterare disposizioni di decreti-legge non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla loro base;
- ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Inoltre, i decreti-legge devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Infine, nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione in legge dei decreti legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Riforma del titolo V della Costituzione e soppressione delle province

Il disegno di legge reca, inoltre, la riforma del titolo V della Costituzione.

In primo luogo, sono soppresse le previsioni costituzionali relative alle province, quale ente costitutivo della Repubblica.

Viene profondamente rivisto il riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni, oggetto dell'articolo 117 Cost. E', in particolare, soppressa la competenza concorrente con una redistribuzione delle materie tra competenza legislativa statale e competenza regionale. Tra le materie attribuite alla competenza statale si richiamano, in particolare: la tutela e la promozione della concorrenza; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro pubblico; le disposizioni generali per la tutela della salute; la sicurezza alimentare; la tutela e sicurezza del lavoro, nonché le politiche attive del lavoro; l'ordinamento scolastico, l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica.

Inoltre, è introdotta la c.d. "clausola di supremazia", in base alla quale la legge statale - su proposta del Governo - può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero al tutela dell'interesse nazionale.

Viene al contempo modificato l'art. 116 della Costituzione, che disciplina il c.d. regionalismo differenziato. In particolare, è ridefinito l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie facendo riferimento ai seguenti ambiti di competenza legislativa statale; è introdotta 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.

Le modifiche introdotte non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, salvo specifiche disposizioni disposte con riferimento all'applicazione dell'art. 116 della Costituzione, che disciplina il c.d. regionalismo differenziato.

## IL NUOVO ARTICOLO 117 COST.

Le principali novità (Ottobre 2015)



### FOCUS:

Il superamento del bicameralismo perfetto nelle iniziative di riforma costituzionale

51

### Il superamento del bicameralismo perfetto nelle iniziative di riforma costituzionale

Il tema delle riforme istituzionali è stato al centro del dibattito politico-parlamentare fin dalla fine degli anni '70. A partire dalla IX legislatura si sono susseguiti diversi tentativi di riforma della Carta costituzione.

Uno dei temi principali oggetto delle iniziative di riforma è stato quello del superamento del bicameralismo perfetto, previsto in particolare:

- dalla relazione approvata dalla c.d. Commissione Bozzi (IX legislatura), che si è orientata nel senso di attribuire alla Camera una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo;
- dal progetto di revisione costituzionale (X legislatura), approvato dal Senato e, con modifiche, in un testo unificato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati (A.C. 4887 e abb.-A), in cui si affiancava al "principio della culla", in base al quale i progetti di legge sono esaminati e

- approvati da una sola camera, quella presso la quale sono presentati, una differenziazione funzionale tra le due Camere connessa con la redistribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni;
- dalla Commissione De Mita Iotti (XI legislatura) in cui, nella Relazione del Presidente, si rileva come si fosse "vicini ad un accordo" per quanto riguarda la riduzione del numero dei parlamentari e per introdurre una certa distinzione dei compiti tra le due Camere;
  - dal Comitato Speroni (XII legislatura), nel cui progetto di revisione costituzionale le due Camere si differenziano per composizione e funzioni; dalla Commissione D'Alema (XIII legislatura), il cui testo di riforma si fondava su una "Camera politica" e una "Camera delle garanzie", con distinte funzioni;
  - dalla [legge costituzionale pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005](#) (XIV legislatura), su cui vi è stato un esito non favorevole nel *referendum* confermativo del 25 e 26 giugno 2006, che introduceva significative differenze tra le due Camere con riguardo a composizione e funzioni;
  - dalla c.d. bozza Violante (XV legislatura) in cui, il testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera ([C. 553 e abb.-A](#)) si incentrava sulla previsione di due Camere in un sistema di bicameralismo non simmetrico, sia dal punto di vista della costituzione degli organi sia delle funzioni, limitando alla Camera il rapporto fiduciario con l'Esecutivo;
  - dal progetto di legge (XVI legislatura) approvato dal Senato ([C. 5386](#)), in cui la Camera dei deputati ed il Senato federale si differenziavano sotto il profilo della funzione legislativa e, in parte, sotto il profilo della costituzione degli organi;
  - la stessa riforma del titolo V della parte II della Costituzione nel 2001 (legge cost. 3/2001) preannunciava, a proprio completamento, una ulteriore riforma delle disposizioni costituzionali relative alla composizione del Parlamento secondo la formulazione contenuta all'articolo 11 che prevede che "sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione", i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali;
  - dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita l'11 giugno 2013, che ha espresso – nella [Relazione finale trasmessa al Presidente del Consiglio il 17 settembre 2013](#) – un'opinione unanime in favore del superamento del bicameralismo paritario, registrando al proprio interno un orientamento prevalente in favore dell'introduzione di una forma di bicameralismo differenziato rispetto ad un sistema monocamerale. Tra le motivazioni evidenziate, in particolare, la necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni e dunque stabilità, nonché l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali;
  - dal [testo di riforma costituzionale](#) approvato dal Parlamento nella XVII legislatura e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016 (cui è

seguito un esito non favorevole del *referendum* svolto il 4 dicembre 2016) che disponeva, in primo luogo, il superamento del bicameralismo perfetto ridefinendo le funzioni, la composizione e le modalità di elezione del Senato, che diveniva organo ad elezione indiretta, la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, l'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).



## Disciplina dei partiti politici

*Nei primi mesi della XVII legislatura è stato superato il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici. Al contempo, la legge ha previsto un sistema di finanziamento basato sulle detrazioni fiscali delle donazioni private e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Nel giugno 2016 la Camera dei deputati è altresì giunta all'approvazione di un progetto di legge riguardante la disciplina dei partiti politici con norme volte, in particolare, a favorire la trasparenza e la partecipazione democratica ed a introdurre una nuova disciplina per le erogazioni in favore di partiti politici o loro articolazioni politico-organizzative; l'esame al Senato non si è concluso prima della fine della legislatura ma alcune disposizioni sono entrate in vigore dal mese di novembre 2017 nell'ambito della nuova disciplina elettorale.*

### Superamento del finanziamento pubblico dei partiti

A regime dall'anno 2018 è stata disposta l'abolizione dei contributi pubblici diretti ai partiti e la loro sostituzione con agevolazioni fiscali per la contribuzione volontaria dei cittadini (detrazioni per le erogazioni liberali e destinazione volontaria del 2 per mille IRPEF).

L'accesso a queste forme di contribuzione è condizionato al rispetto di requisiti di trasparenza e democraticità previsti dalla legge, in cui si prevede anche l'istituzione di un registro dei partiti politici ai fini dell'accesso ai benefici.

Tra le principali caratteristiche del sistema introdotto si ricordano:

- l'adozione da parte dei partiti di statuti recanti necessari elementi procedurali e sostanziali che garantiscano la democrazia interna, ai fini dell'accesso ai benefici
- l'istituzione del Registro nazionale dei partiti politici che accedono ai benefici previsti dalla legge, consultabile dal sito internet del Parlamento
- la realizzazione da parte di ciascun partito di un sito internet dal quale devono risultare le informazioni relative all'assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci
- l'estensione delle funzioni di controllo della Commissione di garanzia sui bilanci dei partiti anche al rispetto delle prescrizioni sul contenuto statutario e sulla trasparenza
- la riduzione delle risorse loro spettanti per i partiti che non rispettano le norme in materia di parità di accesso alle cariche elettive
- l'introduzione di un tetto alle donazioni pari a 100 mila euro
- l'introduzione di una detrazione per le erogazioni liberali pari al 26% per gli importi da 30 a 30 mila euro
- l'assoggettazione all'IMU degli immobili dei partiti politici
- la possibilità di destinare il 2 per mille IRPEF ai partiti
- la previsione di un apposito codice di autoregolamentazione delle raccolte

telefoniche di fondi

- l'applicazione progressiva della abrogazione con la riduzione parziale dei contributi diretti che cesseranno completamente nel 2017
- l'estensione al personale dei partiti della disciplina sul trattamento straordinario di integrazione salariale e di contratti di solidarietà

La disciplina prefigurata si inserisce in un processo, sviluppatosi negli ultimi anni, di progressiva riduzione dell'entità dei contributi diretti ai partiti, istituiti nel 1974 ed erogati, a partire dal 1993, esclusivamente sotto forma di contributi per le spese delle campagne elettorali. Con questa disciplina è stata superata la parziale riforma della legge 96/2012, nella parte in cui, al sistema dei rimborsi elettorali, era stato affiancato il cofinanziamento dello Stato, proporzionato alle capacità di autofinanziamento dei partiti, che è stato abolito.

Della legge 96/2012 è stata mantenuta la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci, come pure il vincolo tra democrazia interna e concessione dei benefici, ivi introdotta per la prima volta.

Per quanto riguarda le forme di contribuzione alternative disciplinate dal decreto-legge, di fatto si tratta del potenziamento di un istituto già previsto dall'ordinamento (la detraibilità fiscale dei finanziamenti privati) e di un meccanismo (quello del 2 per mille) sperimentato per un breve periodo nel 1997 (L. 2/1997 e, in gran parte, abrogato dalla L. 157/1999).

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 maggio 2014 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 luglio 2014, n. 162) sono stati stabiliti i criteri e le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme spettanti ai partiti politici beneficiari della destinazione del 2 per mille IRPEF da parte dei contribuenti.

In materia è intervenuta la legge di stabilità 2015 che ha confermato la detraibilità dei versamenti effettuati a favore di partiti e movimenti politici precisando che la stessa detraibilità sussiste anche nel caso in cui i predetti versamenti siano effettuati tramite donazioni dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche (L. 190/2014, art. 1, comma 141).

Il decreto-legge di proroga termini (art. 1, co. 12-quater, DL 192/2014) ha disposto inoltre il differimento dell'entrata in vigore di alcune disposizioni in materia di controllo dei bilanci dei partiti e di accesso ai benefici fiscali.

Sono state poi introdotte inoltre alcune disposizioni per assicurare il controllo dei bilanci dei partiti politici. In sintesi la legge: ha integrato di 7 unità il personale della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, con la finalità di assicurarne la piena operatività e di consentirle di svolgere tutte le verifiche di conformità richieste dalla legge; ha introdotto una disciplina specifica per gli anni 2013 e 2014 sulle modalità di controllo dei bilanci dei partiti; ha previsto di conseguenza, che le relazioni ai Presidenti delle Camere relative agli anni 2013 e 2014 tengano conto della predetta disposizione; è intervenuta sull'applicazione ai partiti politici dei benefici derivanti dagli ammortizzatori sociali, specificando che essa operi anche nei confronti delle articolazioni e sezioni territoriali dei partiti dotate di autonomia legale e finanziaria e nei confronti dei partiti non iscritti al registro nazionale dei partiti politici. Anche per i magistrati componenti la Commissione, per la durata del relativo incarico, è stato disposto il collocamento fuori ruolo dalle amministrazioni di

appartenenza, secondo quanto previsto in materia dall'articolo 1, commi 66 e 68, della L. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione).

## Le disposizioni sulla disciplina e la trasparenza dei partiti politici

Nel corso della XVII legislatura la Camera dei deputati è giunta all'approvazione, dopo un'ampia istruttoria parlamentare, di un testo riguardante la disciplina dei partiti politici con norme volte, in particolare, a favorire la trasparenza e la partecipazione democratica. L'esame [al Senato](#) non si è concluso prima della fine della legislatura; alcune disposizioni sono state peraltro riprese nell'ambito della nuova disciplina elettorale definita dal Parlamento e sono entrate in vigore dal mese di novembre 2017.

Le disposizioni riprese dalla legge di riforma elettorale riguardano in particolare la possibilità, per i partiti e i gruppi politici organizzati che intendono presentare candidature alle elezioni politiche, di depositare, in alternativa allo statuto registrato, una dichiarazione recante alcuni elementi minimi di trasparenza. In caso di mancato deposito dello statuto o della dichiarazione di trasparenza viene specificato che le liste sono ruscate dall'Ufficio centrale circoscrizionale.

E' altresì confluita nella nuova legge elettorale la previsione della pubblicazione, in un'apposita sezione del sito **internet** del Ministero dell'interno denominata "Elezioni trasparenti", del contrassegno di ciascun partito o gruppo politico organizzato; dello statuto ovvero della dichiarazione di trasparenza; del programma elettorale; del liste di candidati presentate per ciascun collegio.

Il testo approvato [dalla Camera](#) richiamava il principio della trasparenza ed il metodo democratico quale fondamento dell'organizzazione e del funzionamento dei partiti, movimenti o gruppi politici organizzati, con il riconoscimento del diritto di tutti gli iscritti di partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito.

Venivano integrate le disposizioni vigenti sul contenuto necessario degli statuti dei partiti registrati, introducendo regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti e richiedendo l'indicazione dei criteri di ripartizione delle risorse tra organi centrali e le eventuali articolazioni territoriali. Era espressamente riconosciuto che - salvo diverse disposizioni di legge, dello statuto o dell'accordo associativo - che ai partiti si applicassero le norme sulle associazioni non riconosciute e sono disciplinati l'uso della denominazione e del simbolo del partito.

Veniva ripresa e in parte modificata la disciplina sulle erogazioni – pari o superiori a 5.000 euro annui - in favore di partiti politici o loro articolazioni politico-organizzative, gruppi parlamentari, membri (e candidati) del Parlamento nazionale, membri (e candidati) del Parlamento europeo spettanti all'Italia, consiglieri regionali, provinciali, metropolitani e comunali (e candidati), titolari di cariche di presidenza,

segreteria, direzione politica e amministrativa nei partiti e movimenti politici. Era oggetto di disciplina l'obbligo di effettuare una dichiarazione congiunta da parte del soggetto erogante e di quello ricevente (disposizione in parte analoga a quella di cui ai commi terzo, quarto e quinto dell'art. 4 della legge 659/1981, di conseguenza abrogati); nel caso di erogazioni in favore di candidati alle cariche elettive ovvero effettuate da parte di soggetti residenti o domiciliati all'estero non veniva reso possibile sostituire la dichiarazione congiunta con l'attestazione del solo beneficiario mediante autocertificazione. Nel caso di erogazioni in favore di partiti, movimenti e gruppi politici organizzati, effettuate con mezzi di pagamento tracciabili, la dichiarazione congiunta potevano essere sostituita da un'attestazione del rappresentante legale o del tesoriere del partito. Le dichiarazioni congiunte e le attestazioni, in base al testo, erano comunicate alla Commissione per la garanzia dei partiti politici entro tre mesi dalla percezione dell'erogazione; si prevedeva altresì che la Commissione garantisse a tutti i cittadini il diritto di conoscerle (previo consenso per le erogazioni in favore di partiti politici di importo compreso tra 5.000 e 15.000 euro).

Per le erogazioni di importo inferiore a 5.000 euro il testo unificato introduceva l'obbligo di pubblicazione in forma aggregata, nella relazione allegata al rendiconto. L'obbligo di presentare il rendiconto veniva limitato ai partiti che avessero un rappresentante eletto alla Camera, al Senato o al Parlamento europeo. Inoltre, veniva integrato il sistema sanzionatorio in caso di violazioni agli obblighi di trasparenza dei bilanci, prevedendo l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in aggiunta alle riduzioni dei benefici spettanti ai partiti. Veniva infine disciplinata la messa a disposizione di beni, servizi e locali da parte degli enti territoriali per lo svolgimento dell'attività politica.

## Conflitti di interessi

*Riprendendo il lavoro avviato nelle precedenti legislature, l'esame parlamentare si è concentrato sulle questioni connesse alla definizione di una nuova disciplina dei conflitti di interessi. Dopo un'ampia istruttoria legislativa è stato approvato dalla Camera dei deputati, nella seduta del 23 febbraio 2016, un testo di riforma il cui iter non si è tuttavia concluso al Senato prima della fine della XVII legislatura.*

### La riforma della disciplina sui conflitti di interessi: il testo approvato dalla Camera

Il concetto di conflitto di interessi alla base dal [testo approvato dalla Camera](#), di tipo per così dire preventivo, si differenziava da quello vigente (che dispone un intervento prevalentemente successivo, come definito dalla legge 215/2004 contestualmente abrogata dal testo, ad eccezione di alcune disposizioni). La competenza per l'attuazione delle nuove disposizioni era attribuita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la cui composizione veniva aumentata da tre a cinque membri, ridefinendo anche la modalità di elezione e le specifiche competenze e professionalità richieste.

Il testo prevedeva che i destinatari della nuova disciplina normativa fossero i titolari di cariche politiche, individuati nei: titolari di cariche di governo nazionali (il Presidente del Consiglio dei ministri, i vicepresidenti del Consiglio dei ministri, i ministri, i vice ministri, i sottosegretari di Stato e i commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400); titolari di cariche di governo regionali (i Presidenti delle regioni e delle province autonome ed i componenti delle giunte regionali e delle province autonome); membri del Parlamento; consiglieri regionali. Le disposizioni della legge trovavano applicazione nei confronti dei componenti delle Autorità amministrative indipendenti.

Per le regioni era disposto un obbligo di adeguarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge; decorso tale termine si applicava la legge stessa; per le regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano tali previsioni si applicavano nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione.

Rispetto alla disciplina vigente, il testo confermava gli obblighi di dichiarazione dei casi dei conflitti di interesse, prevedendo tuttavia un elenco tassativo di situazioni e di dati patrimoniali da dichiarare, nel rispetto di un *timing* più serrato rispetto a quello attuale e con sanzioni precise. Inoltre, rispetto al quadro normativo vigente, veniva esteso il novero dei soggetti obbligati. L'Autorità, entro i 30 giorni successivi, era tenuta a provvedere agli accertamenti della completezza e veridicità delle dichiarazioni potendo chiedere chiarimenti o informazioni integrative al dichiarante, assicurando il rispetto del principio del contraddittorio.

Nel caso di mancato rispetto di tali obblighi l'Autorità era prevista, a seconda delle gravità delle violazioni, una sanzione amministrativa pecuniaria ovvero sanzioni penali.

Il testo individuava inoltre un sistema di incompatibilità più stringente rispetto alla normativa vigente, accertate dall'Autorità, cui seguiva un obbligo di opzione da parte del titolare della carica di governo, ferma restando l'aspettativa nel caso di impieghi pubblici o privati e la sospensione dagli albi e dagli elenchi professionali per la durata della carica. Nel caso di mancata opzione si intendeva che il soggetto avesse optato per la posizione incompatibile con la carica di governo e viene data adeguata pubblicità da parte dell'Autorità. Era previsto che l'imprenditore potesse altresì accedere all'applicazione della misura della gestione fiduciaria o della vendita, d'intesa con l'Autorità, per evitare la dichiarazione di incompatibilità. All'Autorità era attribuito l'accertamento, anche tramite proprie verifiche, entro 30 giorni dal ricevimento delle dichiarazioni, delle situazioni di incompatibilità dandone comunicazione all'interessato, invitandolo a comunicare, entro i 30 giorni successivi, l'opzione tra il mantenimento della carica di governo e il mantenimento della posizione incompatibile. A decorrere dalla data della comunicazione, il titolare della carica di governo che si trovasse in una delle situazioni di incompatibilità era tenuto all'obbligo di astensione.

Il testo prescriveva altresì l'obbligo di astensione a seguito delle valutazioni svolte dall'Autorità, chiamata ad esprimersi anche su richiesta dell'interessato qualora dubitasse della sussistenza di tale obbligo. L'obbligo di astensione era stabilito anche a prescindere dalle valutazioni dell'Autorità nel caso in cui fosse titolare di un interesse economico privato tale da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza. Nei casi di violazione di tali obblighi il testo prescriveva una sanzione pecuniaria commisurata al vantaggio ottenuto. Era previsto che l'atto adottato fosse sottoposto al Consiglio dei ministri, che poteva anche revocare l'atto. Una volta esaminate le dichiarazioni del titolare e degli altri soggetti indicati dalla legge il testo attribuiva all'Autorità alcuni compiti in base alle previsioni relative al conflitto di interesse patrimoniale : ove il titolare della carica di governo nazionale possedeva, anche per interposta persona o tramite società fiduciarie, partecipazioni o interessi patrimoniali e finanziari ritenute tali da condizionare l'esercizio delle funzioni pubbliche ad esso attribuite o da alterare le regole di mercato relative alla libera concorrenza l'Autorità, sentite, se del caso, le competenti autorità di settore, era tenuta a sottoporre al titolare della carica di governo nazionale, entro 30 giorni dal ricevimento delle dichiarazioni una proposta di applicazione delle misure tipiche per la prevenzione del conflitto (contratto di gestione fiduciaria; vendita dei beni e delle attività patrimoniali rilevanti).

Per quanto riguarda i titolari di cariche elettive (parlamentari e consiglieri regionali) il testo dettava inoltre nuove disposizioni in materia di ineleggibilità.

Per quanto riguarda i consiglieri regionali, il testo apportava modifiche alla [legge 2 luglio 2004, n. 165](#), che detta i principi generali di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, demandando – con quest'ultima modifica - alle regioni la previsione di una causa di ineleggibilità per i consiglieri regionali che abbiano la titolarità o comunque il controllo, anche in via indiretta, nei confronti di

un'impresa che svolge esclusivamente o prevalentemente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione rilasciata dallo Stato o dalle regioni, di notevole entità economica.

Per quanto riguarda i membri del Parlamento, con le novità introdotte all'art. 10 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) l'ineleggibilità veniva riferita anche a coloro che:

- risultino vincolati con lo Stato per "contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di notevole entità economica" (è stato aggiornato il precedente riferimento) di notevole entità economica oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta;
- coloro che abbiano nei confronti di un'impresa - che svolge prevalentemente la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione di notevole entità economica, che importi l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta - la titolarità o il controllo, anche indiretto, l'esercizio di un'influenza dominante, la possibilità di disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, la possibilità di determinarne gli indirizzi, ivi compresa la possibilità offerta dalle partecipazioni azionarie indirette;
- i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese volte al profitto di privati e sussidiate dallo Stato con sovvenzioni continuative o con garanzia di assegnazioni o di interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato;
- i consulenti legali e amministrativi che prestino in modo permanente l'opera loro alle persone, società e imprese richiamate, vincolate allo Stato nei suddetti modi.

## Codice di condotta dei deputati e regolamentazione dell'attività di lobbying

*Nel 2016 la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato il Codice di condotta dei deputati e la Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi. Al Senato, nelle modifiche al Regolamento approvate dall'Assemblea il 21 dicembre 2017, è stato previsto che spetta al Consiglio di Presidenza l'adozione di un Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali gli stessi devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare.*

### Codice di condotta dei deputati

Nella seduta del 12 aprile 2016, la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato il [Codice di condotta dei deputati](#), che reca le norme di comportamento dei membri della Camera dei deputati, informate ai valori di correttezza e imparzialità e le procedure per garantire il rispetto di tali norme.

Il provvedimento si fonda sul principio che l'esercizio delle funzioni di deputato deve essere svolto con disciplina ed onore e in rappresentanza della Nazione. I deputati non devono ottenere nessun vantaggio finanziario dalla propria attività parlamentare e in caso di conflitto di interessi, devono porre in atto ogni mezzo per rimuoverlo.

Ciascun deputato deve presentare una comunicazione al Presidente della Camera relativa alle cariche e agli uffici ricoperti alla data di presentazione della candidatura, alle attività imprenditoriali o professionali svolte e a ogni attività di lavoro autonomo o impiego privato.

Con una separata comunicazione devono dichiarare la propria situazione patrimoniale all'inizio e alla fine del mandato, secondo quanto disposto dalla [legge 441/1982](#). Alla dichiarazione devono essere allegate le copie delle dichiarazioni relative agli eventuali finanziamenti ricevuti.

E' posto il divieto per il deputato di accettare doni di valore superiore a euro 250.

Le dichiarazioni dei deputato relative a interessi finanziari, finanziamenti ricevuti e cariche ricoperte sono pubblicate sul sito *internet* della Camera.

Si prevede l'istituzione, presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, del [Comitato consultivo sulla condotta dei deputati](#) che fornisce pareri sull'interpretazione e attuazione delle disposizioni del Codice, su richiesta del singolo deputato o del Presidente della Camera. Il Comitato è stato costituito il 18 maggio 2016.

Le sanzioni sono costituite dall'annuncio in Assemblea e dalla pubblicazione sul sito *internet* della Camera dei casi di mancato rispetto del codice.

Al Senato – a seguito delle modifiche approvate dall'Assemblea con delibera del 21 dicembre 2017 "Riforma organica del Regolamento del Senato" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.15 del 19-01-2018* - è previsto espressamente nel Regolamento parlamentare (art. 12, co. 2-bis) che spetta al Consiglio di Presidenza l'adozione di un Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali gli stessi devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare ([Doc. II, n. 29 e abb](#)).

### Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi

Pochi giorni dopo l'adozione del Codice di condotta dei deputati, la Giunta per il regolamento della Camera, il 26 aprile 2016, ha approvato un provvedimento di [Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati](#).



I due atti hanno origine da due proposte di modifica del Regolamento finalizzate all'adozione di un codice etico dei parlamentari, il cui esame presso la Giunta per il regolamento è iniziato il [7 luglio 2015](#) ([doc. II, n. 2, Binetti](#) e [doc. II, n. 11, Nicoletti](#)).

Nella seduta del [10 marzo 2016](#) il relatore ha sottoposto alla Giunta una proposta di codice di condotta e una proposta di disciplina delle attività di **lobbying**, precisando che questo aspetto, a suo avviso, è inscindibilmente legato al primo.

Successivamente, il relatore ha presentato una nuova formulazione sia del codice di condotta, sia della regolamentazione dell'attività di **lobbying**, che sono state discusse dalla Giunta nella seduta del [23 marzo 2016](#), per arrivare all'approvazione definitiva nella [seduta del 26 aprile 2016](#).

In particolare, il provvedimento prevede:

- l'istituzione presso l'Ufficio di Presidenza della Camera, di un registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di relazione istituzionale nei confronti dei membri della Camera dei deputati presso le sue sedi;
- l'iscrizione nel registro di chiunque intenda svolgere attività di relazione istituzionale, rappresentando o promuovendo presso la Camera dei deputati interessi leciti;
- l'obbligo da parte degli iscritti al registro di presentare una relazione a cadenza annuale alla Camera che dia conto dei contatti posti in essere, degli obiettivi conseguiti e dei soggetti interessati;
- l'applicazione di sanzioni in caso di violazioni consistenti nella sospensione o cancellazione dal registro.

Nel febbraio 2017 è stato materialmente istituito il "Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera", con la [Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017](#).

E' possibile richiedere l'iscrizione al Registro attraverso una apposita [sezione](#) del sito della Camera.

## Le proposte di legge sull'attività di lobbying

Nella XVII legislatura la Commissione Affari costituzionali del Senato ha esaminato alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare e di due petizioni popolari in materia di attività di rappresentanza interessi ([A.S. 281 e abb.](#)). I progetti di legge prevedevano la sottoposizione dell'attività di **lobbying** a forme di verifica e controllo da parte di autorità diverse, quali il CNEL ([A.S. 281](#) e [A.S. 1194](#)), l'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ([A.S. 358](#)), la Presidenza del Consiglio dei ministri ([A.S. 643](#) e [A.S. 1522](#)), l'Autorità *antritrust* ([A.S. 1497](#)), l'Autorità anticorruzione ([A.S. 992](#), [A.S. 1632](#) e [1782](#)). La proposta di legge [A.S. 806](#) prevedeva l'istituzione di una commissione parlamentare di controllo *ad hoc*. Per un confronto tra le diverse soluzioni normative individuate si veda il [testo a fronte](#) tra le proposte di legge. La Commissione ha svolto una serie di audizioni informali a febbraio e ha pubblicato i [documenti acquisiti](#) da associazioni ed esperti.

L'8 aprile 2015, la Commissione aveva adottato l'[A.S. 1522](#) quale testo base per il seguito dell'esame.

In particolare il testo base:

- definiva alcuni principi generali dell'attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici quali quelli di pubblicità, trasparenza, partecipazione democratica e conoscibilità dei processi decisionali, anche al fine di garantire una più ampia base informativa su cui i decisori pubblici possono fondare le proprie scelte (art. 1);
- istituiva presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio il Comitato per il monitoraggio della rappresentanza degli interessi e il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi, e ne disciplina le modalità di funzionamento (artt. 3 e 4);
- prevedeva l'obbligo di adozione da parte dei rappresentanti di interessi di un codice di condotta e di un regolamento interno, depositati presso il Comitato, che ne valuta

- l'idoneità (art. 5);
- istituiva presso il Comitato un'apposita banca dati accessibile ai soli iscritti al registro in cui sono indicati gli schemi di provvedimenti normativi in corso di predisposizione da parte dei decisori pubblici, corredati da ulteriori elementi di informazione, quali le finalità del provvedimenti e i contenuti di massima dello stesso, i tempi presumibili per l'avvio dell'*iter* approvativo, gli sviluppi nel tempo del provvedimento (art. 7);
  - definiva i requisiti per l'iscrizione al registro, i diritti degli iscritti al Registro (tra cui il diritto di accesso alla banca dati) e l'obbligo di predisporre una relazione periodica sulle attività svolte, indicando in dettaglio i decisori contattati e i risultati attesi o ottenuti (artt. 6, 8 e 9).
  - prevedeva l'obbligo per i decisori pubblici di rendere nota l'attività di rappresentanza degli interessi, facendone menzione nella relazione illustrativa o nel preambolo degli atti normativi e degli atti amministrativi, di riferire al Comitato ogni violazione della legge o del codice di condotta e di comunicare al comitato la propria situazione amministrativa (art. 10);
  - disponeva una serie di incompatibilità tra l'attività di rappresentanza di interessi, tra cui quella con la professione di giornalista e con gli incarichi di amministrazione e direzione di società a partecipazione pubblica totale o di controllo (art. 11).

Il progetto di legge escludeva dalla nuova disciplina l'azione svolta dagli enti pubblici, anche territoriali, e dai partiti politici, nonché da quella svolta, nell'ambito dei processi di concertazione, dalle rappresentanze sindacali o imprenditoriali (art. 12).

La violazione degli obblighi previsti dal codice di condotta e il mancato deposito della relazione erano sanzionati con la censura oppure la sospensione o con la cancellazione dal Registro, mentre lo svolgimento di attività di *lobbying* in assenza di iscrizione nel Registro, è punito con una sanzione pecuniaria da 20.000 a 200.000 euro (art. 13).

L'8 giugno 2016 si è svolta l'ultima seduta sulla proposta di legge. L'*iter* non è proseguito prima della fine della legislatura.

FOCUS:

<a href="#">Il codice di condotta dei membri delle Camere basse in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America</a>	63
<a href="#">La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA</a>	72

[Il codice di condotta dei membri delle Camere basse in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America](#)

Francia

In Francia, nel corso della XIII legislatura (2007-2012), in cui era Presidente della Repubblica Nicolas Sarkozy, è stato avviato a livello istituzionale un ampio dibattito sul tema della prevenzione dei conflitti d'interesse delle più alte cariche pubbliche. In particolare, con il [Décret n. 2010-1072](#) del 10 settembre 2010, il Presidente Sarkozy ha istituito la "Commissione di riflessione per la prevenzione dei conflitti di interesse nella vita pubblica" (*Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*). Il 26 gennaio 2011 la Commissione ha presentato al Presidente della Repubblica una relazione finale ([Pour une nouvelle déontologie de la vie publique](#)) contenente alcune proposte per prevenire e regolare i conflitti di interesse in cui possono trovarsi membri del Governo, responsabili di enti e imprese pubbliche, funzionari pubblici.

Nello stesso periodo, anche le due assemblee del Parlamento francese hanno avviato una riflessione sulla delicata questione dei possibili conflitti d'interesse dei parlamentari.

Il 6 aprile 2011 l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nazionale (*Bureau de l'Assemblée nationale*, di seguito indicato come il *Bureau*) ha approvato un Codice deontologico ([Code](#)

*de déontologie*) nel quale sono enunciati i principi di fondo che i deputati si impegnano a rispettare[1].

I sei principi indicati dal codice sono:

- l'interesse generale (art. 1): i deputati sono chiamati ad agire nel solo interesse della nazione e dei cittadini, senza perseguire alcun interesse privato o cercare di ottenere un beneficio finanziario o materiale personale o per i propri congiunti;
- l'indipendenza (art. 2): i deputati non devono trovarsi in una situazione di dipendenza da persone fisiche o giuridiche che possano deviarli dal rispetto del presente codice;
- l'obiettività (art. 3): nel trattare una questione relativa ad una situazione personale, i deputati devono agire considerando solo i diritti e i meriti della persona;
- la responsabilità (art. 4): i deputati devono rendere conto ai cittadini che rappresentano delle loro decisioni e azioni agendo in modo trasparente;
- la probità (art. 5): i deputati hanno il dovere di rendere noto ogni interesse personale che possa interferire con la loro azione pubblica e risolvere ogni eventuale conflitto di interessi a vantaggio del solo interesse generale;
- l'esemplarità (art. 6): nell'esercizio del suo mandato, ogni deputato deve promuovere il rispetto dei principi del presente codice.

Successivamente sono state adottate due ulteriori versioni del codice deontologico, la prima il 27 gennaio 2016 e la seconda il 12 luglio 2016. L'ultima versione, mantenendo nella sostanza inalterata la struttura di base dall'articolato, ha aggiunto, innanzitutto, una disposizione alla fine dell'art. 1, la quale recita che "i deputati si astengono dall'utilizzare i locali o i mezzi dell'Assemblea nazionale per promuovere i loro interessi privati".

In secondo luogo, alla fine dell'art. 6 viene precisato che, in caso di inosservanza delle norme del codice deontologico si applica l'[art. 80-4 del regolamento dell'Assemblea nazionale](#).

In terzo luogo è stato inserito nel codice l'art. 7, che prevede l'obbligo per i deputati di presentare al deontologo (istituito dalla *Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés*, vedi sotto):

- dichiarazioni relative a tutti i doni, agli inviti ad eventi sportivi o culturali o a vantaggi economici ricevuti da terzi di valore superiore a 150 euro;
- dichiarazioni relative a qualsiasi invito ad accettare un viaggio da parte di terzi (persona fisica o giuridica). La dichiarazione deve essere trasmessa prima di aderire all'invito e deve essere accompagnata da informazioni circa il programma del viaggio e le modalità del suo finanziamento;
- dichiarazioni annuali sulle spese di mandato (*frais de mandat*), in riferimento alle quali, dopo un rapporto formulato dal deontologo, il *Bureau*, su iniziativa del Presidente, può adottare misure appropriate.

Infine, è stato aggiunto l'art. 8, il quale prevede che, ai fini del rispetto del codice deontologico, il deontologo renda pareri riservati in favore non solo dei deputati, ma anche dei funzionari dei servizi dell'Assemblea nazionale e dei collaboratori parlamentari.

Lo stesso 6 aprile 2011 il *Bureau* ha adottato all'unanimità anche la già richiamata *Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés* relativa al rispetto del suddetto codice.

In primo luogo, con la *Décision* è prevista l'istituzione del "deontologo dell'Assemblea nazionale" (art. 1). Il deontologo "è una personalità indipendente, designata dai tre quinti dei membri dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nazionale, su proposta del suo Presidente e con l'accordo di almeno un presidente di un gruppo di opposizione. Egli esercita le sue funzioni per la durata di una legislatura e il suo mandato non può essere rinnovato. Il deontologo può essere rimosso dall'incarico in caso di incapacità o di inosservanza dei suoi doveri, su decisione dei tre quinti dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente dell'Assemblea nazionale e con l'accordo di almeno un presidente di un gruppo di opposizione (art. 2).

Tali disposizioni, ricalcano, peraltro, fedelmente il disposto dell'[art. 80-2 del regolamento dell'Assemblea nazionale](#).

L'attuale deontologa dell'Assemblea nazionale è Mme Agnès Roblot-Troizier nominata il 2 agosto 2017 dall'Ufficio di Presidenza, con voto unanime dei suoi membri (cfr. *CV du*

*Déontologue*)[2]. Il deontologo ha diversi compiti tra cui si segnala, in primo luogo, a partire dalla legislatura corrente (XIV legislatura, iniziata nel giugno 2012), quello di ricevere le "dichiarazioni di interessi personali" dei deputati, che questi sono tenuti a compilare all'inizio del loro mandato parlamentare, entro 30 giorni dalla loro elezione. In tale dichiarazione il deputato deve dichiarare gli interessi di cui è portatore di natura tali da porlo in una situazione di possibile conflitto di interessi, nonché quelli dei propri ascendenti o discendenti diretti, del proprio coniuge o partner[3]. Nel corso dell'esercizio del mandato, il deputato è tenuto inoltre a presentare una dichiarazione di modifica sostanziale degli interessi posseduti da lui o dalle persone sopra indicate, qualora ne riscontri la necessità (artt. 3 e 4). Il deontologo è tenuto inoltre a vigilare in generale sul rispetto dei principi stabiliti nel Codice e di consigliare i deputati in merito ad ogni questione deontologica che essi pongano. Ogni anno il deontologo è inoltre tenuto a presentare un Rapporto pubblico al Presidente dell'Assemblea nazionale e all'Ufficio di Presidenza in cui relaziona in merito alle condizioni generali di applicazione dei principi del Codice deontologico e formula le sue proposte per migliorarne il rispetto (cfr. l'ultimo [Rapporto annuale](#) (2013) presentato dal precedente Deontologo dell'Assemblea nazionale, Noëlle Lenoir).

Come previsto anche dal codice deontologico all'art. 7, il deputato deve inoltre dichiarare al deontologo i doni ricevuti o le agevolazioni delle quali abbia beneficiato se di valore superiore a €150, così come i viaggi compiuti su invito di una persona fisica o giuridica (art. 4).

Ai sensi dell'art. 80-4 del regolamento dell'Assemblea nazionale, qualora constati l'inosservanza da parte di un deputato dei principi enunciati nel Codice deontologico, il deontologo ne informa il deputato interessato e il Presidente di Assemblea. Il deontologo rivolge inoltre al deputato le raccomandazioni per invitarlo a rispettare il Codice deontologico. Se il deputato contesta o non rispetta le raccomandazioni ricevute, il deontologo investe della questione il Presidente dell'Assemblea, che deve allora convocare l'Ufficio di Presidenza affinché deliberi in merito entro due mesi. A tale scopo l'Ufficio di Presidenza può ascoltare il deputato interessato o lo stesso può chiedere di essere audito. Qualora l'Ufficio di Presidenza stabilisca che il deputato non abbia rispettato il Codice deontologico, può rendere pubblica tale decisione, formulare tutte le raccomandazioni necessarie a riparare la situazione e adempiere agli obblighi del Codice deontologico, e può anche proporre o applicare direttamente una pena disciplinare, secondo le norme dettate dagli artt. 70-73 del regolamento.

Tra i compiti del deontologo rientrano anche, su richiesta del *Bureau*, l'elaborazione di studi generali su questioni etiche poste all'attenzione dell'Assemblea, la presentazione di proposte sulla trasparenza e le modalità di organizzazione dei convegni nei locali dell'Assemblea o nei circoli parlamentari.

(Cfr. la scheda relativa alla [Déontologie à l'Assemblée nationale](#), aggiornata al 16 aprile 2014).

Germania

L'[Allegato n. 1 al Regolamento del Bundestag](#) rappresenta una sorta di codice di condotta dei parlamentari. Le norme di comportamento in esso contenute, così come previsto dal [§ 18 del Regolamento](#), formano parte integrante del Regolamento stesso. Introdotte nel 1972, esse sono state da ultimo emendate nel 2013 in seguito all'approvazione delle modifiche regolamentari in vigore dal giorno della prima seduta della 18ª legislatura (22 ottobre 2013).

Una rilevante innovazione era già avvenuta con la ventiseiesima legge di modifica della normativa sullo status giuridico dei deputati ([Abgeordnetengesetz](#)) del 22 agosto 2005, la quale ha introdotto, nella sezione decima intitolata "Indipendenza del deputato", il [nuovo § 44a](#) espressamente dedicato all'esercizio del mandato parlamentare, che rappresenta il fulcro dell'attività di ciascun membro del *Bundestag*. Fermo restando tale impegno primario, è in linea di massima consentito l'esercizio di attività professionali o di altro genere.

Da molti anni la prassi e la giurisprudenza concordano sul fatto che i compiti di un deputato debbano rappresentare un lavoro a tempo pieno. Rientra tuttavia nella sfera di libertà del parlamentare la possibilità di continuare a svolgere una professione che, nella maggior parte dei casi, egli ha già esercitato in precedenza. L'incompatibilità tra attività ed esercizio del mandato vale solo per i dipendenti dello Stato, che sono collocati in aspettativa in seguito

all'accettazione del mandato.

In considerazione del giustificato interesse dei cittadini nei confronti di una maggiore trasparenza all'interno del Parlamento, si è giunti ad una formulazione più chiara inasprendo, nel contempo, le disposizioni concernenti l'obbligo di denunciare e rendere pubbliche le attività e i proventi dei deputati, contenute nella legge sullo status giuridico dei deputati e nelle regole di condotta allegate al Regolamento del *Bundestag*. In base alle norme di comportamento attualmente vigenti, tutti i deputati sono obbligati, senza soluzione di continuità, a notificare al Presidente del *Bundestag* singole attività e funzioni esplicate in concomitanza con il mandato parlamentare. L'obbligo riguarda in particolare l'attività professionale da ultimo esercitata e l'appartenenza ad organi direttivi, a consigli di amministrazione e ad altri comitati. Soggetti all'obbligo di notifica e di pubblicazione non sono soltanto le attività in ambito imprenditoriale, ma anche quelle svolte presso enti ed istituti di diritto pubblico. Gli azionisti di società di capitali devono rivelare le loro partecipazioni soltanto se le quote azionarie in loro possesso raggiungono il 25%. Vanno dichiarate anche le attività a titolo onorifico, come ad esempio quelle dei membri dei consigli di amministrazione di associazioni e federazioni di rilevanza non esclusivamente locale o di coloro che, all'interno di queste, svolgono funzioni direttive o di consulenza. In base alle ultime modifiche in vigore da ottobre 2013, inoltre, è stato esplicitamente stabilito che l'obbligo di notifica non si applica all'attività in qualità di membro del Governo federale, di Segretario di Stato parlamentare e di Ministro di Stato.

Oltre alle attività collaterali (*Nebentätigkeiten*), cioè quelle svolte parallelamente all'esercizio del mandato parlamentare, devono essere dichiarati anche gli introiti da queste derivanti a partire da una soglia minima di € 1.000 al mese oppure di € 10.000 all'anno. In concreto, tuttavia, questi proventi non vengono indicati nel loro reale ammontare, ma solo riferiti a dieci livelli progressivi di entrate: la prima fascia riguarda gli introiti compresi tra € 1.000 e € 3.500; la seconda quelli fino a € 7.000; la terza fino a € 15.000; la quarta fino a € 30.000; la quinta fino a € 50.000; la sesta fino a € 75.000; la settima fino a € 100.000; l'ottava fino a € 150.000; la nona fino a € 250.000 e, in ultimo, la decima per quelli superiori a € 250.000.

Le dichiarazioni presentate dai deputati in adempimento degli obblighi previsti nelle norme di comportamento sono pubblicate nel Manuale ufficiale (parte seconda) e sul sito del *Bundestag*, nelle pagine dedicate alle [schede biografiche](#) dei singoli parlamentari.

Al Presidente del *Bundestag* sono attribuiti poteri sanzionatori nel caso in cui i deputati non osservino i loro doveri. Le sanzioni in cui possono incorrere vanno dalla semplice ammonizione (*Ermahnung*) al pubblico rimprovero (*öffentliche Rüge*), fino all'infrazione di ammende (*Ordnungsgelder*). La procedura di accertamento dell'infrazione con l'eventuale determinazione di sanzioni, dettagliatamente illustrata nel § 8 delle norme di comportamento, avviene per gradi: se un'infrazione è giudicata dal Presidente del *Bundestag* di "minore gravità o di colpa lieve" (ad esempio, il superamento dei termini stabiliti per effettuare la notifica), il deputato interessato viene ammonito; qualora invece l'infrazione sia ritenuta più grave, l'Ufficio di Presidenza, dopo aver ascoltato il deputato interessato, verifica la sussistenza o meno di una violazione delle norme di comportamento. La constatazione che siano stati effettivamente violati i doveri previsti dalle norme di comportamento, fatte salve ulteriori sanzioni di cui al § 44a della legge sullo status giuridico dei deputati, viene pubblicata come stampato del *Bundestag*. La dichiarazione dell'inesistenza della violazione viene invece pubblicata solo nel caso in cui lo richieda il membro del *Bundestag* interessato. Infine, nel caso in cui attività o redditi soggetti ad obbligo di notifica non vengano dichiarati, l'Ufficio di Presidenza può comminare una sanzione pecuniaria, il cui ammontare può eguagliare la metà dell'indennità annuale di deputato. Spetta poi al Presidente del *Bundestag* rendere esecutiva l'ammenda mediante un atto amministrativo.

Come previsto dalle stesse norme di comportamento e dalle regole sulla trasparenza delle attività svolte dai deputati, il 18 giugno 2013 il Presidente del *Bundestag* ha emanato una serie di nuove disposizioni applicative ([Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder der Deutschen Bundestages](#)) volte a disciplinare in modo più dettagliato gli

obblighi previsti nell'Allegato 1 al Regolamento del *Bundestag*, anch'esse entrate in vigore all'inizio della 18a legislatura.

Sulla questione della denuncia delle attività svolte parallelamente al mandato parlamentare e dei proventi da queste derivanti è intervenuta anche la Corte costituzionale federale che, con la [sentenza del 4 luglio 2007](#), ha respinto con il voto di quattro giudici contro quattro, i ricorsi presentati da nove deputati eletti nella 16ª legislatura che avevano sollevato, nei confronti del *Bundestag*, una questione di incompatibilità costituzionale del § 44a, comma 1, della legge sullo *status* giuridico dei deputati (esercizio del mandato parlamentare), dei §§ 44a, comma 4, e 44b della legge medesima e, insieme, dei §§ 1 e 3 dell'Allegato 1 al Regolamento del *Bundestag* (denuncia e pubblicazione delle attività professionali e degli introiti percepiti dai deputati), nonché delle disposizioni applicative emanate dal Presidente del *Bundestag* e delle sanzioni previste nella legge sopra citata e nel § 8 dell'Allegato 1. I ricorrenti ritenevano che tutte queste disposizioni, introdotte dalle modifiche del 2005, non fossero conformi, in particolare, alle garanzie dello status di deputato sancite nell'art. 38, comma 1, secondo periodo (divieto di mandato imperativo) e nell'art. 48, comma 2 della Legge fondamentale. Quello che tuttavia emerge nella sentenza della Corte costituzionale, e che sembra conciliare in ultima analisi le posizioni dei due blocchi contrapposti al suo interno, è la necessità che i deputati si impegnino ad affrontare i pericoli che minacciano l'indipendenza dell'esercizio del mandato parlamentare. Secondo i giudici costituzionali il mandato parlamentare deve essere posto al centro dell'attività di ciascun deputato, il quale è pertanto obbligato ad evitare i conflitti di interesse che potrebbero insorgere a seguito di attività remunerate svolte al di fuori del mandato. La sentenza esorta quindi i deputati, qualora fosse necessario ma anche in caso dubbio, a non intraprendere attività che potrebbero dar luogo a tali conflitti piuttosto che rinunciare all'esercizio del mandato parlamentare.

#### Regno Unito

La condotta dei membri delle Camere è oggetto di regole contenute in appositi codici di condotta approvati con risoluzione parlamentare. Essi dettano una disciplina articolata per principi, la cui formulazione ricalca i cosiddetti "sette principi della vita pubblica" enunciati nel 1995 dal *Committee on Standards in Public Life* (noto anche come *Nolan Committee*, dal nome del suo presidente, preposto dal Governo, allora presieduto da John Major, all'elaborazione di canoni deontologici applicabili a chiunque detenesse cariche pubbliche). Risale infatti al rapporto finale del *Nolan Committee* l'enunciazione dei principi di trasparenza, integrità, disinteresse personale ed onestà nella vita pubblica di cui, negli anni successivi, è stato perseguito il generalizzato radicamento presso gli organi rappresentativi e l'Esecutivo, così come in ogni ente preposto alla cura di interessi pubblici.

Con riferimento specifico ai parlamentari, la Commissione individuò *standard* di condotta orientati a garantirne l'indipendenza, nel presupposto che questa potesse essere messa in dubbio, ad esempio, dallo svolgimento di consulenze retribuite o dai rapporti con esponenti o rappresentanti di *lobbies*; essa suggerì, inoltre, l'adozione di procedure più rigorose per la dichiarazione, da parte dei membri delle Camere, della sussistenza di interessi di cui fosse possibile verificare in modo trasparente la compatibilità rispetto all'esercizio disinteressato e senza condizionamenti del mandato parlamentare; infine, si stimò opportuna la redazione di un codice di condotta e l'istituzione di un organo parlamentare con poteri di indagine e di censura[4].

Dei basilari "sette principi"[5] vengono in rilievo particolare quelli riferiti alla ***Selflessness***, alla ***Integrity*** e alla ***Honesty***, per la declinazione di cui sono oggetto nei codici di condotta delle Camere e nelle correlate previsioni di dettaglio e guide esplicative. In virtù del primo principio, "i detentori di cariche pubbliche debbono agire solamente in nome del pubblico interesse, e non al fine di perseguire benefici economici o di altra natura per sé stessi o i loro familiari o amici"; in base al secondo, essi "non debbono assumere obblighi di natura economica o di altro tipo verso persone od organizzazioni esterne che potrebbero tentare di influenzarli nello svolgimento del loro ufficio". Il terzo, infine, fa obbligo ai medesimi di "dichiarare ogni privato interesse correlato alle loro cariche pubbliche, e di adoperarsi per risolvere ogni conflitto in

maniera da tutelare l'interesse pubblico".

Le conformi previsioni contenute nei codici di condotta delle Camere si ispirano al principio della pubblicità degli interessi (*disclosure of interest*), perseguito attraverso l'obbligatoria *declaration and registration of interests* (da effettuare presso l'ufficio del *Register* istituito in ciascuna Camera). Ne consegue, per i membri del Parlamento (anche qualora ricoprano cariche governative), l'obbligo di dichiarare ogni fonte di remunerazione o interesse finanziario collegati all'assolvimento di incarichi ricevuti nella loro titolarità e capacità di componente di un'Assemblea legislativa (*advocacy rule*)<sup>[6]</sup>.

Con particolare riguardo alla Camera dei Comuni, il *Code of Conduct*<sup>[7]</sup> - introdotto per la prima volta nel 1996 e di norma aggiornato ad ogni nuova legislatura - contiene, oltre alle norme di corretto contegno parlamentare, regole che fanno specifico obbligo ai membri della Camera di dichiarare i loro cespiti patrimoniali ed interessi finanziari la cui detenzione possa porsi in conflitto con l'esercizio del mandato parlamentare (*Register of Interests*)<sup>[8]</sup>.

Queste previsioni del Codice di condotta si correlano alla costituzione e all'operatività di particolari figure istituzionali, di cui l'ordinamento parlamentare britannico si è dotato a seguito dell'emersione, nel 2009, di irregolarità concernenti i rimborsi spettanti ai membri del Parlamento per le spese sostenute nell'esercizio del loro mandato. In un clima politico caratterizzato dalle reazioni dell'opinione pubblica circa gli abusi riportati dalla stampa relativamente all'uso improprio dei rimborsi spese erogati a membri delle Camere, è stato infatti approvato in quell'anno il *Parliamentary Standards Act*, che ha introdotto una disciplina delle indennità, delle spese e della pubblicità degli interessi patrimoniali dei membri della Camera dei Comuni durante il loro mandato, e ha istituito la già menzionata **Independent Parliamentary Standards Authority** (IPSA).

Con tale innovazione il legislatore, peraltro, si è preoccupato di apportare modifiche minime al sistema vigente, tali da mantenere inalterati "gli attuali rapporti tra il Parlamento e le corti"; e le disposizioni introdotte infatti precludono ogni interpretazione del loro testo che possa risultare riduttiva delle prerogative parlamentari affermate dal *Bill of Rights* del 1689 (con specifico riferimento all'articolo 9 di questo testo costituzionale, secondo cui "*Members and Peers should be able to speak and act freely in Parliament*")<sup>[9]</sup>.

Proprio i profili concernenti il confine tra l'ambito delle prerogative parlamentari (*parliamentary privileges*) e quello della giurisdizione ordinaria hanno assunto, durante l'esame parlamentare della legge del 2009, rilievo particolare, dal momento che la legge qualifica come reati, e sanziona penalmente, gli atti e i comportamenti imputabili al membro della Camera che abbia omesso di dichiarare i propri interessi (*registration of interests*), abbia accettato denaro o altri benefici per sostenere determinati interessi nella sua attività parlamentare (*paid advocacy*), oppure abbia dichiarato il falso per ottenere indennità o rimborsi dalla Camera di appartenenza (*false allowance claims*). Di qui l'esigenza di temperare l'autonomia della Camera (*exclusive cognisance of internal affairs*), radicata nella tradizione costituzionale britannica, con disposizioni legislative dirette ad introdurre limiti e controlli in tale ambito.

Mette conto segnalare, a questo riguardo, come la giurisdizione della Camera dei Comuni sui propri membri, in applicazione delle norme deontologiche alle quali essi sono sottoposti, sia passata recentemente al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In un procedimento concernente il ricorso di un ex membro della Camera dei Comuni (e già componente del governo) per la violazione delle regole del codice di condotta che precludono la *paid advocacy* (artt. 9-16 del codice), la CEDU ha respinto l'asserito contrasto con gli artt. 6, 8 e 13 della Convenzione (in materia, rispettivamente, di diritto ad un equo processo, di diritto alla tutela della vita privata e di diritto a un ricorso effettivo) del procedimento esperito dalla Camera in applicazione del codice di condotta<sup>[10]</sup>.

Ulteriore aspetto meritevole di richiamo, per una ricognizione dei maggiori caratteri costitutivi dello *status* del parlamentare nel Regno Unito e dei relativi obblighi, è la recente introduzione legislativa dell'istituto del **recall**, il cui scopo è quello di consentire agli elettori di un singolo collegio di determinare, attraverso la presentazione di un'apposita petizione, la decadenza dell'eletto che abbia commesso gravi ed accertate malversazioni.

Si tratta, in effetti, di una sanzione già ritenuta tradizionalmente vigente nell'ordinamento

parlamentare – seppure raramente irrogata [11] -, che comporta la decadenza dal mandato (peraltro, senza incidere sul diritto elettorale passivo di chi ne venga colpito, che può presentarsi alle elezioni suppletive convocate a seguito della vacanza del suo seggio). Per tale ragione, e considerata l'immutata possibilità di disporre l'applicazione del *recall* alle infrazioni delle regole dell'ordine parlamentare (attraverso il *misbehaviour in the Chamber* o il *contempt* posto in essere mediante violazioni del Codice di condotta), alcuni organismi parlamentari avevano formulato riserve circa una disciplina legislativa dell'istituto: il *Committee on Standards*, in particolare, riteneva sufficienti le attuali sanzioni disciplinari[12], considerato anche il regime probatorio richiesto per la loro irrogazione, di norma meno rigoroso di quello applicato nei comuni procedimenti giurisdizionali; e il *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni, anch'esso criticando i propositi del Governo relativi all'introduzione per legge del *recall*, giudicava adeguata e concretamente applicabile la vigente misura disciplinare dell'espulsione dalla Camera del membro che si sia reso autore di gravi illeciti[13].

Il Governo ha tuttavia tenuto fermi i propri propositi e ha ottenuto l'approvazione del *MP Recall Act 2015*[14], le cui disposizioni prevedono la possibilità di determinare, attraverso l'esperimento di una *petition* da parte degli elettori del collegio, la decadenza del parlamentare che vi è stato eletto e il conseguente svolgimento di elezioni suppletive. La relativa procedura (*petition process*) può avere luogo qualora il membro della Camera dei Comuni incorra in una di tre alternative condizioni: (a) abbia riportato una condanna penale con l'irrogazione di pene detentive (anche per reati commessi prima dell'elezione), confermata in un giudizio di appello promosso negli ordinari termini vigenti per l'impugnazione (il dato si correla alle caratteristiche tipiche del processo penale del Regno Unito); (b) sia stato sospeso dalla Camera, a seguito dell'istruttoria svolta dal *Committee on Standards*, per almeno dieci sedute oppure - qualora nel provvedimento di sospensione non sia specificato il numero delle sedute - per almeno quattordici giorni; (c) sia stato condannato, indipendentemente dall'entità della pena, per violazione del **Parliamentary Standards Act 2009, art 10** (false dichiarazioni nella richiesta e giustificazione di rimborsi).

Verificatasi una delle condizioni tipizzate dalla legge (che ha introdotto lo specifico obbligo delle giurisdizioni di notificare alla Camera dei Comuni le sentenze da esse pronunciate nei confronti di suoi membri), lo *Speaker* della Camera ne notifica a sua volta la sussistenza al competente ufficio del collegio elettorale interessato (*petition officer*), affinché venga dato avvio alla pubblica petizione avente ad oggetto il *recall* del parlamentare suscettibile di revoca. Tale petizione (*recall petition*) è quindi formalmente aperta alla sottoscrizione[15] da parte dei cittadini iscritti nelle liste elettorali del collegio entro il termine di sei settimane; la procedura è validamente esperita se mancano più di sei mesi alla fine della legislatura, non sia in corso altra petizione per lo stesso parlamentare o questi non sia nel frattempo cessato per altra ragione dalla carica (in tale ipotesi il *petition officer*). La petizione è valida quando sia stata sottoscritta da almeno il 10% degli elettori (la cui iscrizione nelle liste elettorali sia antecedente alla comunicazione dello *Speaker* che dà impulso alla *petition*), e una volta comunicato il suo esito alla Camera di appartenenza, determina la decadenza dalla carica del parlamentare interessato.

Stati Uniti d'America

Il ruolo e l'ambito dei doveri del membro della Camera non sono oggetto di regole formalizzate, ma costituiscono il risultato di prassi modulatesi nell'esperienza del sistema rappresentativo, di cui è elemento generalmente enfatizzato il peculiare rapporto che lega il *Representative* al proprio collegio elettorale. Nella prospettiva che tradizionalmente assegna rilievo agli interessi e agli orientamenti dell'opinione pubblica (*public expectations*), le funzioni del parlamentare non si limitano quindi all'iniziativa legislativa, al controllo (*oversight*) e alla partecipazione ai lavori dell'Assemblea e delle Commissioni, ma si esplicano anche nei compiti di rappresentanza e di assistenza svolti nell'interesse dei propri elettori (*constituency service*).

A questa connotazione del ruolo del parlamentare, in costante contatto con istanze particolari ed esposto all'azione dei gruppi di pressione, si correlano prevalentemente le norme deontologiche contenute nel regolamento della Camera, e in particolare la *Rule XXIII* (rubricata



*Code of Official Conduct*), le cui previsioni, articolate in 18 paragrafi e destinate tanto ai membri quanto ai dipendenti della Camera, premettono il generale richiamo ai principi di corretto comportamento alla disciplina puntuale ed analitica – già esaminata - degli obblighi di trasparenza finanziaria.

Il sistema della deontologia parlamentare riposa sull'operatività, presso la Camera dei Rappresentanti, di un'apposita commissione, lo *House Committee on Ethics* (istituito nel 1967 e fino al 2011 denominato *Committee on Standards of Official Conduct*). Composto da cinque deputati della maggioranza e da cinque dell'opposizione, esso rappresenta l'unico organo della Camera caratterizzato da tale composizione paritaria, ed esercita i propri compiti in relazione all'osservanza delle regole di condotta da parte dei membri della Camera, vigilando, in particolare, sulla loro applicazione con riguardo alle dichiarazioni patrimoniali, alla notifica dei doni ricevuti, al trattamento dei collaboratori personali e ai conflitti di interesse, e provvedendo all'*enforcement* dei rispettivi obblighi[16]. La violazione delle regole deontologiche da parte di un membro della Camera può infatti comportare l'irrogazione di sanzioni nei suoi confronti, che vanno dalla mozione di censura al richiamo, fino alla sospensione dei privilegi: tale potere sanzionatorio deriva dalla previsione costituzionale che abilita ciascuna Camera a punire i propri membri per la loro "condotta scorretta" (*disorderly behavior*: art. I, sezione V, comma 2, Cost.), e a disporre di essi finanche l'espulsione, da deliberare, come già detto, con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti.

Su queste premesse costituzionali, il *Committee on Ethics* (articolato al suo interno in distinti collegi con compiti inquirenti e giurisdizionali) può avviare proprie indagini - su istanza di membri della Camera oppure d'ufficio – al fine di verificare l'eventuale violazione di disposizioni di legge o regolamentari oppure degli standard di condotta vigenti per i membri (e per i dipendenti); nel relativo procedimento esso può chiedere chiarimenti alla persona interessata, oppure rivolgere raccomandazioni alla Camera sulle eventuali misure da adottare al termine dell'indagine; può provvedere, infine, a comminare sanzioni di lieve entità, essendo nei casi più gravi riservata la decisione alla Camera nella composizione plenaria.

Le regole deontologiche intersecano, per alcuni profili, la disciplina pensionistica applicata ai componenti del Congresso. In alcuni casi particolari, di cui si contano rari precedenti applicativi, il diritto alla pensione di un membro della Camera può infatti subire gli effetti conseguenti alla condanna per gravi reati, quando la legislazione federale colleghi ad essa la confisca del trattamento pensionistico. Disposizioni in tal senso sono state inizialmente introdotte, a metà del secolo passato, in relazione a condanne per gravi reati come la corruzione (*bribery*), la violazione delle leggi federali in materia di conflitto di interessi o l'abuso del proprio ruolo istituzionale, con prevalente considerazione – giustificata in epoca di "guerra fredda" – dei reati rilevanti per la tutela della sicurezza nazionale[17]. Più recentemente, con lo *Honest Leadership and Open Government Act* del 2007 (noto con l'acronimo HLOGA), come modificato dallo *Stop Trading on Congressional Knowledge Act* del 2012 (cosiddetto "STOCK Act"), il legislatore ha previsto che ai membri del Congresso condannati per reati di corruzione commessi durante il loro mandato sia precluso il riconoscimento dei periodi di servizio maturati.

Il corpus delle regole deontologiche vigenti è riportato in un apposito manuale (*House Ethics Manual*, ultima edizione del 2008), che, ripartito in diversi capitoli, espone la disciplina del regolamento con il corredo di commenti ed esemplificazioni al fine di agevolarne l'applicazione e l'osservanza da parte dei destinatari. Il "manuale" di deontologia parlamentare è integrato dalle previsioni dettagliate del *Code of Official Conduct* e, per i profili inerenti al finanziamento delle campagne elettorali, dalle istruzioni specificamente predisposte, all'esterno del Congresso, dalla *Federal Electoral Commission* (*FEC Campaign Booklet*).

Nella prospettiva di perseguire l'efficacia e l'effettiva osservanza delle norme deontologiche della Camera è stato istituito, nel 2008 (e confermato nel 2013) un nuovo organismo, l'*Office of Congressional Ethics* (OCE). A questa autorità indipendente non legata ai partiti, composta da un collegio di otto membri compresi il Presidente e il Vicepresidente (i quali sono "laici" ovvero non componenti del Congresso o esponenti dell'amministrazione federale), sono attribuiti compiti di natura investigativa che si concretano nella svolgimento di indagini (anche

su impulso esterno alla Camera) relativamente ai casi di comportamento scorretto nei quali siano coinvolti i membri e i dipendenti della Camera, i cui risultati sono sottoposti al *Committee on Ethics* per l'adozione dei relativi provvedimenti. A tal fine l'Autorità, i cui membri sono a loro volta soggetti all'osservanza di un codice di condotta<sup>[18]</sup>, si attiene a specifiche norme procedurali<sup>[19]</sup>.

[1] Per un'analisi giuridica del Codice deontologico adottato dall'Assemblea nazionale si segnala il saggio di Marc Deschamps, *Quand la déontologie fait son entrée officielle à l'Assemblée nationale...des questions juridiques et institutionnelles surgissent* (aprile 2011), pubblicato sul sito del Gruppo di ricerca GREDEG del CNRS francese e dell'università di Nice Sophia Antipolis (GREDEG-CNRS).

[2] Il primo deontologo dell'Assemblea nazionale è stato Jean Gicquel (15 giugno 2011- 10 ottobre 2012); il secondo deontologo è stato Mme Noëlle Lenoir (10 ottobre 2012-16 aprile 2014).

[3] L'art. 4 della Decisione definisce i conflitti come "una situazione d'interferenza tra i doveri del deputato e un interesse privato che, per sua natura e sua intensità, può ragionevolmente essere ritenuto in grado di influenzare, anche solo apparentemente, l'esercizio delle sue funzioni parlamentari".

[4] *Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life*, Chairman Lord Nolan (Vol. 1: Report, Cm 2850-1, May 1995); [qui](#) un sommario.

[5] Si tratta dei fondamentali principi di *selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty, leadership*.

[6] Nella definizione riportata nella Risoluzione approvata dalla Camera dei Comuni il 15 luglio del 1947 ed emendata il 6 novembre 1995, la *advocacy rule* è così individuata:

*"It is inconsistent with the dignity of the House, with the duty of a Member to his constituents, and with the maintenance of the privilege of freedom of speech, for any Member of this House to enter into any contractual agreement with an outside body, controlling or limiting the Member's complete independence and freedom of action in Parliament or stipulating that he shall act in any way as the representative of such outside body in regard to any matters to be transacted in Parliament; the duty of a Member being to his constituents and to the country as a whole, rather than to any particular section thereof: and that in particular no Members of the House shall, in consideration of any remuneration, fee, payment, or reward or benefit in kind, direct or indirect, which the Member or any member of his or her family has received is receiving or expects to receive advocate or initiate any cause or matter on behalf of any outside body or individual, or urge any other Member of either House of Parliament, including Ministers, to do so, by means of any speech, Question, Motion, introduction of a Bill or Amendment to a Motion or a Bill"*.

[7] *Code of Conduct together with the Guide to the Rules relating to the conduct of members*, aggiornato il 17 marzo 2015. Il testo vigente, come aggiornato, prevede l'applicazione delle regole deontologiche ai membri della Camera relativamente "a tutti gli aspetti della loro vita pubblica", senza che abbia rilevanza ciò che i "membri fanno nella loro vita esclusivamente privata e personale (par. 2 del Codice).

[8] Alla Camera dei Comuni sono stati istituiti, precisamente, quattro distinti *Registers of Interests*, riservati rispettivamente ai parlamentari, ai loro collaboratori, ai giornalisti della stampa parlamentare e ai gruppi parlamentari (*All Party Groups*).

[9] Finalità della legge del 2009, espressamente dichiarata nei documenti preparatori, è quella di ripristinare le basi della fiducia dei cittadini verso il Parlamento, ponendo limiti all'autonomia di questo suo ramo (per quel che attiene alla disciplina di talune prerogative dei suoi membri) senza con ciò aprire indiscriminatamente la via alla cognizione del giudice ordinario sulla materia.

[10] *Caso Hoon v. United Kingdom* (2014). Il ricorso riguardava, in particolare, i provvedimenti adottati dalla Camera dei Comuni nei confronti di un ex membro (che aveva ricoperto anche la carica di Segretario di Stato per la Difesa), a seguito della diffusione di un'inchiesta giornalistica da cui erano emersi i suoi propositi di accettare incarichi privati retribuiti di

consulenza in materie connesse alla precedente attività politico-parlamentare.

[11] In epoca contemporanea, la sanzione della *expulsion* è stata applicata dalla Camera dei Comuni tre volte: nel 1922, nel 1947 e nel 1953. Secondo l'opinione emersa in seno al *Committee on Standards and Privileges*, il ricorso raro ed episodico a questa misura appare motivato dal suo carattere estremo e dalla cautela verso provvedimenti suscettibili di interferire con le scelte dell'elettorato. Il relativo procedimento, inoltre, presenterebbe aspetti di dubbia compatibilità con lo *Human Rights Act 1998*, come rilevato già nel 1999 dal *Joint Committee on Parliamentary Privilege*.

[12] Mette conto segnalare che, con risoluzione adottata nel 2003, è stata introdotta alla Camera dei Comuni la misura disciplinare della sospensione dell'indennità corrisposta ai suoi componenti.

[13] Si veda la relazione del Governo *Recall of MPs Draft Bill*, pubblicata nel dicembre 2011. Le valutazioni del *Political and Constitutional Committee* della Camera dei Comuni sono esposte nella relazione pubblicata il 18 ottobre 2012, *Recall of MPs: Government Response to the Committee's - First Report of Session 2012-13*.

[14] La legge ha ricevuto il *Royal Assent* il 26 marzo 2015 ed è entrata immediatamente in vigore, salvo alcune minori disposizioni per le quali è prevista l'adozione di normative ministeriali di attuazione.

[15] La legge, all'art. 9, detta la formula della petizione sottoposta agli elettori: "By signing in the box below, you are signing a petition for [name of the MP], the MP for [name of constituency], to lose [his/her] seat in the House of Commons, and for a by-election to be held to decide who should be the MP for that constituency. The loss of [his/her] seat does not prevent the MP standing in this by-election".

[16] Un potenziamento delle prerogative del *Committee* si è avuto con l'approvazione dello *Ethics Reform Act* del 1989, che lo ha dotato di più incisivi poteri soprattutto con riferimento agli obblighi di trasparenza finanziaria posti sui membri e sui dipendenti della Camera.

[17] Si tratta del cosiddetto *Hiss Act* (dal nome di un funzionario federale condannato per aver comunicato informazioni riservate a potenze straniere), approvato nel 1954 e consolidato nello *5 U.S.C. §§ 8311 et seq.*

[18] *Office of Congressional Ethics Code of Conduct* (2011).

[19] Si tratta delle *Rules for the conduct of investigations*, nella versione aggiornata al gennaio 2013.

## La disciplina dell'attività di lobbying in Francia, Germania, Regno Unito e USA

### Francia

Nel 2009 le due Camere del Parlamento francese, l'Assemblea nazionale (AN) e il Senato, hanno avviato alcune iniziative per disciplinare le attività di lobbying al loro interno, in modo tale da garantire una maggiore trasparenza della vita politica e prevenire eventuali rapporti illeciti tra parlamentari e gruppi d'interesse.

#### a) Assemblea nazionale

Il 2 luglio 2009, l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea nazionale (*Bureau de l'Assemblée Nationale*) aveva adottato alcune prime regole di trasparenza e di etica applicabili all'attività dei rappresentanti dei gruppi di pressione (*lobbies*) presso tale Camera, contenute in uno specifico "Codice di condotta" (*Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts*).

Il 2 luglio 2009 l'Ufficio di Presidenza aveva anche previsto l'introduzione nella "[Istruzione generale dell'Ufficio di Presidenza](#)" (documento che contiene alcune disposizioni normative adottate dall'Ufficio di Presidenza dell'AN che completano il [Regolamento dell'Assemblea nazionale](#)), di una norma specifica dedicata ai "rappresentanti di interessi" e alle loro condizioni di accesso presso la sede dell'Assemblea nazionale, successivamente abrogata. La norma, che era contenuta nell'art. 26, paragrafo III-B dell'Istruzione generale, prevedeva che i

"rappresentanti di interessi pubblici o privati", iscritti in un elenco fissato dal *Bureau de l'Assemblée* o da una sua delegazione competente, e reso pubblico, disponessero di *badges* - validi un'intera giornata - che permettessero l'ingresso presso il *Palais Bourbon* (sede dell'Aula dell'Assemblea nazionale), con specifico accesso ad alcuni ambienti limitrofi all'Aula, con alcune limitazioni di giorni e orari.

Dopo l'introduzione di tali norme, l'Ufficio di Presidenza ha costituito, nel luglio 2012, un gruppo di lavoro presso l'Assemblea nazionale, presieduto dal vice-presidente Christophe Sirugue - anche Presidente della "*Délégation chargée des représentants d'intérêts*" - per lo studio della regolamentazione dell'attività di lobbying presso altre istituzioni parlamentari europee e per il miglioramento della disciplina di tale attività presso l'AN. A conclusione di tale studio, il 27 febbraio 2013, il Presidente Sirugue ha presentato all'Ufficio di Presidenza una relazione conclusiva del lavoro svolto (*Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*), contenente alcune proposte di riforma in materia.

Sulla base di tale Rapporto, l'Ufficio di Presidenza ha quindi stabilito nel febbraio 2013 alcune disposizioni per una migliore regolazione dell'attività di lobbying e il 26 giugno 2013 ha approvato il nuovo Codice di condotta dei rappresentanti di interessi, successivamente riformulato il 13 luglio 2016 (*Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts*).

È stato inoltre abrogato il paragrafo dell'art. 26 dell'*Instruction générale du Bureau*, relativo alle regole di accesso dei rappresentanti di interessi al *Palais Bourbon*. Con tale intervento normativo si è inteso vietare ai "lobbisti" di accedere in particolare ad alcune sale limitrofe all'Aula. Inoltre l'Ufficio di Presidenza ha approvato una modifica dell'Istruzione generale volta a favorire la pubblicità di eventuali audizioni di rappresentanti di interessi. Il nuovo c. 1°, lettera d), dell'art. 22 dell'*Instruction général du Bureau* dispone infatti che le relazioni, i pareri e gli altri documenti presentati alla Presidenza dell'Assemblea da una commissione, una delegazione, un ufficio o altro organo dell'Assemblea nazionale debbano contenere, in allegato, la menzione dell'insieme delle audizioni realizzate dal relatore nell'ambito del proprio lavoro parlamentare. Se un'audizione non è stata condotta, ciò deve essere segnalato nel documento. Nell'allegato devono inoltre essere indicate in maniera distinta le audizioni di rappresentanti di interessi iscritti nel registro. Nella disciplina della materia, era previsto, per i rappresentati di interessi che intendevano accedere presso la sede dell'AN un "registro dei rappresentanti d'interessi" (*tableau de représentants d'intérêts*), successivamente soppresso, disponibile sul sito dell'AN.

Il codice di condotta in vigore prevede che nei loro contatti con i deputati i rappresentanti di interessi devono indicare la loro identità, l'organismo per cui lavorano e gli interessi che rappresentano.

I rappresentanti di interessi si conformano alle regole di accesso e di circolazione nei locali dell'AN e sono tenuti a portare un *badge* in evidenza, essi hanno accesso ai locali nel quadro della loro missione specifica e non possono accedere a locali diversi.

Essi non possono cedere a titolo oneroso dei documenti parlamentari o qualunque altro documento dell'AN, è vietato loro di utilizzare il logo dell'AN e l'aggettivo "parlamentare" per qualificare gli eventi organizzati o le strutture predisposte.

Le informazioni portate ai deputati dai rappresentanti di interessi devono essere aperte senza discriminazione a tutti i deputati indipendentemente dall'appartenenza politica, le informazioni non devono contenere elementi volontariamente inesatti destinati ad indurre i deputati in errore.

Ogni attività pubblicitaria o commerciale è proibita ai rappresentanti di interessi, così come l'utilizzo dei locali dell'AN per eventi legati alla promozione di interessi.

I rappresentati di interessi devono far figurare chiaramente i nomi degli enti finanziati le manifestazioni o le strutture a cui partecipano i parlamentari, devono informare sistematicamente i parlamentari del costo degli inviti indirizzati al fine di permettere loro di conformarsi agli obblighi previsti nel codice deontologico dei deputati.

La regolamentazione del registro dei rappresentanti d'interessi è stata in vigore fino al 2017, allorché la *Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte*

*contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* ha conferito all'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*) il compito di istituire un repertorio digitale nazionale dei rappresentanti di interessi (*répertoire numérique national des représentants d'intérêts*). Il registro dell'AN è stato quindi soppresso.

L'iscrizione dei rappresentati di interessi presso l'Alta autorità è possibile, dal luglio 2017, sull'[apposito spazio del sito dell'Alta autorità](#).

In ogni caso i rappresentanti di interesse devono rispettare l'insieme di diritti e di doveri deontologici rispettando il codice di buona condotta dell'AN.

Per ulteriori informazioni si veda la scheda informativa in materia pubblicata sul sito dell'AN: "[Répresentants d'intérêts à l'Assemblée nationale](#)".

#### b) Senato

Il 7 ottobre 2009 anche l'Ufficio di Presidenza del Senato (*Bureau du Sénat*) ha adottato una serie di misure volte a inquadrare meglio, in termini di trasparenza, deontologia ed equità, le attività di *lobbying* presso tale organo.

La disciplina dell'attività dei gruppi d'interesse si basa su alcuni testi:

- un capitolo dell'**Instruction générale** dell'Ufficio di Presidenza del Senato (**Chapitre XXII bis**), introdotto con l'*Arrêté n. 2009-232 du 7 octobre 2009* e modificato nel 2017, secondo il quale (comma 2) "il diritto d'accesso al Senato è accordato, alle condizioni stabilite dai Questori, ai rappresentanti di interessi iscritti in un pubblico registro che si impegnano a rispettare il codice di condotta. La loro lista è pubblicata sul sito internet del Senato";
- un Codice di condotta (2009, sostituito nel 2017), applicabile ai rappresentanti di interessi per quanto riguarda la loro attività professionale e i loro rapporti con i senatori (**Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat**), che prevede diversi obblighi e divieti di carattere deontologico, tra i quali il divieto di presentare ai senatori informazioni "volontariamente incomplete o inesatte destinate a indurli in errore";
- un **arrêté de Questure** che regola le condizioni di accesso dei rappresentanti di interessi presso i locali del *Palais du Luxembourg*, sede del Senato (**Arrêté de Questure n. 2010-1258 del 1° dicembre 2010**).

Il codice di condotta prevede anche la pubblicazione sul sito internet del Senato degli inviti all'estero indirizzati ai senatori, ai loro collaboratori ed ai funzionari del Senato. Il mancato rispetto delle regole di deontologia fissate dal codice di condotta può determinare l'eventuale ritiro del diritto di accesso al Senato.

Si ricorda peraltro che l'Ufficio di presidenza del Senato ha deciso nel 2017 di mantenere un sistema di accesso con iscrizione dei rappresentanti di interessi su una lista propria al Senato e pubblicata sul sito Internet. I rappresentanti di interessi che desiderano ottenere un titolo di accesso al Senato devono riempire il formulario di iscrizione (*formulaire d'inscription*) sul sito del Senato.

Per ulteriori informazioni si veda la scheda informativa in materia, pubblicata sul sito del Senato, *Les représentants d'intérêts au Sénat*, e in particolare il documento *Les représentants d'intérêts au Sénat. Vade-mecum pour la mise en oeuvre de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.

#### c) La legge del 2016

Nel dicembre 2016 è stata approvata la *Loi n. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, dopo poco più di otto mesi dalla presentazione all'Assemblea nazionale del relativo progetto di legge.

L'art. 25 della legge n. 2016-1691 mira a istituire un repertorio digitale dei rappresentanti di interessi presso i poteri pubblici<sup>[1]</sup>. Esso definisce la rappresentanza di interessi (*représentation d'intérêts*) e il perimetro degli attori pubblici per i

quali l'esercizio di tale attività comporta l'iscrizione obbligatoria in un registro pubblico, la cui tenuta è affidata all'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica (*Haute autorité pour la transparence de la vie publique* - HATVP). Tale iscrizione implica un certo numero di esigenze deontologiche per i rappresentanti, allo scopo di assicurare la trasparenza delle loro relazioni con gli attori pubblici, la cui inosservanza può comportare una sanzione pecuniaria da parte dell'Alta autorità.

Sono pertanto rappresentanti di interessi le persone morali di diritto privato, gli enti pubblici o gruppi pubblici che esercitano un'attività industriale e commerciale, gli organismi di cui al capitolo I del titolo I del libro VII del codice del commercio (vale a dire le camere di commercio e dell'industria territoriali e dipartimentali) e al titolo II del codice dell'artigianato (vale a dire le camere dei mestieri e dell'artigianato), di cui un dirigente, un impiegato o un membro ha per attività principale o regolare di influenzare la decisione pubblica, soprattutto sul contenuto di una legge o di atto regolamentare, entrando in comunicazione con:

- un membro del Governo o del gabinetto ministeriale;
- un deputato, un senatore, un collaboratore del Presidente dell'Assemblea nazionale o del Presidente del Senato, di un deputato, di un senatore o di un gruppo parlamentare, così come con gli agenti dei servizi delle assemblee parlamentari;
- un collaboratore del Presidente della Repubblica;
- il direttore generale, il segretario generale, o il loro vice, o un membro del collegio o di una commissione investita del potere di sanzione di un'autorità amministrativa indipendente o di un'autorità pubblica indipendente;
- una persona titolare di un impiego o di una funzione conferiti dal Governo con nomina decisa in Consiglio dei Ministri;
- una persona titolare di una funzione o di un mandato previsto dalla legge, tra cui: presidente di consiglio regionale, presidente di consiglio dipartimentale, sindaco di un comune con più di 20.000 abitanti; consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali; direttori, direttori aggiunti e capi di gabinetto di autorità territoriali;
- un agente pubblico avente un impiego deciso da un decreto ministeriale, previo avviso del Consiglio di Stato.

Sono ugualmente rappresentanti di interessi le persone fisiche che non sono dipendenti dalle citate persone morali e che esercitano a titolo individuale un'attività professionale alle medesime condizioni.

Tutti i rappresentanti di interessi comunicano all'HATVP, mediante un teleservizio, le informazioni concernenti la loro identità e il campo di attività, nonché altri dati, tra cui le azioni compiute in materia di rappresentanza di interessi precisando il totale delle spese dell'anno precedente, il numero delle persone impiegate e la cifra di affari dell'anno precedente, le organizzazioni professionali o sindacali o le associazioni in relazione agli interessi rappresentati.

I rappresentanti di interessi devono dichiarare, tra l'altro:

- di astenersi dal proporre o consegnare alle persone con cui entrano in contatto regali, doni o qualsiasi vantaggio di valore significativo;
- di astenersi da ogni incitamento a infrangere le regole deontologiche applicabili alle persone interessate;
- di astenersi dall'ottenere o cercare di ottenere delle informazioni o decisioni comunicando a tali persone deliberatamente informazioni errate o ricorrendo a manovre destinate a ingannarle;
- di astenersi dal divulgare a terzi le informazioni ottenute con finalità commerciali o pubblicitarie;
- di astenersi dal vendere a terzi copie di documenti del Governo, di un'autorità amministrativa o pubblica indipendente o di usare carta intestata e loghi di autorità pubbliche o di organi amministrativi.

L'HATVP può farsi comunicare dai rappresentanti di interessi ogni informazione o documento necessario all'esercizio della sua missione, senza che le possa essere opposto il segreto

professionale.

L'Alta autorità emette delle decisioni motivate; nessuna decisione può essere assunta senza che il diretto interessato o il suo rappresentante sia stato ascoltato o convocato.

La legge prevede che le regole applicabili ai rappresentanti di interessi all'interno di ciascuna assemblea parlamentare sono determinate e attuate nel rispetto delle condizioni fissate dall'[art. 4 quinquies dell'ordinanza n. 58-1100](#) relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari (*ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*), contestualmente modificato. L'[art. 4 quinquies](#) sancisce che l'Ufficio di presidenza delle assemblee parlamentari determini le regole applicabili ai rappresentanti di interessi entrando in comunicazione con deputati, senatori, gruppi parlamentari, collaboratori dei parlamentari o dei gruppi parlamentari, agenti dei servizi delle assemblee parlamentari.

L'organo incaricato della deontologia parlamentare all'interno dell'assemblea si assicura del rispetto delle regole da parte dei rappresentanti di interessi. Se tale organo constata che un soggetto, quale un deputato o un senatore, ha risposto favorevolmente a una richiesta effettuata da un rappresentante di interessi, informa la persona interessata e gli indirizza delle osservazioni, senza renderle pubbliche.

Germania

Il *Bundestag* è stato il primo Parlamento in Europa a prevedere disposizioni specifiche volte a regolare i rapporti istituzionali con i gruppi di pressione. In attuazione di una decisione del 21 settembre 1972 concernente la registrazione di associazioni e di loro rappresentanti (*Beschluß über die "Registrierung von Verbänden und deren Vertreter"*), l'Allegato 2 al Regolamento del *Bundestag* ([Anlage 2 – Registrierung von Verbänden und deren Vertretern](#))[2] stabilisce che ogni anno è elaborata una lista pubblica (*öffentliche Liste*) in cui vengono registrate tutte le associazioni che intendono rappresentare o difendere interessi di fronte al *Bundestag* o al Governo federale. L'iscrizione nel registro rappresenta una condizione preliminare perché i rappresentanti dei gruppi di pressione possano partecipare alle audizioni nelle commissioni parlamentari e accedere ai locali parlamentari previo rilascio di una tessera di riconoscimento (*Hausausweis*).

Al momento dell'iscrizione, i rappresentanti dei gruppi di pressione devono fornire le seguenti indicazioni: nome e sede dell'associazione; composizione della presidenza e degli altri organi direttivi; ambito di interesse dell'associazione; numero dei membri; nome dei rappresentanti dell'associazione; indirizzo dell'ufficio presso la sede del *Bundestag* e del Governo federale. Questi dati vanno inseriti in un apposito modulo di registrazione (*Meldeformular*), che può essere utilizzato anche per successive modifiche. Il modulo sottoscritto, insieme allo statuto dell'associazione da registrare - nel caso in cui esso rappresenti la base giuridica di quest'ultima -, deve essere inviato per iscritto e a mezzo posta all'archivio parlamentare.

È importante sottolineare che il registro delle associazioni non ha alcuna rilevanza giuridica. È infatti stato istituito allo scopo di garantire la trasparenza dell'attività di *lobbying* in ambito parlamentare e di fornire all'occorrenza un supporto informativo per i lavori del *Bundestag* e delle commissioni. Come disposto dal Regolamento parlamentare, l'inserimento nella lista non conferisce automaticamente al gruppo accreditato il diritto di pretendere un trattamento privilegiato, né quello di essere audito dalle commissioni parlamentari. Il *Bundestag* può infatti decidere di sospendere unilateralmente la validità della tessera di riconoscimento per accedere agli uffici parlamentari e, d'altra parte, le commissioni possono, nel caso lo ritengano necessario, invitare alle riunioni anche associazioni o esperti che non sono iscritti nel registro.

In base ad una decisione adottata dal *Presidium* del *Bundestag* il 14 marzo 1973, la registrazione nella lista non può riguardare enti, fondazioni ed istituti di diritto pubblico nonché le loro confederazioni, poiché tali organismi non sono considerati associazioni nel senso inteso dal Regolamento parlamentare. Non possono inoltre figurare nel registro parlamentare delle *lobby* le organizzazioni i cui interessi siano già rappresentati su base sovranazionale, le associazioni appartenenti ad una confederazione già registrata, singole società o singole imprese.

Il Regolamento parlamentare stabilisce che la lista debba essere pubblicata annualmente dal Presidente del *Bundestag* in un supplemento della Gazzetta ufficiale federale (*Bundesanzeiger*)<sup>[3]</sup>. Attualmente figurano nel registro, consultabile anche sul sito internet del *Bundestag*, 2.348 associazioni<sup>[4]</sup>. Col passare degli anni, il numero di iscritti è sensibilmente aumentato (all'inizio i gruppi registrati erano 635, nel 1996 erano diventati 1614) e si sono ampliati i campi d'interesse in cui operano tali organizzazioni. Inizialmente il ruolo principale era svolto dalle *lobby* del settore primario e secondario, vale a dire del mondo economico agricolo e industriale. Oggi si rileva una maggiore partecipazione del settore terziario e, in particolare, di organizzazioni non governative impegnate nella tutela dell'ambiente e nel volontariato che necessitano dell'accredito del Parlamento per poter svolgere ufficialmente attività politica a livello federale.

Oltre alle audizioni formali in commissione, i principali momenti di contatto e di confronto tra parlamentari e rappresentanti di gruppi di interesse hanno luogo durante le c.d. "serate parlamentari" (*Parlamentarische Abende*): si tratta di riunioni informali tra deputati, ministri e rappresentanti delle *lobby*, che vengono organizzate nel corso delle sessioni parlamentari per agevolare lo scambio diretto di informazioni fra politici ed esperti sui temi più svariati.

#### Regno Unito

Fonte normativa di riferimento per la disciplina dell'attività di *lobbying* è, nel Regno Unito, il *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*. La nuova legge, promulgata il 30 gennaio 2014<sup>[5]</sup>, ha costituito una significativa innovazione, ove si consideri che l'ordinamento britannico non contemplava una specifica disciplina delle attività di *lobbying*, fenomeno la cui stessa individuazione è stata per lungo tempo oggetto di divergenze interpretative relativamente alle attività - definite anche di *public affairs* o di *public relations* - che ad esso debbono tipicamente correlarsi; né prevedeva forme obbligatorie di registrazione dei soggetti che tali attività esercitano.

La legge introduce un registro degli esercenti professionali di attività di *lobbying* (*consultant lobbyists*) e ne disciplina le forme di pubblicità, con riguardo, tra l'altro, ai rapporti con i committenti e ai limiti di spesa per le campagne elettorali che si applicano ai candidati e alle organizzazioni non appartenenti a partiti politici registrati, questi ultimi altrimenti soggetti a particolari regole di trasparenza e contabilità<sup>[6]</sup>.

Sotto il profilo soggettivo, per *consultant lobbyist* si intende la persona - fisica o giuridica - che, nell'esercizio di un'attività professionale, per conto di terzi e dietro remunerazione, effettui comunicazioni, in forma scritta od orale, personalmente ad un membro del Governo del Regno Unito (o ai titolari di posizioni equivalenti) in materia di politiche del Governo, legislazione, conclusione di contratti pubblici, rilascio di autorizzazioni e concessioni, o relativamente all'adozione di ogni altro atto da parte della pubblica amministrazione (art. 2; *Schedule 1*). Alcune esenzioni dall'obbligo di registrazione sono previste dal testo normativo (oltre che per i funzionari o rappresentanti di Stati esteri) in relazione all'ipotesi in cui il *lobbying*, benché svolto in forma professionale, abbia carattere residuale od incidentale nel quadro di attività professionali considerate nel loro complesso<sup>[7]</sup>.

La tenuta del registro è affidata ad un organo monocratico di nuova istituzione e posto in condizione di autonomia dal governo e dal settore industriale di riferimento, il *Registrar of Consultant Lobbyists*, il cui ufficio vigila sul possesso dei requisiti da parte degli operatori che vi sono iscritti nonché sull'osservanza degli obblighi di trasparenza relativamente alla pubblicazione dei dati dei loro clienti, di cui è prescritto l'aggiornamento su base trimestrale (a tale riguardo l'Ufficio ha pubblicato una guida per i relativi adempimenti<sup>[8]</sup>). L'esercizio dell'attività suddetta senza previa registrazione, oppure la comunicazione a tal fine di dati incompleti o inaccurati, costituiscono comportamenti dalla legge qualificati come reati (art. 12); il *Registrar* è tuttavia abilitato, nei casi meno gravi, ad irrogare sanzioni pecuniarie (a titolo di *civil penalty*, fino a 7.500 sterline) anziché a deferire gli interessati all'autorità giudiziaria (artt. 14, 16).

Le ulteriori disposizioni del testo normativo perseguono analoghe finalità di trasparenza e, come anticipato, definiscono i limiti di spesa applicabili in relazione alle campagne



elettorali indipendenti (ossia svolte da soggetti od organizzazioni non riconducibili a partiti politici registrati), superati i quali essi ricadono nella disciplina riservata a questi ultimi; ed introducono per le organizzazioni sindacali l'obbligo di tenere ed aggiornare il registro dei propri iscritti, sottoposto alla vigilanza del *Certification Officer*.

Pare utile segnalare come il testo normativo, intervenuto in un ambito precedentemente caratterizzato dal ricorso a strumenti autodisciplinari e deontologici adottati dagli operatori su base volontaria, rappresenti il punto di approdo di un lungo dibattito politico-istituzionale. In assenza di una disciplina legislativa, il tema - già posto in rilievo dal *Nolan Committee* nel più generale contesto delle regole di comportamento da osservarsi nella "vita pubblica"[9] - era stato oggetto di una specifica indagine avviata nel 2007 dal *Public Administration Committee* della Camera dei Comuni, che aveva formulato nella relazione finale raccomandazioni volte a garantire la trasparenza delle decisioni governative rispetto all'influenza di interessi esterni, tra cui, appunto, quella di istituire un registro pubblico delle *lobbies* e dei rispettivi agenti o rappresentanti[10]. Sulla base di valutazioni diverse, e nel presupposto che i rapporti tra i gruppi di interesse e le autorità pubbliche fossero già soggiacenti alle generali regole di trasparenza prescritte dal *Freedom of Information Act 2000*, il Governo ritenne di non dare seguito alla proposta della commissione parlamentare[11]; la stessa commissione Nolan, d'altra parte, aveva a suo tempo formulato parere negativo relativamente all'istituzione di un registro delle *lobbies* operanti nello specifico ambito parlamentare, poiché ciò avrebbe potuto ingenerare nel pubblico l'erronea opinione - con il rischio inoltre di agevolare possibili discriminazioni e distorsioni - che l'unico modo, o quantomeno il più efficace, di entrare in contatto con la rappresentanza politica fosse quello di ricorrere alla mediazione dei gruppi di pressione così formalizzati e ai loro esponenti.

Le considerazioni del *Public Administration Committee*, ribadite nel 2009 in un documento di replica al Governo[12], hanno tuttavia dato impulso affinché gli operatori del settore provvedessero a dotarsi di codici di condotta, nei quali sono stati recepiti i criteri di comportamento - i "sette principi della vita pubblica" - di generale applicazione e vincolanti per i titolari di cariche e di uffici pubblici[13].

Norme autodisciplinari sono state adottate, in particolare, dalla *Association of Professional Consultant* (APPC)[14], in recepimento anche delle note raccomandazioni formulate nel 1991 dal *Committee on Standards in Public Life*. Aggiornate nel 2012, esse prevedevano per le società aderenti - la maggior parte di quelle operanti nel settore della "consulenza politica" - l'iscrizione in un apposito registro e l'impegno a conformare il proprio operato a criteri di trasparenza, che comportano, tra l'altro, la regolare pubblicazione dell'elenco dei clienti che si avvalgono dei loro servizi[15].

Prima di giungere all'introduzione, nel 2014, della specifica disciplina legislativa delle attività poste in essere dai gruppi di pressione, le discipline deontologiche (oggetto di costante riflessione per quanto concerne la loro adeguatezza ed efficacia nel settore privato[16]), sono venute in rilievo, inoltre, quali fonti di obblighi generali in materia di conflitti di interesse, alla cui osservanza sono tenuti i possibili destinatari - i "soggetti passivi" - delle attività delle *lobbies* al fine di prevenire ogni interferenza tra interesse pubblico ed interessi privati; tali obblighi sono stati trasposti nei codici di condotta destinati rispettivamente al pubblico impiego e ai membri di Governo nonché, come si è già esposto, nelle regolamentazioni interne delle Assemblee legislative.

Sul versante della pubblica amministrazione, le regole al cui rispetto sono tenuti i funzionari hanno il diretto antecedente nei principi a suo tempo dettati dal *Nolan Committee*, ma si caratterizzano per la cogenza che deriva dal loro specifico consolidamento nel *Civil Service Code*[17], emanato inizialmente nel 1996, munito di base legislativa dal novembre 2010 - secondo quanto disposto dall'art. 5 del *Constitutional Reform and Governance Act 2010* - e aggiornato nel 2015. In attuazione delle previsioni di questo codice, destinate ad applicarsi nei confronti del personale del comparto pubblico, il contatto tra funzionari ed esponenti di agenzie di *lobbying* è considerato lecito purché trovi giustificazione nell'interesse delle Amministrazioni medesime; d'altra parte, nell'intrattenere relazioni con i lobbisti i funzionari debbono conformarsi scrupolosamente ai principi di onestà ed integrità del codice anzidetto,

che declinati nel caso specifico richiedono la netta distinzione dei ruoli e precludono ogni comportamento diretto o potenzialmente idoneo ad esporre il proprio operato ad indebiti condizionamenti[18].

Le regole di comportamento derivate dai già richiamati "sette principi della vita pubblica", infine, connotano l'impianto deontologico delle previsioni in materia di *lobbying* al cui rispetto sono tenuti, in ragione del loro *status*, i soggetti che rivestono cariche di governo oppure siano membri del Parlamento.

Ai primi si applica il *Ministerial Code*[19] (aggiornato nel maggio 2010, subito dopo l'insediamento dell'attuale Governo liberal-conservatore), che individua in dettaglio comportamenti dai quali astenersi in quanto possono esporre il beneficiario al rischio, reale od apparente, di influenze estranee o determinare l'insorgenza di conflitti di interesse: in particolare, agli ex-ministri è espressamente precluso lo svolgimento di attività di *lobbying* per il biennio successivo alla cessazione della carica, e l'accettazione da parte loro di incarichi nello stesso periodo è in ogni caso sottoposta al vaglio di una commissione *ad hoc*, l'*Advisory Committee on Business Appointments* (art. 7.25).

Ai membri del Parlamento si applicano il *Code of Conduct* e le correlate risoluzioni della Camera di appartenenza[20], che a tutela della dignità e dell'indipendenza dell'istituzione dichiarano la totale incompatibilità con il mandato parlamentare della *paid advocacy* e di ogni attività parlamentare svolta nell'esclusivo interesse di soggetti esterni e da questi remunerate.

#### Stati Uniti d'America

Negli Stati Uniti il fenomeno del *lobbying* costituisce un aspetto in certa misura strutturale dell'organizzazione del sistema della rappresentanza politica, che, sotto questo aspetto, presenta caratteristiche proprie e differenti dall'esperienza degli ordinamenti continentali europei. L'approccio ricorrente nell'analisi del fenomeno compiuta dall'angolo visuale della tradizione politico-istituzionale europea tende, com'è noto, a valutare se esso rappresenti, all'interno del circuito democratico, un elemento positivo di prossimità e di dialogo tra rappresentanti e rappresentati, o piuttosto un indice di inefficienza del sistema parlamentare, in quanto esso sarebbe così esposto al rischio di essere "catturato" dagli interessi particolari promossi dalle lobby più influenti, con immaginabili ricadute sull'effettività dei principi di democrazia ed uguaglianza.

Sebbene tali rischi non siano ignorati negli Stati Uniti, e trovino anzi riscontro nella sterminata produzione scientifica dedicata al tema, la possibilità per i cittadini di rivolgersi direttamente ai loro rappresentanti per tentare di ottenerne la tutela in sede istituzionale di propri interessi non è un aspetto in sé considerato negativamente; è la stessa Costituzione, nel primo emendamento, a garantire il "*right to petition the government for redress or grievances*", che costituisce dunque un elemento non solo tipico, ma costituzionalmente garantito della struttura della rappresentanza politica statunitense.

La piena liceità del *lobbying* e l'ampia diffusione che il fenomeno da tempo ha avuto negli Stati Uniti, propiziata dal peculiare modello costituzionale, non hanno tuttavia impedito che si ponesse la questione di disciplinarlo per impedirne la degenerazione. Tralasciando i precedenti legislativi del XIX secolo[21] - che attestano in ogni caso il radicamento storico del fenomeno e la precocità della risposta ordinamentale -, una prima organica disciplina fu introdotta con il *Federal Regulation of Lobbying Act* del 1946, nelle cui disposizioni si rispecchiava l'approccio normativo rivolto, per un verso, ad assicurare la trasparenza del fenomeno, e per altro verso a sanzionare i comportamenti illegittimi, ossia posti in essere travalicando i limiti del *right to petition* garantito dalla Costituzione federale. Tali finalità erano perseguite dalla legge (inserita nel più ampio *Legislative Reorganization Act*) principalmente attraverso l'obbligo di registrazione posto su quanti svolgevano attività di *lobbying*, assieme a quello di redigere rendiconti periodici delle spese e dei finanziamenti ottenuti. In particolare, essa prescriveva la registrazione dei *lobbyists* presso la Presidenza del Congresso e della Camera dei Rappresentanti nonché la *disclosure* dei loro clienti, dei pagamenti da questi ricevuti e di ogni altro contributo finanziario alla loro attività; essi avrebbero inoltre dovuto fornire la

resocontazione delle entrate e delle spese, e indicare gli articoli di stampa pubblicati su loro impulso, nonché i singoli provvedimenti legislativi per il cui esito, qualunque fosse, essi si erano attivati.

L'efficacia della legge federale fu tuttavia minata dalle difficoltà applicative determinate dalla mancanza di concreti poteri attribuiti alle figure che avrebbero dovuto garantirla in ciascuna delle due Camere, il *Clerk of the House* e il *Secretary of the Senate*, e dallo scarso coordinamento di questi uffici tra loro e con il Dipartimento della Giustizia. La sua incidenza fu inoltre indebolita dalla giurisprudenza della Corte Suprema, che, pur dichiarando nel 1954 costituzionalmente legittime le sue disposizioni, ne limitò in effetti la portata applicativa[22].

Dopo alcuni infruttuosi tentativi, per una riforma legislativa in materia si è dovuti attendere il 1995 e l'approvazione del *Lobbying Disclosure Act* (*Public Law 104-65*, 19 dicembre 1995), la cui principale finalità è stata quella di colmare le lacune rivelate dall'esperienza applicativa pluridecennale della legge del 1946[23]. L'impianto della legge si caratterizza per l'obbligo di registrazione posto su qualunque soggetto eserciti attività di *lobbying* dietro remunerazione, indipendentemente dal fatto che la svolga all'interno o all'esterno delle istituzioni interessate, e per l'inclusione nell'ambito applicativo del *lobbying* nei confronti dell'Esecutivo, prima escluso. Sono stati inoltre tipizzati i contenuti della registrazione e dell'obbligo di rendiconto periodico, per introdurvi la puntuale indicazione delle generalità del cliente del lobbista, dell'eventuale esistenza di finanziamenti versati da altri soggetti, del concorso di enti stranieri in qualche modo collegati al cliente o in posizione di controllo sullo stesso, dell'ammontare delle somme guadagnate dal lobbista e delle spese da questo sostenute nell'attività prestata per il cliente. Le stesse modalità di registrazione e di *disclosure* sono state riformulate in modo da fare riferimento al cliente interessato, comprendendo tutti i lobbisti impiegati per la prestazione del servizio; le modalità della registrazione e le conseguenze dell'inottemperanza a tale obbligo sono oggetto di disposizioni assai specifiche e minuziosamente articolate. Sul piano sanzionatorio, l'opzione legislativa si è concentrata prevalentemente su sanzioni civili anziché penali, assegnando più incisivi poteri di intervento al *Secretary of the Senate* e al *Clerk of the House* e comunque riservando all'autorità giudiziaria (nella figura dell'*Attorney for the District of Columbia*) il compito di perseguire le eventuali infrazioni.

La legge del 1995 ha inoltre superato l'indeterminatezza definitoria della disciplina precedente con riguardo ai comportamenti qualificabili come *lobbying*. Volendo accennare ad alcune definizioni normative, viene in rilievo innanzitutto quella di lobbista, qualificato come colui che è impiegato da un cliente, dietro compenso pecuniario o di altro genere, per lo svolgimento di attività che comprendono più di un singolo contatto con determinate istituzioni, purché tale attività costituisca almeno il 20% del tempo impiegato come prestatore d'opera a favore del medesimo cliente nell'arco di un semestre.

Viene stabilita, inoltre, la rilevante distinzione tra le *lobbying firms* e le *lobbying organizations*: le prime costituite sia da persone fisiche che svolgono direttamente l'attività, sia da persone fisiche o giuridiche che impiegano altri soggetti per prestare il servizio ad un cliente terzo; le seconde costituite da enti o persone giuridiche (società, associazioni) che si avvalgono dell'attività di altri soggetti che effettuano attività di *lobbying* per conto dell'ente medesimo. Il cliente che si avvale dell'opera del lobbista, in base alla legge, è la persona o l'ente che impieghi persone dietro compenso pecuniario o di altro genere per svolgere attività di *lobbying* per proprio conto. Una volta individuati i profili soggettivi dell'attività, la legge ne definisce la natura e l'oggetto: integra l'attività di *lobbying* sia la comunicazione orale o scritta (*lobbying contact*) diretta ad un *covered executive or legislative branch official* e posta in essere nell'interesse di un cliente in riferimento a determinate attività istituzionali, sia ogni attività di preparazione, ricerca e, in generale, predisposizione di strumenti preordinata all'esecuzione di attività lobbistiche proprie od altrui (*lobbying activity*). Destinatari del contatto lobbistico possono essere, nell'Esecutivo, il Presidente ed il vice Presidente, i membri riferibili al suo staff ed altri soggetti che ricoprano posizioni di una certa rilevanza nell'amministrazione secondo le normative del settore; nel Legislativo, ovviamente, i membri del Congresso e ogni altro soggetto che per la posizione ricoperta si trovi con essi in diretto contatto. Le attività istituzionali in riferimento alle quali il contatto o la comunicazione assumono la qualificazione di

*lobbying* sono individuabili, utilizzando categorie proprie del nostro sistema, nell'attività legislativa, negli atti di indirizzo politico, nell'attività amministrativa, nei poteri di nomina a cariche che richiedano la ratifica del Senato.

Su queste premesse è intervenuta, nel 2007, l'ulteriore riforma introdotta con l'*Honest Leadership and Open Government Act* (Public Law 110-81, 14 settembre 2007), che ha modificato in più parti il *Lobbying Disclosure Act* del 1995. Le nuove disposizioni, in particolare, si concentrano sulla deontologia dei membri del Congresso e sulla trasparenza del loro operato, nell'intento di limitare l'ingerenza dei gruppi di pressione nei procedimenti legislativi e di porre un argine ai fenomeni di vicendevole ricambio tra ceto parlamentare ed esponenti degli interessi organizzati (proposito reso esplicito già nella rubrica del titolo primo del testo normativo: "*Closing the revolving door*").

In tale prospettiva la legge reca modifiche anche alla legislazione in materia di finanziamento delle campagne elettorali (segnatamente il *Federal Election Campaign Act* del 1971) e ai regolamenti parlamentari delle due Camere del Congresso, per la parte che di essi concerne la deontologia parlamentare nonché puntuali aspetti del procedimento legislativo (è il caso del cosiddetto fenomeno degli *earmarks* dei progetti di legge, ossia della prassi diretta a destinare, su impulso di *lobbies* e per mezzo di leggi *ad hoc*, risorse finanziarie a determinate categorie di soggetti in elusione dei diversi criteri allocativi stabiliti dall'Esecutivo). Altre regole, poste dalla legge o da questa aggiornate, codificano principi di "etica pubblica" alla cui osservanza sono tenuti anche gli esponenti dell'Esecutivo o i titolari di determinate funzioni all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Rafforzando il già vigente criterio delle "incompatibilità successive", il legislatore, in primo luogo, ha esteso a due anni il periodo (cosiddetto *cooling-off period*) in cui il funzionario precedentemente in servizio presso l'amministrazione del Senato con grado elevato (*senior executive personnel*), oppure prima assegnato all'ufficio di un Senatore, non può intraprendere l'attività professionale di *lobbyist*. Analoga limitazione, per la durata di un anno, è prevista per gli altri funzionari del Senato nonché per gli ex membri della Camera dei Rappresentanti.

La legge pone altresì obblighi di trasparenza con riguardo ai finanziamenti in favore di esponenti politici, ponendo regole applicabili alle diverse forme ed occasioni in cui, nell'esperienza politica degli Stati Uniti, conferimenti di denaro possono aver luogo: contributi elettorali, donazioni alle biblioteche presidenziali, erogazioni a comitati inaugurali oppure a convenzioni di partito per le elezioni primarie. Tali obblighi gravano pertanto sugli esponenti delle *lobbies*, richiedendo che essi rendano pubbliche, con cadenza semestrale, le donazioni superiori a \$ 200 effettuate in favore di candidati in competizioni politiche federali, nonché a detentori di cariche pubbliche, a comitati elettorali e a partiti politici; per converso, a tali soggetti è richiesto di rendere note le donazioni in loro favore raccolte da un lobbista il cui ammontare superi \$ 15.000 nell'arco di un semestre. La violazione, consapevole e fraudolenta, di tali prescrizioni da parte del lobbista lo espone all'irrogazione di pene pecuniarie (da \$ 50.000 a 200.000) e detentive (da 1 a 5 anni). Il membro del Congresso, dal canto suo, è escluso dalle prestazioni previdenziali erogate dal *Civil Service Retirement System* in caso di sua condanna per corruzione o per altri reati correlati.

L'aderenza a regole deontologiche del contegno dei membri del Congresso, così come dei candidati ad un seggio parlamentare o alla carica presidenziale, è disciplinata anche con riguardo a fattispecie particolari (talora già disciplinate nei regolamenti parlamentari), quali la partecipazione ad eventi sportivi o il viaggio a bordo di aerei gestiti da vettori non commerciali (casi in cui è richiesto al beneficiario il pagamento della prestazione secondo le tariffe di mercato) e la prescritta astensione dall'utilizzazione di aerei a titolo gratuito, a meno che ciò non sia determinato da comprovate ragioni di sicurezza.

Altre disposizioni della novella legislativa del 2007 riguardano le campagne elettorali e, precisamente, sono ritagliate su alcuni aspetti e momenti di queste, caratteristici della vita politica statunitense. Può segnalarsi, ad esempio, il divieto posto ai membri del Congresso di partecipare a manifestazioni organizzate in loro onore dal partito cui appartengono, se direttamente finanziate da un lobbista, a meno che il parlamentare medesimo non vi prenda parte in qualità di candidato alla carica di Presidente o di Vice-Presidente degli Stati Uniti.

- [1] L'art. 25 della legge n. 2016-1691 opera attraverso novelle, in particolare alla legge n. 2013-907 (*Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*).
- [2] Una traduzione in italiano dell'Allegato 2, a cura della Biblioteca della Camera, è presente nella documentazione allegata al dossier Materiali di legislazione comparata n. 28, *Codici deontologici e disciplina dell'attività di lobbying nei Parlamenti di Francia, Germania, Regno Unito e USA* (maggio 2012). A differenza del *Bundestag*, il Consiglio federale (*Bundesrat*), composto dai rappresentanti degli esecutivi dei *Länder*, non ha adottato analoghe disposizioni per disciplinare l'attività dei gruppi di pressione.
- [3] La versione ufficiale della lista, pubblicata sul *Bundesanzeiger* del 19 maggio 2017, è aggiornata al 4 maggio 2017:  
(  
<https://www.bundestag.de/blob/189456/130ebb7895b22f6a58da1dc805ceaadb/lobbylisteamtlich-data.pdf>).
- [4] Sul sito del *Bundestag* è disponibile l'elenco delle associazioni registrate presso il Parlamento, aggiornato alla data del 16 febbraio 2018:  
(  
<https://www.bundestag.de/blob/189476/053ef1529329ab5a4a77823a37e53648/lobbylisteaktuell-data.pdf>).
- [5] L'approvazione ha avuto luogo ad esito di un articolato esame parlamentare, a partire dalla presentazione del *bill* preceduta dalla pubblicazione, nel gennaio 2012, di un "libro bianco" del Governo, dal titolo *Introducing a Statutory Register of Lobbyists*.
- [6] La relativa disciplina, introdotta con il *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, è applicata sotto la supervisione della *Electoral Commission*, che ha adottato *linee - guida* in materia.
- [7] È da segnalare, a tale riguardo, che, a seguito di un emendamento approvato in corso di esame, la legge delimita la propria portata applicativa alle figure professionali che sono anche soggetti passivi dell'imposta sul valore aggiunto, con ciò esonerando coloro che, pur svolgendo attività di *lobbying* in forma professionale, per il loro volume di affari risultino al di sotto della soglia di imponibilità della *value added tax*.
- [8] Office of the Registrar of Consultant Lobbyists, *Guidance on compliance with the Register of Consultant Lobbyists*, luglio 2015.
- [9] Merita ricordare come il *Nolan Committee* avesse espressamente riconosciuto la liceità dell'attività di *lobbying* e affermato l'opportunità di regolamentarlo, sostenendo che "*it is the right of everyone to lobby Parliament and Ministers, and it is for public institutions to develop ways of controlling the reaction to approaches from professional lobbyists in such a way as to give due weight to their case while always taking care to consider the public interest*" (*First Report of the Committee on Standards in Public Life*, p. 35).
- [10] *House of Commons, Public Administration Select Committee, Lobbying: Access and influence in Whitehall* (Vol. 1: *Report and Appendix, together with formal minutes*, HC 36-1, 5 January 2009). A riprova della vitalità del dibattito in materia, merita segnalare che la proposta di istituire, con risoluzione parlamentare, un registro obbligatorio delle *lobbies*, stante l'insufficienza di un approccio meramente autodisciplinare, fu formulata, senza esito in Aula, nel 1991 dal *Select Committee on Members' Interests* della Camera dei Comuni ("*Parliamentary Lobbying*", 24 July 1991). Per contro, l'istituzione di un simile registro fu sconsigliata dal *Nolan Committee* nella prima (1995) e nella quinta (2000) relazione presentata dalla commissione.
- [11] *House of Commons, Public Administration Select Committee, Lobbying: Access and Influence in Whitehall: Government Response to the Committee's First Report of Session 2008-09* (HC 1058, 23 October 2009). Nel ritenere adeguato l'approccio autodisciplinare anziché legislativo alla questione del *lobbying*, il Governo accolse tuttavia altre raccomandazioni della commissione, dirette nel complesso ad accrescere la trasparenza dell'operato delle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i gruppi di interesse, tra cui la pubblicazione regolare degli incontri avuti dai loro esponenti con i Ministri e i Dipartimenti governativi.

[12] House of Commons, *Public Administration Select Committee, Lobbying: Developments since the Committee's First Report of Session 2008-09* (HC 108, 16 December 2009).

[13] Si tratta dei *Seven principles of public life* codificati dal *Committee on Standards in Public Life: Selflessness, Integrity, Objectivity, Accountability, Openness, Honesty, Leadership*.

[14] APCC *Code of Ethics and Code of professional Conduct*.

[15] Analoga emanazione di norme deontologiche destinate ai propri aderenti ha avuto luogo da parte delle altre maggiori associazioni di categoria: possono menzionarsi, rispettivamente, il codice di condotta della *Public Relations Consultancy Association (PRCA)*, e il *codice di condotta* adottato dal *Chartered Institute of Public Relations (CIPR)*; nel secondo testo, aggiornato nell'ottobre 2011, sono enunciati i principi di onestà, lealtà, trasparenza, integrità e confidenzialità a cui devono attenersi i soci con l'obiettivo di preservare la reputazione dell'associazione, ed è posto ad essi l'obbligo dichiarato di rispettare le leggi e le prescrizioni di ogni Paese in cui si trovino ad operare. D'altra parte, regole operative e di pratica professionale hanno trovato conforme espressione nei documenti deontologici autonomamente adottati da singole imprese del settore ad integrazione dei codici delle associazioni di categoria.

[16] Il *Public Administration Select Committee* della Camera dei Comuni ha dedicato al tema *lobbying* il dibattito del 7 gennaio 2010, in cui è stata ancora presa in considerazione l'adeguatezza dell'attuale assetto regolamentare autodisciplinare.

[17] *Civil Service Code* (aggiornato al marzo 2015).

[18] Si veda la *Guidance for Civil Servants: Contact with Lobbyists*.

[19] Cabinet Office, *Ministerial Code* (gennaio 2018).

[20] House of Commons, *Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members*; House of Lords, *Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct*.

[21] Occorre risalire al 1852 per rintracciare una prima embrionale disciplina del *lobbying* nella legge approvata dalla *House of Representatives* con cui veniva vietato a determinati soggetti di accedere al *floor of the House*. Risale, invece, al 1854 l'istituzione di un comitato preposto a vigilare sul conferimento di prebende ai membri del Congresso finalizzate a remunerarne il voto favorevole o contrario nelle votazioni dell'Assemblea.

[22] Per effetto della sentenza pronunciata nel caso *United States v. Harris* (347 U.S. 612 (1954)), l'efficacia della legge venne sostanzialmente ridotta dalla Corte Suprema ai soli casi in cui l'attività lobbistica si esplicasse attraverso la raccolta di finanziamenti espressamente finalizzati alle operazioni di condizionamento dei lavori parlamentari concernenti un determinato provvedimento, e mediante contatti diretti con membri del Congresso allo scopo di persuaderli ad ostacolarne o facilitarne l'approvazione; di conseguenza, parte cospicua del fenomeno lobbistico sfuggiva alla disciplina federale. Nel 1991, il *General Accounting Office* poteva infatti affermare che circa 10.000 dei 13.500 individui od organizzazioni operanti a Washington non era censita nei registri.

[23] Tali motivazioni sono espressamente svolte nella *relazione di accompagnamento* alla legge del 1995 presentata dal *Committee on the Judiciary* della Camera dei Rappresentanti (14 novembre 1995).

## Modifiche ai vitalizi e al trattamento economico dei parlamentari

*Nel corso della XVII legislatura sono state adottate diverse misure per la riduzione delle spese per i membri di governo e per i parlamentari. La materia dei vitalizi e del trattamento pensionistico dei parlamentari e dei consiglieri regionali è stata altresì oggetto di esame parlamentare nel corso della legislatura, con l'approvazione da parte della Camera dei deputati, nella seduta del 26 luglio 2017, di un testo volto a disporre l'applicazione di un nuovo trattamento previdenziale contributivo e la rideterminazione dei trattamenti e vitalizi in essere.*

## Disciplina dei vitalizi e del sistema previdenziale dei parlamentari e dei consiglieri regionali

Nei primi mesi della XVII legislatura è stato introdotto (con il c.d. [decreto IMU](#)) il divieto per i membri del governo di cumulare il trattamento stipendiale spettante in quanto componenti l'esecutivo con l'indennità parlamentare (o con il trattamento economico in godimento se dipendenti pubblici). Per i membri del governo non parlamentari, i c.d. "tecnici", la legge di stabilità 2014 ha previsto che il trattamento economico del membro di Governo non parlamentare che ha optato per lo stipendio di dipendente pubblico non può superare, comprese le componenti accessorie e variabili della retribuzione, quello complessivamente attribuito ai membri del Parlamento, fatta salva in ogni caso la contribuzione previdenziale che resta a carico dell'amministrazione di appartenenza.

Nel corso della legislatura, l'esame delle proposte di legge sui temi del trattamento economico dei parlamentari e delle modifiche alla disciplina sui contributi previdenziali sono state unificate, nel corso dell'iter parlamentare presso la I Commissione: nel mese di maggio 2017, si è convenuto di ridefinire il perimetro d'esame e di abbinare alle proposte di legge sul in corso di esame presso la medesima Commissione. La Commissione, dopo un'istruttoria legislativa che ha tenuto altresì conto dei principali [sistemi vigenti negli altri Paesi europei](#), ha elaborato un testo, successivamente [approvato dall'Assemblea della Camera dei deputati](#) che ha previsto l'applicazione di un sistema contributivo ai membri del Parlamento analogo a quello vigente per i dipendenti pubblici con i seguenti contenuti:

- veniva stato definito un sistema previdenziale, interamente contributivo, per i parlamentari in carica e per quelli cessati dal mandato che già percepivano gli assegni vitalizi o il trattamento previdenziale;
- era previsto che, ai fini della determinazione del trattamento previdenziale, i parlamentari fossero assoggettati al versamento di contributi previdenziali trattenuti d'ufficio sull'indennità parlamentare; nel caso in cui i parlamentari

optassero (ai sensi dell'articolo 68 del D. Lgs. 165/2001) per il trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza, in luogo dell'indennità parlamentare, gli stessi potevano chiedere di essere ammessi al versamento di contributi, allo scopo di ottenere la valutazione del mandato parlamentare ai fini previdenziali. In tal caso, le trattenute si sarebbero effettuate sulle competenze accessorie;

- la determinazione del trattamento previdenziale era effettuata con il sistema di calcolo contributivo vigente per la generalità dei lavoratori (moltiplicando il montante individuale dei contributi per i coefficienti di trasformazione in vigore per i lavoratori dipendenti e autonomi, di cui alla tabella A dell'allegato 2 della L. 247/2007, in relazione all'età del parlamentare al momento del conseguimento del diritto alla pensione);
- il montante contributivo individuale era individuato applicando alla base imponibile contributiva l'aliquota pari a quella per i lavoratori pubblici (art. 2, co. 2, L. 335/1995);
- il nuovo sistema previdenziale era esteso entro 6 mesi anche alle regioni (le regioni a statuto speciale e le province autonome erano tenute ad adeguarsi conformemente ai loro statuti).

Specifiche disposizioni riguardavano inoltre la sospensione in caso di elezione o nomina ad altra carica pubblica; la rivalutazione dei trattamenti previdenziali; la rideterminazione, da parte delle Camere, dell'ammontare di tutti gli assegni vitalizi e pensioni attualmente erogate in modo da adeguarle alle nuove norme introdotte dal provvedimento in esame; in ogni caso, l'importo risultante dalla rideterminazione non poteva essere superiore a quello del trattamento già percepito al momento dell'entrata in vigore della presente legge e non poteva essere inferiore a quello risultante dal calcolo figurativo, secondo le modalità previste dalla proposta di legge, sulla base dell'importo dei contributi previdenziali (del membro del Parlamento e dall'organo di appartenenza) applicato nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Per quanto riguarda la decorrenza del trattamento, era richiesto il raggiungimento di un'età pari a quella prevista per l'accesso alla pensione di vecchiaia dei lavoratori e delle lavoratrici dipendenti stabilita dalla legge Fornero (art. 24 del DL 201/2011); per i parlamentari che esercitavano o che avevano esercitato il mandato alla data di entrata in vigore della proposta di legge si applicavano i requisiti anagrafici vigenti, in base alle determinazioni delle Camere, a quella data.

L'[iter parlamentare](#) del provvedimento non si è concluso prima della fine della legislatura.

Parallelamente, dal mese di settembre 2015, il tema era stato trattato anche da [due proposte di legge costituzionali](#) in materia di vitalizi e trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali, di cui la I Commissione aveva avviato l'esame.

Alcune delle proposte di legge in materia di [trattamento economico dei parlamentari](#) erano altresì volte all'introduzione di una nuova disciplina per i collaboratori dei parlamentari. Sul medesimo tema, sono stati altresì esaminati, nel corso della



legislatura, presso la XI Commissione Lavoro della Camera, [alcune proposte di legge](#) sulla regolamentazione del rapporto di lavoro dei collaboratori parlamentari.

Modifiche alla disciplina del trattamento previdenziale dei parlamentari, come definita dal Regolamento delle pensioni dei senatori e dal Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati, sono state [approvate negli ultimi anni](#).

In particolare, con la deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 31 gennaio 2012 e con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2012 è stato disposto il superamento dell'istituto dell'assegno vitalizio e l'introduzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, di un trattamento basato sul sistema di calcolo contributivo, sostanzialmente analogo a quello pensionistico vigente per i pubblici dipendenti.

Il nuovo sistema di calcolo contributivo si applica integralmente ai parlamentari eletti dopo il 1° gennaio 2012. Per i parlamentari invece allora in carica, nonché per i parlamentari già cessati dal mandato e successivamente rieletti, si applica un sistema *pro rata*, determinato dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato alla data del 31 dicembre 2011, e di una quota corrispondente all'incremento contributivo riferito agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato.

I parlamentari cessati dal mandato comunque conseguono il diritto alla pensione al compimento dei 65 anni di età e a seguito dell'esercizio del mandato parlamentare per almeno 5 anni effettivi. Per ogni anno di mandato ulteriore, l'età richiesta per il conseguimento del diritto è diminuita di un anno, con il limite all'età di 60 anni.

A tal fine, i parlamentari sono assoggettati d'ufficio al versamento di un contributo pari all'8,80 per cento dell'indennità parlamentare lorda.

Sotto altro profilo, il 7 maggio 2015, il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati hanno ciascuno approvato una delibera avente ad oggetto la disciplina della corresponsione di fine mandato a parlamentari condannati in via definitiva per reati di particolare gravità (anche tenuto conto che il decreto legislativo n. 235 del 2012 ha disposto la connessione ad alcune fattispecie della perdita del requisito di elettorato passivo, nella forma di incandidabilità sopravvenuta).

In quegli atti delle Camere è stato previsto il venir meno della corresponsione, per i parlamentari condannati in via definitiva per reati di mafia, terrorismo e contro la pubblica amministrazione (escluso l'abuso d'ufficio), con pene superiori ai due anni. Per gli altri reati, occorre vi sia stata una condanna definitiva con pene superiori a due anni di reclusione per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a sei anni.

La cessazione del trattamento a sua volta non si applica qualora per il parlamentare condannato in via definitiva intervenga la riabilitazione, la quale consente (decorsi almeno tre anni di esecuzione della pena) di ottenere l'estinzione degli effetti penali della condanna e delle pene accessorie.

Da ultimo, il 22 marzo 2017 l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati ha deliberato che, per un triennio (a decorrere dal 1° maggio 2017), sugli assegni vitalizi e sui trattamenti previdenziali diretti e di reversibilità corrisposti ai deputati cessati dal mandato e loro aventi diritto, si applichi un contributo straordinario, nella parte eccedente l'importo di 70.000 euro lordi annui. Si tratta di un contributo in quattro scaglioni (del 10 per cento per i primi 10.000 euro eccedenti quella soglia, del 20 per cento per i secondi 10.000 euro eccedenti, indi del 30 e del 40 per cento).

## Parità di genere

*Nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, particolare attenzione è stata posta nella XVII legislatura agli interventi volti a dare attuazione all'art. 51 della Costituzione, sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli (nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo), così completando il percorso avviato nella precedente legislatura con le modifiche alla disciplina elettorale comunale.*

*Anche il tema della parità di genere nel mondo del lavoro è stato oggetto di numerosi interventi normativi volti a riconoscere equiparazione dei diritti e maggiori tutele alle donne lavoratrici. In questa direzione vanno, in particolare, le disposizioni volte a favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro (anche attraverso un bonus per servizi di babysitting) e il supporto alla genitorialità, le disposizioni per il contrasto delle cd. dimissioni in bianco e l'introduzione di uno speciale congedo per le donne vittime di violenza di genere.*

## Gli indirizzi del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha adottato nel novembre 2013, una "[Strategia sulla parità di genere 2014-2017](#)", basata sul proprio vasto *acquis* giuridico e politico sul tema, con l'obiettivo di conseguire il progresso e l'emancipazione delle donne e quindi l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza di genere nei propri Stati membri. Da parte sua, l'Assemblea parlamentare CdE, con il contributo della delegazione italiana nella XVII Legislatura, ha dibattuto un numero rilevante di rapporti, adottando risoluzioni su vari aspetti, come ad esempio la [violenza alle donne negli spazi pubblici](#) e privati, le [responsabilità genitoriali](#) e la necessità di [aumentare la rappresentanza politica femminile](#).

In particolare, nella seduta del 21 aprile 2016 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato la risoluzione 2111 (2016) su ***Valutare l'impatto delle misure volte a migliorare la rappresentanza politica delle donne*** (doc. XII-bis, n. 13), con la quale innanzitutto si impegna a promuovere la dimensione di genere con le organizzazioni internazionali partner nel quadro dei monitoraggi elettorali, per quanto riguarda sia la composizione delle missioni, sia le relazioni di monitoraggio, che dovrebbero riservare sistematicamente un'attenzione specifica alla partecipazione delle donne a tutte le fasi del processo elettorale.

Al contempo l'Assemblea ha invitato gli Stati membri a compiere ogni sforzo possibile per incrementare la rappresentanza politica delle donne, con particolare riferimento a sei ambiti:

- introdurre il principio di parità nelle Costituzioni;
- introdurre nella legislazione elettorale il sistema delle quote ed

altre misure positive, quali: norme elettorali che regolino la composizione delle liste in relazione alla posizione dei candidati o all'alternanza di genere; disposizioni volte a garantire la pari rappresentanza di genere nella scelta dei candidati dei partiti, anche migliorando la trasparenza nelle procedure di selezione e sviluppando i meccanismi per sostenere le donne per reperire finanziamenti per le campagne elettorali; organismi indipendenti, dotati di adeguate risorse finanziarie e umane, che vigilino sull'applicazione delle quote e delle altre misure positive e applichino le relative sanzioni;

- introdurre misure di accompagnamento, come: misure che consentano di conciliare attività politiche e vita privata; corsi di formazione alle donne in politica; incentivi per sensibilizzare i media sul tema delle donne in politica; destinazione di una parte dei finanziamenti pubblici ai partiti alle attività rivolte a promuovere la partecipazione delle donne e la loro rappresentanza politica;
- garantire che le commissioni elettorali applichino le disposizioni in materia di parità dei genere nel procedimento elettorale e rafforzare la cooperazione con le missioni internazionali di monitoraggio elettorale su questo aspetto;
- promuovere la ricerca e la raccolta di dati sulla partecipazione delle donne alla vita politica a livello nazionale, regionale e locale, nonchè valutare con regolarità l'impatto della legislazione e delle politiche nazionali di genere;
- riconoscere il ruolo della società civile e coinvolgere le ONG che operano nel settore, con particolare riferimento alle campagne di sensibilizzazione, alle attività di formazione e al monitoraggio dell'attuazione delle misure.

## Promozione dell'equilibrio tra donne e uomini in materia elettorale

Ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione, tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A seguito di una modifica del 2003 (L. Cost. n. 1/2003) è stato aggiunto un periodo secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. L'articolo 117, settimo comma, Cost. (introdotto dalla L. Cost. n. 3/2001) prevede inoltre che "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata dalla [legge costituzionale n. 2 del 2001](#). Nell'ordinamento italiano si rinvencono diverse norme, sia nazionali che regionali, finalizzate alla promozione della partecipazione delle donne alla politica e dell'accesso alle cariche elettive, emanate in attuazione dei già richiamati articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost.

Nelle ultime due legislature il Parlamento ha approvato misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali (la L. n. 215/2012 per le elezioni comunali; la L. n. 56/2014 per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; la L. n. 65/2014

per le elezioni europee; la L. n. 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la L. n. 165/2017 per le elezioni del Parlamento). Misure promozionali delle pari opportunità sono state introdotte anche nei più recenti provvedimenti riguardanti la disciplina dei partiti politici.

La rappresentanza di genere nella legge elettorale del Parlamento  
Il nuovo **sistema elettorale** del Parlamento, definito dalla **L. n. 165 del 2017**, che prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema 'misto'), detta alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato.

In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere (quindi 1-1). Al contempo, è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali nessuno dei due generi - alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale - possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Anche tale prescrizione si applica alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale. Il calcolo delle suddette quote è effettuato, secondo quanto specificato nelle Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature a cura del Ministero dell'interno, riferendosi al numero delle candidature e non a quello delle persone fisiche.

Alla Camera l'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni in sede di verifica dei requisiti delle liste (art. 22 TU Camera) comunicando eventuali irregolarità agli Uffici circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste, assumendo a tal fine rilevanza, anche l'elenco dei candidati supplenti. Al Senato, essendo tali prescrizioni stabilite a livello regionale, spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

Già la **legge n. 52 del 2015** (c.d. *Italicum*), approvata nel corso della XVII legislatura e mai entrata in vigore, aveva introdotto una serie di misure volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza di genere. L'*Italicum* prevedeva in particolare che:

- nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista (quindi, a livello regionale), nessun sesso può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento, con arrotondamento all'unità superiore;
- nella successione interna delle singole liste nei collegi, i candidati sono collocati in lista secondo un ordine alternato di genere;
- a pena di inammissibilità della lista, i capolista dello stesso sesso non possono eccedere il 60 per cento del totale in ogni circoscrizione.

Infine, era prevista la cd. doppia preferenza di genere, in base alla quale, in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore deve scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza.

Per quanto riguarda la legislazione di contorno, il decreto-legge sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti (**D.L. n. 149/2013**, conv. dalla **L. n. 13/2014**)

prescrive, ai fini dell'iscrizione del registro dei partiti, una serie di requisiti per lo statuto dei partiti, tra i quali rientra l'indicazione delle modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive. L'[articolo 9 del D.L. n. 149/2013](#) del medesimo decreto disciplina inoltre espressamente la parità di accesso alle cariche elettive, sancendo innanzitutto il principio in base al quale i partiti politici promuovono tale parità.

La rappresentanza di genere nella legge elettorale europea  
La [legge 22 aprile 2014, n. 65](#) ha modificato la legge elettorale europea per rafforzare la rappresentanza di genere.

In considerazione del ravvicinato svolgimento delle elezioni europee, la legge ha stabilito una disciplina transitoria destinata ad applicarsi solo nelle elezioni del 2014 ed una disciplina a regime più incisiva che troverà applicazione dalle successive elezioni.

In particolare, la legge introduce, limitatamente alle elezioni europee del 2014, la tripla preferenza di genere prevedendo che, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della terza preferenza.

Per quanto riguarda la disciplina a regime viene prevista:

- la composizione paritaria delle liste dei candidati, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità; inoltre, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;
- la tripla preferenza di genere, con una disciplina più incisiva rispetto a quella prevista in via transitoria per il 2014: le preferenze devono infatti riguardare candidati di sesso diverso non solo nel caso di tre preferenze, ma anche nel caso di due preferenze. In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza (e non solo la terza preferenza, come nella disciplina per il 2014).

La rappresentanza di genere nelle leggi elettorali regionali

La [legge 15 febbraio 2016, n. 20](#), introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni a statuto ordinario sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. In tal modo, tale iniziativa legislativa si pone in linea di continuità con i provvedimenti approvati dal Parlamento nelle ultime due legislature per promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali.

A tal fine, modifica la [legge n. 165/2004](#), che - in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione - stabilisce i principi fondamentali cui le regioni devono attenersi nella disciplina del proprio sistema elettorale.

Con le modifiche introdotte, la legge nazionale non si limita a prevedere tra i principi, come è attualmente, la "promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche

elettive", ma indica anche le specifiche misure adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei consigli regionali. Al riguardo, la legge prevede tre ipotesi:

1. Liste con preferenze: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).
2. Liste 'bloccate': nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.
3. Collegi uninominali: nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

La rappresentanza di genere nella legge elettorale delle Città metropolitane

La [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), che ha provveduto a disciplinare l'istituzione delle Città metropolitane ed il riordino delle province, ha eliminato l'elezione diretta dei consigli provinciali.

I consigli metropolitani (organi delle nuove città metropolitane) ed i consigli provinciali sono divenuti organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispetti territori.

L'elezione di questi due organi avviene con modalità parzialmente differenti, che comunque prevedono l'espressione di un voto di preferenza e la ponderazione del voto (in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune).

Al fine di promuovere la rappresentanza di genere, la legge stabilisce che nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità superiore per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità.

Tale disposizione si applica decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulla rappresentanza di genere negli organi elettivi degli enti locali e quindi, di fatto, a partire dal 2018 ([art. 1, commi 27-28 e commi 71-72](#)).

Non è prevista la possibilità della doppia preferenza di genere, in quanto ritenuta incompatibile con il sistema del voto ponderato.

Non è inoltre più prevista la giunta, ma un altro organo assembleare (consiglio metropolitano nelle città metropolitane e assemblea dei sindaci nelle province), composto da tutti i sindaci del territorio.

[Conciliazione vita-lavoro e supporto alla genitorialità](#)

Il [D.Lgs. 80/2015](#) (attuativo del [D.Lgs. 183/2014](#), cd. Jobs act) contiene misure dirette, in particolare, alla tutela della maternità e a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, allo scopo di garantire adeguato sostegno alle cure parentali.

Di seguito, le principali novità introdotte:

- viene ampliato l'ambito temporale di applicazione del congedo di maternità in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato;
- il congedo di paternità è riconosciuto anche se la madre è una lavoratrice autonoma e, in caso di adozione internazionale, il congedo previsto per la lavoratrice per il periodo di permanenza all'estero può essere utilizzato dal padre anche se la madre non è una lavoratrice;
- il congedo parentale viene esteso dall'ottavo al dodicesimo anno di vita del bambino e la fruizione può essere anche su base oraria. L'indennizzo (nella misura del 30% per un periodo massimo complessivo di 6 mesi) viene esteso dal terzo al sesto anno di vita del bambino.
- l'indennità di maternità viene corrisposta anche alle lavoratrici iscritte alla Gestione separata INPS:
  - anche nel caso di mancato versamento dei contributi da parte del committente (cd. automaticità delle prestazioni);
  - anche in caso di adozione o affidamento (per i 5 mesi successivi all'ingresso del minore in famiglia);
- per le lavoratrici autonome, l'indennità di maternità viene estesa ai casi di adozione e affidamento (alle stesse condizioni previste per le altre lavoratrici);
- tra le lavoratrici che non possono essere obbligate a svolgere lavoro notturno, viene inserita anche la lavoratrice madre adottiva o affidataria di un minore;
- in via sperimentale, per il triennio 2016-2018, si prevede che parte delle risorse del Fondo per la contrattazione di secondo livello sia destinato alla promozione della conciliazione tra lavoro e vita privata (38,3 milioni di euro per l'anno 2016, 36,2 milioni di euro per l'anno 2017 e 35,6 milioni di euro per l'anno 2018).

Il richiamato [D.Lgs. 80/2015](#), all'articolo 25 prevede, in via sperimentale per il triennio 2016-2018, che parte delle risorse del Fondo per la contrattazione di secondo livello sia destinato alla promozione della conciliazione tra lavoro e vita privata. Al riguardo è stato adottato il Decreto 12 settembre 2017 per l'applicazione di sgravi contributivi (in via sperimentale per il 2017-2018) per aziende che adottano misure conciliazione vita-lavoro

In tema di congedi, si segnala che la legge di bilancio per il 2017 (articolo 1, comma 354, legge n.232/2016) ha prorogato il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, già previsto in via sperimentale per gli anni 2013-2016. Il congedo deve essere goduto (anche in via non continuativa) entro i cinque mesi dalla nascita del figlio e la sua durata è pari a 2 giorni per il 2017 (analogamente a quanto già disposto per il 2016) e a 4 giorni per il 2018 (elevabili a 5 in sostituzione della madre in relazione al periodo di astensione obbligatoria ad essa spettante).

Nelle misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro rientra anche quanto previsto dall'articolo 8, commi 5 e 7, del [D.Lgs. 81/2015](#) (attuativo del [D.Lgs.](#)

183/2014, cd. Jobs act), secondo cui:

- in caso di richiesta del lavoratore o della lavoratrice, con figlio convivente di età non superiore a tredici anni o con figlio convivente portatore di handicap ai sensi dell'articolo 3 della [legge n. 104 del 1992](#), è riconosciuta la priorità nella trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale;
- il lavoratore può chiedere, per una sola volta, in luogo del congedo parentale od entro i limiti del congedo ancora spettante, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purché con una riduzione d'orario non superiore al 50 per cento. Il datore di lavoro è tenuto a dar corso alla trasformazione entro quindici giorni dalla richiesta.

Anche la legge delega di Riforma della P.A. ([L. 124/2015](#)) ha introdotto alcune disposizioni volte a favorire la conciliazione tra vita e lavoro. In particolare, in tema di passaggio di personale tra amministrazioni diverse, dispone:

- che il genitore, dipendente di amministrazioni pubbliche, con figli minori fino a tre anni di età può chiedere di essere assegnato (a determinate condizioni) ad una sede presente nella stessa provincia o regione nella quale lavora l'altro genitore. L'eventuale dissenso deve essere motivato.

In tema di cure parentali, la legge dispone che le amministrazioni pubbliche adottino misure organizzative per l'attuazione del telelavoro e stipulino convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e organizzino servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica (sul punto, con [direttiva del Presidente del consiglio del 1° giugno 2017](#), sono state definite le linee guida per l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti).

In materia di disposizioni volte a favorire il telelavoro, si ricorda che anche la [L. 81/2017](#) (relativa al lavoro autonomo) contiene una disciplina dettagliata (applicabile, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente previste, anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) del lavoro agile e dei suoi elementi costitutivi, proprio al fine di agevolare la conciliazione vita-lavoro.

Nell'ambito delle politiche dirette alla conciliazione vita-lavoro rientra anche il cosiddetto *voucher babysitting*, ossia una misura sperimentale (introdotta dall'[art. 4, c. 24, lett. b\)](#), della [L. 92/2012](#) per il triennio 2013-2015, prorogata dapprima per il 2016 dall'[articolo 1, comma 282, della L. 208/2015](#) e successivamente per il 2017 e 2018 dall'[articolo 1, comma 356, della L. 232/2016](#)) che riconosce alla madre lavoratrice dipendente, pubblica o privata, nonché alle madre lavoratrice iscritta alla gestione separata, la possibilità di richiedere (al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi), in sostituzione, anche parziale, del congedo parentale, un contributo economico (pari ad un importo massimo di 600 euro mensili, per un periodo complessivo non superiore a sei mesi) da impiegare per il servizio di *baby-sitting* o per i servizi per l'infanzia (erogati da soggetti pubblici o da soggetti privati accreditati).

Il suddetto *voucher babysitting* è stato poi esteso - dapprima per il 2016 (dalla legge



di Stabilità 2016) e successivamente anche per il 2017 e 2018 (dalla Legge di bilancio per il 2017) - anche alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici.

Si segnala, inoltre, che la [L. 81/2017](#) (relativa al lavoro autonomo) è intervenuto apportando alcune modifiche sostanziali alla disciplina dei congedi parentali per le lavoratrici e i lavoratori iscritti alla Gestione separata (non iscritti ad altre forme obbligatorie, né titolari di trattamento pensionistico), disponendo, in particolare:

- che le lavoratrici iscritte alla Gestione separata possono fruire del trattamento di maternità a prescindere (per quanto concerne l'indennità di maternità spettante per i 2 mesi antecedenti la data del parto e per i 3 mesi successivi) dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa (come già previsto per le lavoratrici autonome);
- il prolungamento della durata del congedo parentale da 3 a 6 mesi, prevedendo che se ne possa fruire fino al terzo anno di vita del bambino per un periodo complessivo pari ad un massimo di 6 mesi (anche se fruiti in altra gestione o cassa di previdenza);
- l'applicazione della nuova disciplina anche ai casi di adozione e affidamento preadottivo

Da ultimo, interventi a tutela della maternità di specifiche categorie di lavoratrici sono stati previsti nella legge di bilancio per il 2018 ([L. 205/2017](#)):

In particolare:

- l'articolo 1, c. 465-466, interviene a tutela della gravidanza e della maternità delle donne che esercitano la professione forense. A tal fine viene introdotta (nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile e nel codice di procedura penale) la previsione del legittimo impedimento del difensore nel periodo compreso tra i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto ;
- l'articolo 1, comma 635 prevede che, dal 2018, i contratti di ricerca a tempo determinato stipulati dalle università sono sospesi nel periodo di astensione obbligatoria per maternità e il termine di scadenza è prorogato per un periodo pari a quello di astensione obbligatoria.

Per una sintesi sulle principali misure a favore della genitorialità e dell'occupazione femminile si veda lo [schema](#) allegato.

## Dimissioni in bianco

Per contrastare la pratica (riguardante prevalentemente le lavoratrici) delle cd. dimissioni "in bianco", consistente nel far firmare le dimissioni al lavoratore al momento dell'assunzione (in bianco, appunto) e quindi nel momento in cui la sua posizione è più debole, il [decreto legislativo n.151/2015](#) (attuativo del [D.Lgs. 183/2014](#), cd. Jobs act) ha modificato la disciplina delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, prevedendo che le dimissioni sono valide solo se redatte in modalità telematica su appositi moduli, resi disponibili dal

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

## Violenza di genere

Il [decreto legislativo 80/2015](#) (attuativo del [D.Lgs. 183/2014](#), cd. Jobs act) ha introdotto il congedo per le donne vittime di violenza di genere, riconoscendo alle lavoratrici dipendenti, pubbliche e private (con esclusione del lavoro domestico) e alle lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, inserite in percorsi certificati di protezione relativi alla violenza di genere, la possibilità di astenersi dal lavoro (per motivi legati al suddetto percorso) per un periodo massimo di tre mesi (coperto da contribuzione figurativa), con diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione (con riferimento alle voci fisse e continuative del trattamento). Il suddetto congedo può essere usufruito su base oraria o giornaliera nell'arco temporale di tre anni.

Successivamente, l'articolo 1, commi 241 e 242, della [L. 232/2016](#) (legge di bilancio per il 2017) ha esteso il diritto di usufruire del predetto congedo anche alle lavoratrici autonome vittime di violenza di genere, sempre per un periodo massimo di tre mesi, con diritto a percepire una indennità giornaliera dell'80 per cento del salario minimo giornaliero (stabilito dall'art. 1 del D.L. 402/1981).

Un'ulteriore ampliamento della platea è stato previsto anche dall'[articolo 1, c. 217, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) che ha esteso il diritto al congedo anche alle lavoratrici domestiche.

La lavoratrice che usufruisce del congedo ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, verticale od orizzontale, ove disponibili in organico. Il rapporto di lavoro a tempo parziale deve essere nuovamente trasformato, a richiesta della lavoratrice, in rapporto di lavoro a tempo pieno.

Per completezza, si ricorda che l'[articolo 14, comma 6, della L. 124/2015](#) (legge delega di riforma della P.A., che ha introdotto il nuovo comma 1-ter all'art. 30 del D.Lgs. 165/2001) ha disposto che la dipendente vittima di violenza di genere, inserita in specifici percorsi di protezione debitamente certificati, può chiedere il trasferimento ad altra amministrazione pubblica presente in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza che, entro quindici giorni, dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale.

Da ultimo, si segnala che l'[articolo 1, c. 220, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) riconosce un contributo alle cooperative sociali che assumono donne vittime di violenza di genere, inserite in appositi percorsi di protezione debitamente certificati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato stipulati nel 2018. Il contributo è riconosciuto per un periodo massimo di trentasei mesi, entro il limite di spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute.

## Equilibrio di genere nelle società partecipate

Il D.P.R. n. 251 del 2012 ha definito i termini e le modalità di attuazione della disciplina concernente la [parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo nelle società controllate dalle pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale](#), costituite in Italia e non quotate sui mercati regolamentati.

Il regolamento dispone che le società a controllo pubblico prevedano, nei propri statuti, che la nomina degli organi di amministrazione e di controllo, ove a composizione collegiale, sia effettuata secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti di ciascun organo (un quinto, per il primo rinnovo). Come per le società quotate si prevede un meccanismo di arrotondamento, se dall'applicazione di tali regole non risulti un numero intero di componenti degli organi di amministrazione o controllo appartenenti al genere meno rappresentato. Il regolamento prevede l'obbligo di rispetto del vincolo da parte delle società a controllo pubblico nella composizione degli organi sociali (anche in caso di sostituzione) per tre mandati consecutivi, a partire dal primo rinnovo successivo all'entrata in vigore del D.P.R. n. 251 del 2012 (quindi dal 12 febbraio 2013).

Un [approfondimento](#) del Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati riporta l'attuazione della normativa in materia di equilibrio di genere negli organi delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni.

## Tutela delle minoranze linguistiche

*La Costituzione, all'articolo 6, prevede specificamente, tra i principi fondamentali della Repubblica, la tutela delle minoranze linguistiche, che è stata attuata attraverso l'adozione di appositi provvedimenti normativi tra cui gli statuti delle regioni a statuto speciale dove sono più presenti tali minoranze.*

*Nel corso della XVII legislatura sono state, in particolare, approvate modifiche allo statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige dirette a tutelare la rappresentanza della minoranza linguistica ladina in diverse sedi istituzionali.*

### Disposizioni per la tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano

Nella fase finale della XVII legislatura sono state approvate una serie di modifiche allo Statuto del Trentino Alto Adige volte a tutelare, in particolare, la rappresentanza della minoranza linguistica ladina in diverse sedi.

Gli interventi hanno previsto, tra l'altro:

- che possano svolgersi sessioni straordinarie del Consiglio regionale del Trentino - Alto Adige in materia di diritti dei ladini, dei cimbri e dei mòcheni;
- che, qualora almeno un componente della giunta provinciale appartenga al gruppo linguistico ladino, i vice Presidenti della giunta siano pari a tre (anzichè due), di cui uno appartenente al suddetto gruppo linguistico;
- che, negli enti pubblici di rilevanza provinciale in cui sono previsti due vice presidenti, questi devono fare parte di gruppi linguistici diversi dal presidente e che, negli enti locali intermedi di cui fanno parte comuni con popolazione maggioritaria appartenente al gruppo linguistico ladino, la carica di vice presidente (se il presidente non appartiene a tale gruppo) è attribuita ad un appartenente al gruppo ladino;
- che, nell'ambito della procedura di bilancio, sono attribuite specifiche prerogative riferite al gruppo linguistico ladino ed è prevista l'istituzione di una nuova commissione paritetica;
- l'equiparazione dei dipendenti ladini degli uffici statali provinciali ai cittadini di lingua tedesca per quanto riguarda la garanzia della sede di lavoro in Alto Adige;
- la ripartizione proporzionale dei posti nei ruoli speciali della magistratura in provincia di Bolzano anche in riferimento del gruppo linguistico ladino;
- modifiche relative alla composizione delle sezioni del Consiglio di Stato competenti per i ricorsi sulle decisioni dell'autonoma sezione di Bolzano del tribunale regionale di giustizia amministrativa, con la finalità di prevedere la presenza di appartenenti al gruppo linguistico ladino;
- la rappresentanza del gruppo linguistico ladino nella commissione

paritetica competente ad esprimere il parere al Governo sugli schemi di decreto di attuazione dello statuto.

La Camera ha approvato in prima deliberazione il testo del progetto di legge costituzionale l'11 gennaio 2017. Successivamente il Senato ha approvato con modificazioni il testo in prima deliberazione il 10 maggio 2017 e la Camera ha approvato, senza modificazioni, il testo in prima deliberazione il 20 giugno 2017. Successivamente il Senato ha approvato il progetto di legge costituzionale in seconda deliberazione il 4 ottobre 2017. L'Assemblea della Camera, infine, ha approvato in seconda deliberazione il testo il 15 novembre 2017.

La tutela delle minoranze linguistiche ha costituito inoltre uno dei criteri nella [determinazione dei nuovi collegi elettorali](#) in attuazione della legge elettorale per la Camera ed per il Senato; sempre nell'ambito della [riforma elettorale](#), specifiche disposizioni sono dettate per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presentate nelle regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze (si tratta, in particolare del Friuli Venezia-Giulia e del Trentino-Alto Adige).

## Servizio civile nazionale

### La riforma del servizio civile

Nell'ambito della legge per la [riforma del Terzo settore](#), è stato istituito il [servizio civile](#) "universale", finalizzato alla "difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica". Il servizio civile è rivolto ai giovani e investe ambiti quali: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero.

Il testo di riforma ([decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40](#)) dispone dunque, in primo luogo l'istituzione del servizio civile "universale" (nella precedente normativa il riferimento era al servizio civile "nazionale") finalizzato alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica.

I settori di intervento in cui si realizzano le finalità del servizio civile universale sono: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero.

Alla base della programmazione del servizio civile universale è collocato il Piano triennale, modulato per Piani annuali; tali Piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sentite le amministrazioni competenti in base al settore e sono approvati con DPCM, previo parere della Consulta nazionale per il servizio civile universale e della Conferenza Stato-regioni. Il Piano triennale è attuato mediante programmi di intervento proposti dagli enti di servizio civile universale che si articolano, a loro volta, in progetti i quali indicano: le azioni; il numero e la distribuzione degli operatori volontari nelle sedi di attuazione il personale dell'ente coinvolto.

La Presidenza del Consiglio cura l'amministrazione e la programmazione annuale delle risorse del Fondo nazionale per il servizio civile, alimentato con le risorse derivanti dal bilancio dello Stato nonché da altre fonti pubbliche e private, comprese quelle comunitarie. A tal fine elabora ogni anno - previo parere della Consulta nazionale del servizio civile universale e della Conferenza Stato-Regioni - un documento di programmazione finanziaria, che dispone la ripartizione delle risorse occorrenti per la realizzazione del servizio civile.

Quanto alle modalità di presentazione dei programmi di intervento, a seguito di avviso pubblico questi sono presentati da soggetti iscritti all'Albo, e sono approvati dalla Presidenza del Consiglio (alla quale sono trasmessi esclusivamente per via telematica), sentite le regioni interessate. Il decreto con l'elencazione dei programmi è pubblicato sul sito istituzionale.

E' consentito alle regioni, agli enti locali, agli altri enti pubblici territoriali e agli enti di Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati all'Albo, previa approvazione della Presidenza del Consiglio.

E' dunque individuata nella Presidenza del Consiglio l'amministrazione competente a svolgere le funzioni attribuite allo Stato, che riguardano la programmazione, l'organizzazione e l'attuazione del servizio civile universale, nonché l'accreditamento degli enti e le attività di controllo.

Le funzioni svolte dalle regioni e dalle province autonome sono individuate nella partecipazione alle attività di programmazione e di valutazione dei programmi di intervento del servizi civile, nonché, sulla base di specifici accordi con lo Stato, nella formazione del personale e nelle attività di controllo.

Il testo definisce i compiti degli enti di servizio civile nazionale ed è prevista la possibilità che gli stessi costituiscano reti con altri soggetti pubblici e privati.

Viene quindi istituito l'Albo degli enti di servizio civile universale presso la Presidenza del Consiglio e sono disciplinati i livelli minimi di capacità organizzativa per la relativa iscrizione.

Sono altresì disciplinati il ruolo ed i compiti assegnati agli operatori volontari del servizio civile nazionale, che sono i giovani ammessi a svolgere il servizio civile universale a seguito di bandi pubblici di selezione e che svolgono le attività previste nell'ambito dei progetti, nel rispetto di quanto stabilito dal contratto. Viene al contempo istituita la Rappresentanza nazionale degli operatori volontari al fine di assicurare in modo costante il confronto tra Stato e operatori.

Il servizio civile universale può essere svolto in Italia o all'estero. In ogni caso, anche i soggetti ammessi a svolgere il servizio civile universale in Italia, possono effettuare un periodo di servizio all'estero entro certi limiti. Sia per i programmi di intervento in Italia sia per quelli all'estero è prevista l'erogazione di contributi finanziari agli enti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei limiti delle risorse annualmente assegnate al Fondo nazionale per il servizio civile, destinati alla parziale copertura delle spese sostenute per le finalità indicate dal testo.

Quanto ai requisiti di partecipazione al servizio civile universale, rimane fermo il requisito anagrafico (età compresa tra 18 e 28 anni) e, oltre ai cittadini italiani, sono ammessi i cittadini degli altri Stati dell'Unione europea nonché – in aderenza con la giurisprudenza costituzionale sul punto – gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Il testo definisce quindi lo **status** di operatore volontario e ne disciplina diritti e doveri, precisando la natura del servizio civile universale. In particolare, la durata è pari a minimo 8 e massimo 12 mesi; è riconosciuto, in capo agli operatori volontari, il diritto-dovere della formazione.

Quanto al monte orario previsto, questo è complessivamente di 25 ore se settimanali; se annuo, corrisponde ad un massimo di 1145 ore, qualora sia calibrato su dodici mesi; ad un massimo di 765 ore, qualora sia su otto mesi.

E' disciplinato il trattamento economico e giuridico degli operatori volontari prevedendo, in particolare, la corresponsione di un assegno, da erogare nel rispetto di specifici criteri, la cui quantificazione è demandata al documento di programmazione finanziaria.

A seguito dell'attività svolta viene rilasciato un attestato; sono infatti riconosciuti una serie di benefici nel campo dell'istruzione e dell'inserimento lavorativo per gli operatori volontari che hanno svolto attività di servizio civile, quali crediti formativi universitari, collocamento nel mercato del lavoro, possibili titoli di preferenza nei concorsi pubblici se previsto dai bandi. La cessazione anticipata del rapporto di servizio civile universale comporta, salvo documentati motivi di salute o forza maggiore, la decadenza da tali benefici.

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base di uno specifico piano annuale (pubblicato sul sito *internet*), compete un controllo sulla gestione delle attività degli enti. La Presidenza del consiglio svolge altresì una valutazione concernente l'impatto dei programmi di intervento sui territori e sulle comunità locali interessate; i relativi risultati affluiscono in un rapporto annuale, da pubblicare sul sito istituzionale. Ad essa è inoltre affidato il compito di effettuare verifiche ispettive, da realizzarsi presso gli enti anche per il tramite delle regioni e delle province autonome ovvero del Ministero degli affari esteri per gli interventi all'estero.



## L'intervento dell'UE nel settore della protezione dei dati personali e della privacy

*Negli ultimi anni l'Unione europea ha attribuito importanza crescente alle questioni relative al diritto alla protezione dei dati di carattere personale. Da un lato, l'inserimento di questa sfera di tutela nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE Carta dei diritti ne ha elevato il rango a **diritto primario**, in grado di prevalere sulle norme di diritto derivato dell'UE; dall'altro, l'azione dell'UE ha rafforzato gli strumenti volti a dare concretezza a tale diritto, quale componente indispensabile ai fini di un livello elevato di **fiducia** nella circolazione affidabile, lecita e sicura dei dati personali, ed in definitiva della realizzazione del **mercato unico digitale europeo**.*

*L'azione dell'Unione europea per consolidare il diritto alla protezione dei dati si è sviluppata su molteplici piani di intervento: in primo luogo, sul **fronte legislativo**, con la **ridefinizione complessiva** delle norme europee in materia; in secondo luogo con l'**intervento giurisprudenziale** della Corte di giustizia dell'UE, che si è, tra l'altro, tradotto nella rimozione dall'ordinamento europeo di vari strumenti del diritto derivato; infine, sul piano delle **relazioni esterne** con Stati terzi, con particolare riferimento al trattamento illecito dei dati da parte di soggetti esterni all'UE, considerata la facoltà di ingerenza nella sfera personale che nel mondo informatico è tecnicamente consentita indipendentemente dalla presenza dei soggetti interessati e di quelli che violano le norme di protezione in un medesimo Stato o continente.*

*L'indirizzo generale dell'UE in tale settore può riassumersi nella difficile ricerca di un punto di mediazione tra le esigenze riconducibili alla sfera intangibile della privacy, all'obiettivo della libera circolazione nell'UE dei dati personali (elemento essenziale del mercato unico digitale), e – su un altro versante – all'interesse pubblico ad un'efficace attività di prevenzione e contrasto del crimine, con particolare riguardo alle attività di stampo terroristico che trovano cittadinanza nella realtà virtuale.*

### Il pacchetto sulla protezione dati personali

In esito ad un lungo e complesso procedimento legislativo, iniziato nel gennaio 2012, l'Unione europea si è dotata nel maggio 2016 di nuove norme in materia di protezione dei dati personali. In particolare, la revisione del precedente quadro giuridico si è tradotta nell'adozione di un regolamento in materia di protezione dei dati personali (cosiddetto **regolamento generale protezione dati personali**, che ha sostituito la precedente direttiva del 1995) e di una **direttiva volta a disciplinare i trattamenti di dati personali nei settori di prevenzione, contrasto e repressione dei crimini** (che ha abrogato la precedente decisione quadro del 2008). In entrambi i casi si tratta di strumenti giuridici diretti a ridurre il più possibile i margini di discrezionalità degli Stati

membri nella legislazione di settore, eliminando (nel caso del regolamento generale protezione dati personali) o riducendo significativamente (con la direttiva sulle attività delle autorità di contrasto) le disarmonie riscontrate negli ordinamenti nazionali, quali fattori di incertezza giuridica e di freno rispetto alla circolazione dei dati.

Tali discipline entreranno effettivamente in funzione nel maggio 2018, data di scadenza del recepimento della direttiva e di applicazione del regolamento.

Il regolamento generale sulla protezione dei dati personali definisce i diritti delle persone fisiche, stabilendo gli obblighi di coloro che trattano i dati o sono responsabili del loro trattamento. Sono altresì definiti i metodi per garantire il rispetto delle norme e la portata delle sanzioni a carico di coloro che le violano.

In particolare l'Unione europea ha riscritto con maggiore puntualità la disciplina in materia di informativa e consenso, introducendo altresì una serie di nuovi strumenti di tutela, quali:

- un regime stringente in materia di trattamento automatizzato dei dati personali, introducendo, a tale proposito, il cosiddetto divieto di **profiling**;
- il diritto all'oblio, grazie al quale gli interessati possono pretendere la cancellazione dei propri dati personali anche on line da parte del titolare del trattamento qualora ricorrano alcune condizioni previste dal regolamento;
- il diritto alla portabilità, ovvero la facoltà degli interessati di trasferire i propri dati personali da un titolare del trattamento ad un altro (ad esempio, la scelta di cambiare provider di posta elettronica senza perdita di dati)

Il regolamento, pur pervenendo a risultati più contenuti rispetto all'ambizioso disegno della Commissione europea, prevede un meccanismo di coerenza per l'applicazione uniforme delle nuove norme da parte degli Stati membri, istituendo altresì la figura del *one stop shop*, un'unica autorità di supervisione del rispetto della disciplina, abilitata ad intervenire in presenza di fattispecie a carattere transfrontaliero.

Sono infine previste sanzioni molto severe contro titolari e responsabili del trattamento che violino le disposizioni in materia di protezione dei dati: tali sanzioni possono arrivare fino a 20 milioni di euro o, per le imprese, fino al 4 per cento del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente, se superiore.

Da ultimo, viene ribadito il divieto di trasferimento di dati personali verso Paesi situati al di fuori dell'Unione europea o organizzazioni internazionali che non rispondano agli standard di adeguatezza in materia di tutela dei dati, rispetto ai quali sono introdotti criteri di valutazione più stringenti,

La direttiva si applica sia al trattamento dei dati personali oggetto di scambio tra autorità di contrasto alla criminalità di differenti Stati membri nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia, sia a qualsiasi trattamento in sede esclusivamente nazionale da parte delle autorità di law enforcement, con riferimento alle attività di prevenzione, indagine, individuazione e sanzione dei reati, e salvaguardia e prevenzione delle minacce alla sicurezza pubblica.

La disciplina non si applica ai trattamenti di dati personali: a) effettuati per attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; b) effettuati da istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione.

Gli Stati membri sono obbligati al rispetto dei seguenti principi: i dati personali nell'ambito delle attività di contrasto alle attività criminali devono essere: trattati in modo lecito e corretto, raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, trattati in modo non incompatibile con tali finalità, adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono trattati. La direttiva offre una serie di tutele all'interessato per quanto riguarda l'accesso, la rettifica e la cancellazione dei dati, oltretutto facoltà di chiedere limitazioni al trattamento, sebbene l'interesse pubblico allo svolgimento delle attività di contrasto al crimine consenta legislazioni nazionali a carattere maggiormente restrittivo. Disposizioni particolari sono infine previste con riferimento al diritto all'indennizzo in caso di danno conseguente a un trattamento che abbia violato le regole e in materia di trasferimento a Stati

terzi dei dati personali per ragioni di contrasto al crimine.

## La riforma in materia di privacy nelle comunicazioni elettroniche

Nel gennaio 2017 la Commissione europea ha inteso integrare l'azione riformatrice svolta con il pacchetto protezione dati personali avviando la revisione della disciplina in materia di tutela della riservatezza delle comunicazioni elettroniche, sia per allinearla agli standard di protezione stabiliti nel pacchetto, sia per aggiornarla e renderla tecnologicamente neutra rispetto all'incessante evoluzione degli strumenti di comunicazione e di informazione.

La Commissione europea ha quindi adottato una [proposta di regolamento](#) (tuttora all'esame delle Istituzioni legislative europee) con l'obiettivo di sostituire la direttiva 2002/58/CE (cosiddetta *e-privacy*) con una normativa direttamente applicabile che garantisca i medesimi livelli di protezione per tutti i cittadini UE utenti delle comunicazioni elettroniche e di certezza giuridica per le imprese fornitrici di servizi in tale settore.

Gli elementi di maggiore novità del la proposta di regolamento sono:

- l'estensione della tutela della privacy con riferimento ai più recenti servizi di comunicazione elettronica (ad esempio il Voip e i servizi *over the top* come Whatsup e Facebook Messenger) che finora non erano contemplati dalla direttiva;
- la riforma del regime in materia di riservatezza dei dati conservati nei dispositivi finali (con particolare riferimento alle tecniche di tracciatura quali i cookie);
- la revisione della disciplina in materia di comunicazioni elettroniche indesiderate (spamming);
- la previsione di un nuovo apparato sanzionatorio per le infrazioni al regolamento allineato a quanto previsto dal regolamento generale in materia di protezione dei dati personali.

## Il Privacy shield UE-USA

Nel corso del 2013, la divulgazione presso l'opinione pubblica dell'attuazione di programmi di sorveglianza di massa da parte alcuni organismi di intelligence USA, a seguito del cosiddetto scandalo Datagate, ha indotto l'Unione europea a rafforzare la propria azione a tutela dei dati personali dei cittadini europei anche sul versante delle relazioni esterne.

In particolare, l'ingerenza nella sfera privata tramite l'accesso indiscriminato a flussi macroscopici di dati personali di cittadini UE illecitamente trasmessi da importanti società informatiche (stabilite su suolo extra UE ma le cui attività dispiegano effetti su cittadini e residenti in Europa) alle agenzie di sicurezza USA, ha messo in evidenza la totale inadeguatezza del cosiddetto Safe harbor (approdo sicuro), l'accordo tra Unione Europa e Stati Uniti volto a consentire alle imprese americane la conservazione dei dati personali degli utenti europei sia nella UE che negli Usa, stabilendo una serie di principi a tutela degli interessati al trattamento dei dati.

Tale accordo è stato definitivamente rimosso a seguito della [sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 6 ottobre 2015](#), che ha annullato la correlata decisione della Commissione europea (con la quale si dava in sostanza esecuzione all'accordo), considerata lesiva del contenuto essenziale del diritto fondamentale al

rispetto della vita privata.

La Commissione europea ha nel contempo avviato negoziati con le autorità USA per stabilire un nuovo regime a tutela dei diritti fondamentali di qualsiasi persona nell'UE i cui dati personali siano trasferiti verso gli Stati Uniti, pervenendo, nel febbraio 2016, ad un accordo politico su una nuova disciplina per gli scambi transatlantici di dati personali a fini commerciali: lo scudo UE-USA per la privacy.

Formalmente adottato nel luglio 2016, il nuovo accordo produce una serie di obblighi per le imprese che operano sui dati, sottoponendole a verifiche e aggiornamenti periodici, ed in caso di violazioni a un regime sanzionatorio. Inoltre gli Stati Uniti si sono impegnati a garantire che l'accesso delle autorità pubbliche ai dati per scopi di applicazione della legge e di sicurezza nazionale (compresa la raccolta di dati in blocco) sia soggetto a limitazioni, garanzie e precisi meccanismi di vigilanza, compresa la previsione di meccanismi di ricorso e di mediazione in questo settore a disposizione dei cittadini dell'UE.

L'iniziativa è stata successivamente integrata con la conclusione dell'accordo con gli USA recante un quadro globale di protezione dei dati di alto livello per la cooperazione nell'attività di contrasto in campo penale. L'accordo è volto a rafforzare i diritti dei cittadini dell'UE garantendo loro un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini statunitensi in caso di ricorso giudiziario dinanzi a un tribunale degli Stati Uniti.

L'accordo dovrebbe integrare i vigenti e futuri accordi UE-Stati Uniti e Stati membri-Stati Uniti conclusi tra le autorità di contrasto in materia penale. Non è di per sé uno strumento giuridico applicabile a qualsiasi trasferimento di informazioni personali verso gli Stati Uniti, ma integra, ove necessario, le garanzie di protezione dei dati contemplate negli accordi vigenti e futuri per il trasferimento dei dati o nelle disposizioni nazionali che autorizzano tali trasferimenti.

## Ulteriori pronunce della Corte di giustizia dell'UE in materia di protezione dei dati personali

Il lavoro interpretativo della Corte volto a dare piena tutela al diritto fondamentale alla protezione dei dati di carattere personale è stato altresì sviluppato con l'emanazione di alcune importanti pronunce. Si tratta anzitutto della [sentenza dell'8 aprile 2014 nella cause riunite C-293/12 e C-594/12 Digital Rights Ireland e Seitlinger e a.](#), con la quale la Corte ha dichiarato invalida la direttiva sulla conservazione dei dati, a motivo del fatto che l'ingerenza nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali, determinata dall'obbligo generale di conservazione dei dati relativi al traffico e all'ubicazione, non era limitata allo stretto necessario.

All'attenzione della Corte erano, appunto, le disposizioni della direttiva volte a garantire la conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico, i dati relativi all'ubicazione e quelli necessari all'identificazione dell'abbonato, per fini di accertamento e repressione dei reati. Secondo la Corte se, in linea generale, l'accesso a tali dati può giustificarsi in ragione di un obiettivo d'interesse generale quale, appunto, il contrasto a gravi forme di criminalità e, in definitiva, le esigenze di pubblica sicurezza, la direttiva avrebbe tuttavia ecceduto i limiti imposti dal principio di (stretta) proporzionalità.

Con [parere](#) emesso a richiesta del Parlamento europeo, il 26 luglio 2017, la Corte di giustizia dell'Unione ha, tra l'altro, dichiarato non conforme ai diritti fondamentali al rispetto della vita privata. e alla protezione dei dati di carattere

personale l'accordo che nel 2014 avevano sottoscritto l'Unione europea e il Canada sul trattamento dei dati del codice di prenotazione (accordo PNR).

Il PNR è un registro contenente tutte le informazioni relative al viaggio di ciascun passeggero, tra cui tutti i dati necessari per il trattamento delle prenotazioni a cura dei vettori aerei.

L'accordo consentiva il trasferimento sistematico e continuo dei dati PNR di tutti i passeggeri aerei a un'autorità canadese ai fini del loro uso e della loro conservazione, nonché del loro eventuale trasferimento ulteriore ad altre autorità e ad altri paesi terzi, allo scopo di lottare contro il terrorismo e i reati gravi di natura transnazionale. A tal fine, l'accordo previsto contemplava, tra l'altro, una durata di archiviazione dei dati di cinque anni nonché obblighi in materia di sicurezza ed integrità dei dati PNR, un mascheramento immediato dei dati sensibili, taluni diritti d'accesso ai dati, di rettifica e di cancellazione e la possibilità di proporre ricorsi amministrativi o giurisdizionali.

Pur rilevando che l'ingerenza nei citati diritti fondamentali sarebbe giustificata dal perseguimento di una finalità d'interesse generale (garanzia della sicurezza pubblica nell'ambito della lotta contro reati di terrorismo e reati gravi di natura transnazionale) e che il trasferimento dei dati PNR verso il Canada e il trattamento ulteriore degli stessi sarebbe idoneo a garantire la realizzazione di tale finalità, la Corte ha, tuttavia, ritenuto che varie disposizioni dell'accordo volte a consentire tali attività non sono limitate allo stretto necessario e non prevedono norme chiare e precise, costituendo in definitiva una violazione dei diritti fondamentali citati. Di qui la conclusione della Corte che l'accordo previsto non può essere concluso nella sua forma attuale.

La Commissione europea, nell'ottobre 2017, ha iniziato una nuova procedura per ottenere l'autorizzazione all'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo tra l'Unione europea e il Canada sul trasferimento e sull'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) al fine di prevenire e combattere il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale, che tenga conto dei rilievi contenuti nel parere citato della Corte.

## Libertà religiosa

*La Costituzione sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose e il loro diritto ad organizzarsi secondo i propri statuti. I rapporti delle confessioni non cattoliche con lo Stato italiano sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze. Nel corso della XVII legislatura è stata approvata la legge che regola i rapporti tra lo Stato Italiano e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai, che si aggiunge alle diverse leggi di recepimento di intese tra lo Stato e confessioni religiose diverse delle quali approvate nella scorsa legislatura. Per quanto riguarda i rapporti con le associazioni islamiche, è stato sottoscritto un Patto per un islam nazionale tra il Governo e i rappresentanti delle associazioni islamiche.*

### I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche

#### La disciplina costituzionale della libertà religiosa

I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche sono regolati dall'articolo 8 della Costituzione, che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni.

La disposizione costituzionale riconosce alle confessioni diverse dalla cattolica l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

Viene sancito, altresì, il principio secondo il quale i rapporti con lo Stato delle confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze; si tratta quindi di una riserva di legge rinforzata, caratterizzata da aggravamenti procedurali che non consentono la modifica, abrogazione o deroga di tali leggi se non mediante leggi ordinarie che abbiano seguito la stessa procedura bilaterale di formazione.

Per quanto riguarda l'autonomia organizzativa delle confessioni diverse dalla cattolica, la Corte costituzionale, con la [sentenza 43/1988](#), ha chiarito che "al riconoscimento da parte dell'art. 8, secondo comma, Cost., della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti". Questa autonomia istituzionale esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose che non sia riconducibile ai limiti espressamente previsti dalla Costituzione.

Una ulteriore specifica garanzia valida per tutte le confessioni religiose (abbiano o meno stipulato un'intesa) e le forme associative che ne sono espressione è prevista dall'art. 20 della Costituzione, ai sensi del quale "Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività".

Infine, l'aspetto individuale della libertà religiosa, è comunque garantito a tutti

(indipendentemente dalla cittadinanza e dall'appartenenza a una confessione religiosa) dall'art. 19 della Costituzione, con riguardo alla professione di fede in ogni forma, individuale o associata, alla propaganda ed all'esercizio del culto in privato o in pubblico, con il solo limite dei "riti contrari al buon costume".

### Le confessioni religiose prive di intesa

Come anticipato, l'art. 8 della Costituzione stabilisce che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

In via preliminare occorre precisare che per le confessioni prive di intesa trovano tuttora applicazione la cd. "legge sui culti ammessi" (L. 1159/1929) e il relativo regolamento di attuazione (R.D. 289/1930).

La legge del 1929 si fonda sul principio dell'ammissione dei culti diversi dalla religione cattolica "purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume". Entro questi limiti, viene affermata la libertà di culto in tutte le sue forme, anche pubbliche, e l'eguaglianza dei cittadini, qualunque sia la religione da essi professata. Lo Stato italiano può riconoscere la personalità giuridica degli enti, associazioni o fondazioni di confessioni religiose non cattoliche, purché si tratti di religioni i cui principi e le cui manifestazioni esteriori (riti) non siano in contrasto con l'ordinamento giuridico dello Stato. Il riconoscimento comporta una serie di vantaggi tra cui la possibilità dell'ente di culto di acquistare e possedere beni in nome proprio e di avvalersi di agevolazioni tributarie.

D'altra parte, lo Stato, attraverso il Ministero dell'interno, esercita penetranti poteri di controllo nei confronti degli enti riconosciuti. In particolare, la normativa prevede l'approvazione governativa delle nomine dei ministri di culto; l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del matrimonio con effetti civili davanti ad un ministro di culto non cattolico; la vigilanza sull'attività dell'ente, al fine di accertare che tale attività non sia contraria all'ordinamento giuridico e alle finalità dell'ente medesimo.

Si segnala che la Corte costituzionale, con la [sentenza 346/2002](#), ha giudicato costituzionalmente illegittima una disposizione di una legge della Regione Lombardia che prevedeva benefici per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, nella parte in cui introduceva come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruire dei benefici, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato.

La Corte ha affermato che le intese previste dall'art. 8, terzo comma, Cost. non sono e non possono essere una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8 né per usufruire di benefici a loro riservati, quali, nella specie, l'erogazione di contributi; risultano altrimenti violati il divieto di discriminazione (art. 3 e art. 8, primo comma, Cost.), nonché l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto (art. 19, Cost.), di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza, la possibilità per le medesime di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge oggetto del giudizio di costituzionalità.

### Le confessioni religiose che hanno stipulato l'intesa con lo Stato

Per quanto concerne, invece, le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano, in prima battuta cessano di avere efficacia le norme sopra illustrate, che sono sostituite dalle disposizioni contenute nelle singole intese (tutte le leggi volte a dare attuazione alle intese prevedono tale decadenza con uno specifico articolo recante la cessazione di efficacia delle suddette disposizioni a far data dall'entrata in vigore delle stesse).

Le intese finora intervenute danno, pertanto, atto della autonomia e della

indipendenza degli ordinamenti religiosi diversi da quello cattolico.

Ciascuna intesa reca, quindi, disposizioni dirette a disciplinare i rapporti tra lo Stato e quella confessione religiosa che ha stipulato l'intesa.

Si tratta, pertanto, di norme specifiche, spesso finalizzate a tutelare aspetti particolari, peculiari della confessione interessata. Si possono tuttavia individuare alcuni elementi ricorrenti. Quasi tutte le intese recano disposizioni per l'assistenza individuale nelle caserme, negli ospedali, nelle case di cura e di riposo e nei penitenziari, per l'insegnamento della religione nelle scuole, per il matrimonio, per il riconoscimento di enti con fini di culto, istruzione e beneficenza, per il regime degli edifici di culto e per i rapporti finanziari con lo Stato nella ripartizione dell'8 per mille del gettito IRPEF e, infine, per le festività. In generale, tali disposizioni concorrono a definire un regime più indipendente rispetto a quello valido per le confessioni prive di intesa.

In questo senso particolarmente significative sono le disposizioni relative ai ministri del culto: per le confessioni che hanno stipulato le intese cessano di avere efficacia le norme sui "culti ammessi", che prevedono l'approvazione governativa delle nomine dei ministri; le confessioni nominano pertanto i propri ministri senza condizioni, salvo l'obbligo di registrazione in appositi elenchi.

Inoltre, diversa è la procedura relativa al riconoscimento della personalità giuridica degli istituti di culto: per quelli afferenti alle confessioni religiose che per prime hanno stipulato l'intesa, il procedimento ricalca quella per i "culti ammessi", mentre per gli istituti di culto delle Chiese battista e luterana è prevista una procedura semplificata di emanazione con decreto ministeriale e non con decreto del Presidente della Repubblica.

Si ricorda che le confessioni religiose con le quali lo Stato italiano ha un rapporto conforme al dettato costituzionale *sub* art. 8 sono:

- le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese (Legge n. 449/1984);
- le Assemblee di Dio in Italia (Legge n. 517/1988);
- l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (Legge n. 516/1988);
- l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (Legge n. 101/1989);
- l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (Legge n. 116/1995);
- la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (Legge n. 520/1995);
- la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (Legge n. 126/2012);
- la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Legge n. 127/2012);
- la Chiesa Apostolica in Italia (Legge n. 128/2012);
- l'Unione Buddhista Italiana (Legge n. 245/2012);
- l'Unione Induista italiana, Sanatana Dharma Samgha (Legge n. 246/2012);
- l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG) (Legge n. 130/2016).

Larga parte delle leggi sopra riportate sono state oggetto di successiva modifica al fine di consentire alle confessioni religiose, che già avevano stipulato una intesa con lo Stato italiano, la partecipazione alla ripartizione della quota dell'otto per mille del gettito IRPEF laddove tale previsione non era stata inserita nel testo originario.

Nella XVI legislatura, la I Commissione Affari Costituzionali della Camera ha esaminato il disegno di legge di recepimento dell'intesa con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova in Italia, senza pervenire alla sua approvazione.

La procedura per la stipula delle intese

Con particolare riferimento alle singole fasi della procedura di approvazione delle leggi di attuazione delle intese con le confessioni acatoliche, si ricorda che su tale



materia, in assenza di una legge generale che ne disciplini i singoli aspetti, si è formata una prassi consolidata a partire dal 1984 (data della prima attuazione del dettato costituzionale in tale materia).

Il procedimento ha inizio con la richiesta di intesa che deve essere preventivamente sottoposta al parere del Ministero dell'Interno, Direzione Generale Affari dei Culti.

Successivamente hanno inizio le trattative per la stipula di un'intesa e la competenza ad avviarle spetta al Governo; le confessioni interessate si devono rivolgere quindi, tramite istanza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale affida l'incarico di condurre le trattative con le relative rappresentanze al Sottosegretario-Segretario del Consiglio dei Ministri. Si ricorda che le trattative vengono avviate soltanto con le confessioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica *ex lege* n. 1159/1929.

L'esame di compatibilità dell'intesa viene, così, condotto sia dal Ministero dell'Interno, sia dal Consiglio di Stato, il quale è chiamato ad esprimere il proprio parere (non obbligatorio) in merito.

Nel corso delle trattative, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio si avvale di una apposita Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, istituita presso la stessa Presidenza; tale organo predispone le bozze di intesa unitamente alle delegazioni delle confessioni religiose che ne hanno fatto richiesta. Sulle bozze si esprime, poi, la Commissione consultiva per la libertà religiosa, operante presso la Presidenza del Consiglio.

Concluse le trattative, le intese, siglate dal Sottosegretario e dal rappresentante della confessione religiosa, sono sottoposte all'esame del Consiglio dei ministri e, una volta firmate dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della confessione religiosa, vengono trasmesse al Parlamento per l'approvazione con legge.

Avuto riguardo, poi, alla procedura parlamentare si segnala che l'art. 8 della Costituzione non specifica se l'iniziativa legislativa relativa alle intese sia attribuita in via esclusiva al Governo, in quanto titolare del potere di condurre le trattative e stipularle. La Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, affrontando la questione della titolarità dell'iniziativa legislativa per la presentazione di progetti di legge volti ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali, nella seduta del 5 maggio 1999 si è pronunciata per l'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare in tale materia, ove ricorrano i necessari presupposti di fatto. Pertanto non sembrerebbero sussistere elementi ostativi all'ammissibilità di proposte di legge di iniziativa parlamentare per l'approvazione delle intese.

Infine, con riferimento alla questione della modificabilità o meno del testo si ricorda che si è affermata una prassi che, pur non escludendo in assoluto la emendabilità, restringe l'ambito di intervento del Parlamento a modifiche di carattere non sostanziale, quali quelle dirette ad integrare o chiarire il disegno di legge, o ad emendarne le parti che non rispecchiano fedelmente l'intesa.

## L'intesa con l'Istituto buddista Soka Gakkai

La [legge 28 giugno 2016, n. 130](#) intende regolare i rapporti tra lo Stato Italiano e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG), in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, sulla base dell'intesa stipulata il 27 giugno 2015, sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, e dal Presidente l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, Tamptsu Nakajima.

L'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai riunisce coloro che in Italia aderiscono e praticano l'insegnamento fondato dal Buddha Nichiren Daishonin e che si riconoscono nei principi e negli scopi della Soka Gakkai, fondata a Tokyo il 18 novembre 1930. La scuola buddista di Nichiren Daishonin fa parte di quella corrente religiosa che partendo dall'India, attraverso la Cina e la Corea, si è diffusa in Giappone e in seguito in Occidente ed è approdata in Italia intorno agli anni Settanta del secolo scorso. L'Istituto attualmente conta oltre 70.000 aderenti.

Si rammenta in proposito che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche (o acattoliche) sono regolati dall'articolo 8 della Costituzione che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose. Viene riconosciuto alle confessioni non cattoliche l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano ed è posto il principio che i rapporti delle confessioni con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Attualmente, la disciplina riguardante le confessioni non cattoliche presenti in Italia è diversa a seconda che queste abbiano o meno proceduto alla stipulazione di una intesa con lo Stato. Per le confessioni prive di intesa, tra cui ad oggi l'Istituto Buddhista italiano Soka Gakkai, è tuttora applicata la legge sui «culti ammessi» (legge n. 1159/1929) e il relativo regolamento di attuazione. Per le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano cessano di avere efficacia le norme richiamate che sono sostituite dalle disposizioni contenute nelle singole intese.

La legge consta di 26 articoli. L'articolo 1 stabilisce che la legge di approvazione dell'intesa regola i rapporti tra lo Stato e il Soka Gakkai sulla base dell'intesa, allegata alla legge medesima, stipulata il 27 giugno 2015. Gli articoli da 2 a 25 recepiscono il testo dell'intesa, disciplinando i diversi aspetti del rapporto tra lo Stato e la confessione religiosa (ministri di culto, insegnamento religioso nelle scuole, trattamento delle salme, enti religiosi, riconoscimento dell' "otto per mille" e deducibilità delle erogazioni liberali, festività religiose). L'articolo 26 reca infine la norma di copertura finanziaria.

## Registro pubblico delle moschee e albo nazionale degli imam

Nel corso della XVII legislatura sono state esaminate alcune [proposte di legge](#) in materia di regolamentazione dell'attività della confessione islamica in Italia con i seguenti obiettivi:

- la regolamentazione della costituzione di moschee e l'attività degli *imam*;
- l'istituzione di un registro pubblico delle moschee;
- il controllo da parte del prefetto sulle moschee registrate, anche con riguardo alle attività compiute all'interno delle moschee;
- l'istituzione dell'albo nazionale degli *imam*, la cui iscrizione è disposta dal Ministero dell'interno a seguito dell'accertamento dei requisiti necessari;
- l'istituzione di una Commissione per l'albo degli *imam* con il compito, tra gli altri, di rilasciare l'attestato di idoneità necessario per presentare l'istanza di iscrizione all'albo;
- la previsione di corsi di formazione per coloro che già esercitano la funzione di *imam* e per coloro che intendono svolgerla.

## Patto nazionale per un islam italiano

Il 1° febbraio 2017, il Ministro dell'interno Minniti e i rappresentanti delle associazioni e della comunità islamiche presenti in Italia hanno sottoscritto al Viminale un [Patto nazionale per un Islam italiano](#).

Tra i punti principali del patto si segnalano i seguenti:

- identificare degli imam e, in prospettiva, costituire un albo apposito;
- garantire l'accesso anche ai non-musulmani ai luoghi di preghiera, in quanto luoghi pubblici;
- tradurre i sermoni in italiano;
- prevedere la trasparenza dei finanziamenti delle associazioni e dei luoghi di culto, sia interni, sia internazionali.