
[Mostra rif. normativi](#)

Legislatura 17ª - 1ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 294 del 07/07/2015

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 7 LUGLIO 2015

294ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

Intervengono il ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, il vice ministro dell'interno Bubbico e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti e per il lavoro e le politiche sociali Teresa Bellanova.

La seduta inizia alle ore 14,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(1993) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 11ª Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3 del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 2 luglio.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere favorevole avanzata, nella seduta pomeridiana di giovedì 2 luglio, dal relatore Collina sulla sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza.

(1992) Conversione in legge del decreto legge 1º luglio 2015, n. 85, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio

(Parere alle Commissioni 1ª e 4ª riunite, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana del 2 luglio.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere

favorevole avanzata, nella seduta pomeridiana di giovedì 2 luglio, dal relatore Collina sulla sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo concernente attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (n. 170)

(Parere al Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 ottobre 2014, n. 154. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana del 2 luglio.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, è posta in votazione la proposta di parere favorevole con osservazioni, avanzata dal relatore Palermo nella seduta antimeridiana di giovedì 2 luglio.

La Commissione approva il parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato.

IN SEDE CONSULTIVA

(1962) Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014, approvato dalla Camera dei deputati

(Relazione alla 14ª Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Relazione favorevole)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 1° luglio.

La relatrice [LO MORO](#) (PD) formula una proposta di relazione favorevole.

Non essendovi richieste di intervento, accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di relazione favorevole avanzata dalla relatrice.

(14) MANCONI e CORSINI. - *Disciplina delle unioni civili*

(197) Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI ed altri. - *Modifiche al codice civile in materia di disciplina del patto di convivenza*

(239) GIOVANARDI ed altri. - *Introduzione nel codice civile del contratto di convivenza e solidarietà*

(314) BARANI e Alessandra MUSSOLINI. - *Disciplina dei diritti e dei doveri di reciprocità dei conviventi*

(909) Alessia PETRAGLIA ed altri. - *Normativa sulle unioni civili e sulle unioni di mutuo aiuto*

(1211) MARCUCCI ed altri. - *Modifiche al codice civile in materia di disciplina delle unioni civili e dei patti di convivenza*

(1231) LUMIA ed altri. - *Unione civile tra persone dello stesso sesso*

(1316) SACCONI ed altri. - *Disposizioni in materia di unioni civili*

(1360) Emma FATTORINI ed altri. - *Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello*

stesso sesso

(1745) SACCONI ed altri. - Testo unico dei diritti riconosciuti ai componenti di una unione di fatto

(1763) ROMANO ed altri. - Disposizioni in materia di istituzione del registro delle stabili convivenze

(Parere alla 2ª Commissione su emendamenti al testo unificato. Esame. Parere in parte contrario, in parte non ostativo con condizioni, in parte non ostativo sugli emendamenti riferiti agli articoli 1 e 2. Rinvio dell'esame dei restanti emendamenti)

La relatrice **LO MORO (PD)** illustra gli emendamenti riferiti agli articoli 1 e 2 del testo unificato per i disegni di legge in titolo, il cui esame è stato rimesso alla sede plenaria dalla Sottocommissione pareri.

Richiamando le considerazioni espresse nel parere sul testo unificato, reputa che l'istituto delle unioni civili sia compatibile con il quadro costituzionale, anche in ragione della più recente giurisprudenza costituzionale che, alla luce dell'articolo 2 della Costituzione, ha riconosciuto meritevole di tutela il legame affettivo tra persone dello stesso sesso. Coerentemente, il testo unificato regola l'unione civile in modo autonomo e distinto rispetto all'istituto matrimoniale, al quale però, sul piano della regolazione del rapporto, il nuovo istituto può essere correttamente accostato, con richiami specifici, in quanto compatibili, alle disposizioni del codice civile in materia.

In coerenza con tale impostazione, esaminati gli emendamenti riferiti agli articoli 1 e 2 del testo unificato per i disegni di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, i seguenti pareri: sull'emendamento 1.1000 (testo 2)/15 propone di esprimere un parere contrario, dal momento che la disposizione ivi prevista, nel limitare l'efficacia temporale delle norme riguardanti l'istituto dell'unione civile, appare incongrua e suscettibile di determinare incertezze di natura interpretativa e di ingenerare disparità di trattamento; sugli emendamenti 1.809, 1.1261, 1.10000 (testo 2)/54, 1.10000 (testo 2)/55, 1.10000 (testo 2)/56, 1.10000 (testo 2)/57, 1.10000 (testo 2)/140, 1.10000 (testo 2)/58, 1.10000 (testo 2)/59 e 1.10000 (testo 2)/60 propone di formulare un parere contrario, in quanto le disposizioni ivi previste, subordinando la costituzione dell'unione civile alla cittadinanza italiana di almeno una delle due parti, sono suscettibili di ledere il principio di eguaglianza.

Quanto agli emendamenti 1.1139, 1.1345, 1.1348, 1.1376, 1.1378, 1.1442 e 1.1444, propone di formulare un parere contrario, in quanto le norme ivi previste, volte a limitare l'unione civile alle sole persone di sesso diverso, oltre a ledere il principio di uguaglianza, appaiono in contrasto con l'articolo 2, che tutela le formazioni sociali, tra le quali - come ha affermato la Corte costituzionale - possono essere ricomprese le unioni di natura affettiva tra persone dello stesso sesso.

Passa poi a illustrare l'emendamento 1.1149, sul quale propone di formulare un parere contrario, dal momento che la disposizione ivi prevista, affidando alle singole giunte comunali la decisione di istituire i registri delle unioni civili, determina una lesione della competenza statale in materia di stato civile e anagrafi.

Sugli emendamenti 1.1191, 1.1203 e 1.1228 propone poi di formulare un parere contrario, in quanto le norme ivi previste escludono la costituzione di un'unione civile nell'ipotesi che una delle parti sia genitore, in tal modo limitando irragionevolmente il diritto ad accedere all'istituto.

Sugli emendamenti 1.1423, 1424 e 1425 propone quindi di esprimere un parere non ostativo, a condizione che siano soppresse le norme che escludono ogni valore giuridico e di certificazione alla dichiarazione relativa all'unione civile, dal momento che, in caso contrario, verrebbero meno gli effetti derivanti dalla costituzione dell'unione.

Sui restanti emendamenti, in fine, propone di esprimere un parere non ostativo.

Il senatore **AUGELLO (AP (NCD-UDC))** ritiene non condivisibile la proposta di parere contrario sugli emendamenti 1.1139, 1.1345, 1.1348, 1.1376, 1.1378, 1.1442 e 1.1444, volti a riconoscere il diritto di accesso all'istituto dell'unione civile alle sole coppie formate da persone di sesso diverso. La relatrice motiva la sua contrarietà, paventando, tra l'altro, una possibile violazione del principio di uguaglianza. In realtà, analoga obiezione dovrebbe essere mossa al testo unificato, che limita l'istituto alle coppie omosessuali, con effetti in questo caso discriminatori nei confronti delle coppie eterosessuali.

La relatrice **LO MORO (PD)** rileva che la contrarietà espressa su quegli emendamenti si fonda principalmente sulla rilevata lesione dell'articolo 2, che tutela le formazioni sociali, tra le quali rientra

l'unione affettiva tra persone dello stesso sesso. Il richiamo anche alla violazione del principio di uguaglianza si giustifica in quanto, se l'unione civile fosse riconosciuta esclusivamente alle coppie eterosessuali, si determinerebbe una discriminazione a danno delle coppie omosessuali che, oltre a non poter accedere all'istituto del matrimonio, non potrebbero neanche usufruire di tale nuovo strumento. Si dichiara in ogni caso disponibile a sopprimere, nel parere, l'inciso "oltre a ledere il principio di uguaglianza".

Il senatore **AUGELLO** (*AP (NCD-UDC)*) conferma il proprio voto contrario, in coerenza con gli orientamenti espressi durante l'esame, in sede consultiva, del testo unificato. Ribadisce in proposito che le due fattispecie - la famiglia fondata sul matrimonio e l'unione civile - non possono essere assimilate. Il parere negativo espresso dalla relatrice su emendamenti che limitano l'unione civile alle coppie eterosessuali rafforza il convincimento che la finalità non dichiarata dai promotori della proposta legislativa, nonostante le affermazioni in senso contrario, sia quella di omologare le unioni fra persone dello stesso sesso al matrimonio.

Il senatore **Mario MAURO** (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*), nel condividere le osservazioni del senatore Augello, annuncia il proprio voto contrario, in quanto il parere proposto dalla relatrice prefigura implicitamente una possibile quanto inaccettabile equiparazione tra l'istituto delle unioni civili e il matrimonio.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere in parte contrario, in parte non ostativo con condizioni e in parte non ostativo, avanzata dalla relatrice e pubblicata in allegato.

IN SEDE REFERENTE

(1429-B) DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. - 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, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

La **PRESIDENTE** riferisce sul disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione, ricordando che esso è stato approvato in prima lettura dal Senato l'8 agosto del 2014, dopo un ampio dibattito che, nel corso dei mesi, si era arricchito di numerosi contributi. Sottolinea, in proposito, che l'esame in Commissione fu preceduto da un'articolata indagine conoscitiva, durante la quale furono invitati in audizione rappresentanti delle istituzioni, delle organizzazioni economiche, ma soprattutto un numero significativo di esperti, in gran parte costituzionalisti.

Presso la Camera dei deputati, l'esame del progetto di riforma costituzionale ha avuto inizio l'11 settembre 2014 e si è concluso, anche in quella sede dopo un'approfondita discussione, il 10 marzo di quest'anno.

Poiché il testo è stato modificato in diversi punti durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il Senato è chiamato ad una terza lettura, sempre nell'ambito della prima deliberazione, secondo le procedure di revisione previste dall'articolo 138 della Costituzione.

Ricorda che gli aspetti più qualificanti del progetto di riforma hanno riguardato il superamento del bicameralismo paritario e il tema del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni e l'assetto complessivo del sistema delle autonomie locali.

Per quanto concerne il primo tema, constata che, all'esito delle due letture parlamentari, è confermata la scelta di superare il bicameralismo paritario e di escludere il Senato dal circuito fiduciario. La riforma del modello parlamentare bicamerale, nella prospettiva che ha finora assunto durante l'*iter* di revisione, si indirizza su tre linee di intervento che, pur strettamente connesse sul piano logico, possono essere tenute distinte da un punto di vista argomentativo: la natura del Senato, la sua composizione, le funzioni che è chiamato a svolgere nell'ordinamento.

Si sofferma, in primo luogo, sugli articoli 55, 57 e 70 della Costituzione, così come modificati nel corso del procedimento parlamentare di revisione, con particolare riguardo alle modificazioni apportate dalla Camera dei deputati.

Il nuovo articolo 55, quinto comma, della Costituzione definisce la natura della seconda Camera, affermando che essa rappresenta le istituzioni territoriali. Tale formula, contrapposta all'altra, contenuta nel secondo comma ("ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione") è fondamentale per comprendere l'intento riformatore. Essa rinvia al tema della rappresentanza e dei suoi possibili canali, evocando un dibattito che affonda le sue radici nei lavori dell'Assemblea costituente e che richiama espressamente, in ragione delle intime connessioni evidenziate, la composizione e le funzioni del Senato.

D'altra parte, la formula presente nell'articolo 57 della Costituzione attualmente vigente ("Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale") reca impressa una traccia significativa, che pure non trovò una compiuta realizzazione, della feconda e articolata discussione che animò il dibattito dei costituenti sul ruolo della seconda Camera nel sistema parlamentare e sulla opportunità che questa offrisse un diverso canale di espressione della rappresentanza e un diverso metodo di selezione della classe politica. La classica rappresentanza indifferenziata avrebbe dovuto coniugarsi con la rappresentanza di altre categorie di interessi, in particolare quelli riconducibili ai territori, in coerenza con le istanze regionalistiche che, in seno all'Assemblea, avevano trovato un consenso ampio e trasversale.

A tale riguardo, ricorda il contributo offerto da Costantino Mortati, in numerosi suoi interventi, in favore di una forma di rappresentanza che si adeguasse alla complessità della struttura dello Stato moderno e riflettesse questa nei suoi aspetti più significativi. Cita in proposito due articoli dell'insigne giurista: il primo, "Il potere legislativo: unicamerale o bicamerale", pubblicato in "Realtà Politica" il 16 maggio 1946; il secondo, pubblicato su "Cronache sociali" il 30 settembre 1947, con il titolo "La seconda Camera".

Osserva che, sebbene l'evoluzione del sistema costituzionale italiano abbia portato ad una progressiva assimilazione delle due Camere, con il conseguente superamento delle differenze inizialmente previste, la tensione verso un modello bicamerale differenziato ha rappresentato una costante nelle riflessioni di politica costituzionale e nelle istanze riformatrici che hanno attraversato la vita delle istituzioni soprattutto negli ultimi trent'anni. Pertanto, la scelta compiuta oggi costituisce un approdo maturo e adeguatamente ponderato, capace di recuperare quella vocazione originaria presente agli albori dell'età repubblicana.

Certamente, nel momento in cui si sceglie di diversificare la rappresentanza delle due Camere, occorre tenere conto della modalità di composizione dell'organo, che dovrà riflettere, a sua volta, lo scopo per il quale esso è concepito nell'ordinamento. Ricordava Alfonso Tesauro, in un articolo del 1951 ("Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale"), che "la seconda Camera va considerata in relazione all'ordinamento in cui deve trovare attuazione e, in particolare, avendo presente lo speciale fine che si vuole realizzare, il contributo, cioè, che si ha in programma di apportare al complesso delle forze esistenti", cioè al sistema istituzionale e ai suoi organi. In questo senso, la composizione è un elemento non certamente di dettaglio, ma essenziale per la coerenza del progetto riformatore.

Il nuovo articolo 57 prevede che il Senato sia composto da cento senatori: 95 senatori sono eletti dai consigli regionali e dai consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano (di questi 95, 74 eletti tra i membri dei consigli regionali, 21 eletti tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori, nella misura di 1 per ciascun consiglio); 5 senatori sono di nomina presidenziale, scelti tra coloro che hanno illustrato la patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario e durano in carica sette anni. A questi 100 senatori si aggiungono i Presidenti emeriti della Repubblica.

Le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale, sono regolate, in base all'articolo 57, sesto comma della Costituzione, con legge approvata da entrambe le Camere. La medesima disposizione esplicita i criteri da seguire nell'attribuzione dei seggi, che deve tenere conto dei voti espressi e della composizione di ciascun consiglio, secondo una logica di ispirazione proporzionale. Come è noto, all'articolo 39, comma 1 del disegno di legge costituzionale, si prevede una disciplina transitoria, anch'essa fondata su una logica proporzionale, da applicare fino all'entrata in vigore della nuova legge elettorale.

Ribadisce che la composizione del Senato costituisce uno snodo di assoluto rilievo sul piano strettamente giuridico costituzionale e, nello stesso tempo, rappresenta un punto molto sensibile sul piano squisitamente politico. Ritiene che sulla questione si consumerà un confronto molto serrato tra le forze politiche, all'interno dei singoli Gruppi e nella dialettica Parlamento-Governo.

La Camera dei deputati ha mantenuto l'impianto definito in prima lettura, pur compiendo un intervento di modifica puntuale in relazione alla durata del mandato dei senatori che, in base alla modifica apportata,

coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai (e non più nei) quali sono stati eletti. Peraltro, proprio a seguito di questa modifica, rileva una possibile contraddizione tra la disposizione così come modificata e la norma contenuta nell'articolo 66 della Costituzione. Da una parte, infatti, in base al nuovo articolo 57, il mandato dei componenti della seconda Camera, anche se sindaci, sembrerebbe durare quanto il Consiglio regionale che li ha eletti (si potrebbe pertanto prospettare l'ipotesi di un sindaco che non esercita più le funzioni di governo locale, ma continua ad essere senatore fino alla scadenza del Consiglio regionale che lo ha eletto). Dall'altra parte, il nuovo articolo 66 della Costituzione stabilisce, al contrario, che il Senato prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore, facendo così presupporre che la durata della carica coincida con quella che il senatore contestualmente ricopre a livello locale.

Sempre in riferimento alla composizione, occorre rilevare che le modalità di elezione dei senatori, così come definite all'esito delle prime letture dell'*iter* di revisione, unitamente alla permanenza di divieto di mandato imperativo, parrebbero richiamare criteri di natura politica, suscettibili di sovrapporsi alle dinamiche di composizione più propriamente territoriale, che pure, nelle intenzioni iniziali, avrebbero dovuto prevalere. Tale soluzione potrebbe riflettersi sulla strutturazione interna del nuovo Senato. In proposito, ricorda che, nel testo definito dopo il doppio passaggio parlamentare, in riferimento alle Commissioni in sede deliberante e alle Commissioni d'inchiesta, si afferma espressamente che la loro composizione, solo alla Camera dei deputati, deve rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, lasciando impregiudicate le possibilità di articolazione interna del Senato. Il silenzio sul punto rivela un margine di incertezza, perché il modello prescelto è suscettibile di riproporre criteri di composizione politica, seppure mediati dal criterio della rappresentanza territoriale. Nello stesso tempo, però, questo tipo di composizione potrebbe essere funzionale a fare del Senato una vera camera parlamentare, capace di integrare la rappresentanza in chiave pluralistica.

All'articolo 64 della Costituzione si prevede che entrambi i Regolamenti delle Camere garantiscano i diritti delle minoranze parlamentari, presupponendo la presenza di "minoranze" anche al Senato. La Camera è intervenuta sul punto, aggiungendo espressamente che sia solo il Regolamento della Camera dei deputati, legata dal rapporto fiduciario con il Governo, a disciplinare lo statuto delle "opposizioni". Occorrerebbe, dunque, capire che tipo di "minoranze" esprimerebbe il Senato, nel momento in cui esso è posto al di fuori del circuito fiduciario e della dialettica maggioranza-opposizione.

La Camera dei deputati è intervenuta, poi, sull'articolo 66 della Costituzione, riguardante la verifica dei poteri. Il testo licenziato dal Senato prevedeva che entrambe le Camere giudicassero dei titoli di ammissione dei propri componenti, mentre solo la Camera giudicasse delle cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità. La modifica apportata dall'altro ramo del Parlamento attribuisce espressamente al Senato la competenza a giudicare delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei propri componenti, mentre, rispetto alla cessazione della carica elettiva regionale e locale, si ha mera presa d'atto, da parte del Senato, della conseguente decadenza da senatore.

L'altro nodo teorico fondamentale in materia di bicameralismo riguarda le funzioni della seconda Camera, tema strettamente connesso a quello della composizione e anch'esso fortemente dibattuto negli ultimi anni. Appare ormai matura la scelta volta al superamento del bicameralismo paritario: si registra, infatti, un consenso ampio e trasversale per un bicameralismo differenziato che sappia garantire efficienza al sistema, assicurando ad entrambe le Camere ruolo e funzioni coerenti. Su tale aspetto, quindi, sarà necessaria una riflessione non formale, che colga gli snodi più rilevanti della questione, certamente nel solco del lavoro finora compiuto.

Al riguardo, ritiene opportuno distinguere due ambiti: da una parte, il ruolo della seconda Camera nel procedimento legislativo; dall'altra, le nuove funzioni che il Senato potrebbe svolgere nell'ordinamento costituzionale, una volta portato a compimento il processo di revisione.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, certamente l'apporto della seconda Camera appare attenuato nel nuovo modello costituzionale, dal momento che la partecipazione del Senato, salvo alcune eccezioni, è solo eventuale, ma non si smarrisce del tutto. Il Senato, oltre a conservare una competenza paritaria su alcune tipologie di leggi, può proporre modificazioni al testo di tutti i disegni di legge, continuando a svolgere così, seppure in forme diverse, una funzione di "*chambre de réflexion*". Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, per quanto possano sembrare non particolarmente invasive, hanno comunque inciso sugli indirizzi di riforma assunti nel primo passaggio parlamentare.

In riferimento alle materie sulle quali permane la competenza paritaria delle due Camere, la Camera ha reso esplicito l'elenco, precisandolo rispetto a quanto deciso dal Senato.

Ricorda che al Senato era stato introdotto, durante l'esame in Assemblea, con voto segreto, un inciso all'articolo 55, che prevedeva una competenza legislativa paritaria anche nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma della Costituzione, ovvero nelle materie riguardanti il matrimonio, la famiglia e

i trattamenti sanitari, ma la Camera dei deputati ha soppresso questa ulteriore competenza.

Per quanto riguarda tutti gli altri disegni di legge, si conserva l'impianto basato su un procedimento monocamerale partecipato, nel quale il Senato ha il potere di proporre modificazioni del testo, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva.

La procedura di approvazione rafforzata - nei termini di una votazione finale a maggioranza assoluta da parte della Camera - è limitata alle sole leggi con le quali lo Stato può intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva (cosiddetta "clausola di supremazia"), di cui all'articolo 117, quarto comma della Costituzione. Gli altri casi di procedure di approvazione rafforzata, previsti nel testo definito in prima lettura dal Senato, in parte sono stati ricondotti alla competenza bicamerale paritaria, in parte sono stati riassorbiti nel procedimento ordinario di approvazione.

Sono state ricondotte alla competenza bicamerale paritaria le seguenti leggi: le leggi che stabiliscono le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea; la legge che disciplina l'ordinamento di Roma Capitale (articolo 114, terzo comma); le leggi che stabiliscono norme di procedura per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nonché le leggi che disciplinano le modalità di esercizio del relativo potere sostitutivo in caso di inadempienza (articolo 117, quinto comma); le leggi che disciplinano casi e forme per la conclusione di accordi tra le Regioni e Stati esteri, ovvero per la conclusione di intese tra le Regioni e enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, sesto comma); le leggi che determinano i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni (articolo 119, sesto comma); le leggi che definiscono le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi dello Stato siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione (articolo 120, secondo comma); la legge che, in presenza di determinati presupposti e con un procedimento *ad hoc*, consente che i Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione e aggregati a un'altra (articolo 132, secondo comma).

Sono state invece riassorbite nel procedimento ordinario (monocamerale partecipato) le seguenti norme: le disposizioni generali e comuni sul governo del territorio e le disposizioni sul sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile (articolo 117, secondo comma, lettera *u*); la legge che disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni in determinate materie e forme di coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici (articolo 118, quarto comma); la legge che istituisce il fondo perequativo (articolo 119, terzo comma); la legge che definisce gli indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno per promuovere condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni pubbliche finanziate con il fondo perequativo (articolo 119, quarto comma); la legge per destinare risorse aggiuntive e effettuare interventi speciali a favore di Comuni, Città metropolitane e Regioni, allo scopo di promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economico-sociali (articolo 119, quinto comma); la legge che stabilisce il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese (articolo 81, sesto comma).

Osserva che analoghe considerazioni potrebbero compiersi in riferimento ai disegni di legge di stabilità e di bilancio, per i quali in Senato era stata prevista, con esclusivo riguardo alle materie di interesse delle Regioni e degli enti locali, l'applicazione della procedura di approvazione rafforzata. La Camera dei deputati si è invece orientata nel senso di ricondurre i disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma della Costituzione nell'alveo del procedimento ordinario, limitandosi semplicemente a configurare come obbligatoria la partecipazione del Senato, che invece - in tutte le altre ipotesi - è solo eventuale.

La Camera è intervenuta anche sulla partecipazione del Senato al procedimento di conversione dei decreti-legge. Infatti, il combinato disposto del secondo e del sesto comma dell'articolo 77 della Costituzione determina che tutti i disegni di legge di conversione di decreti-legge, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, siano presentati sempre alla Camera dei deputati. Il Senato può procedere al loro esame solo nelle forme attenuate previste dal nuovo articolo 70, terzo e quarto comma della Costituzione. L'esigenza di semplificazione del procedimento legislativo ha dunque prevalso sull'orientamento volto a graduare la partecipazione del Senato all'*iter* di formazione delle leggi in ragione dell'oggetto della legislazione, con particolare riguardo alle materie di interesse delle Regioni e degli enti locali.

Si sofferma, quindi, sulle altre funzioni, diverse da quella legislativa, attribuite alla seconda Camera. Richiama nuovamente, dunque, il nuovo articolo 55 della Costituzione che, ancora una volta, si rivela uno snodo problematico di assoluto rilievo.

All'esito della prima lettura, al Senato - privo del rapporto fiduciario con il Governo - erano state attribuite, oltre al concorso alla funzione legislativa, le seguenti funzioni: raccordo tra gli organi

istituzionali dell'Unione europea, lo Stato e gli enti locali; partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e valutazione del loro impatto; valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni; verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato; controllo e valutazione delle politiche pubbliche; concorso nell'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

La norma è stata oggetto di un rilevante intervento presso l'altro ramo del Parlamento, che ha attenuato le prerogative del Senato, in quanto quei poteri sono ora tutti attribuiti in concorso con la Camera politica. In tal modo, non sarebbero affidate al Senato in via esclusiva quelle funzioni di controllo, di verifica e di valutazione, tanto più libere e qualificate quanto più sottratte ai condizionamenti inevitabili propri del circuito fiduciario, come accade in altri ordinamenti costituzionali europei.

La riflessione non può non prendere le mosse dal tema delle competenze in materia di partecipazione alla costruzione dell'ordinamento europeo. L'intenzione del Senato, nell'esame in prima lettura, era quello di dare vita ad una Camera che avesse in sé impressa la funzione di partecipazione al processo di creazione e di recepimento del diritto dell'Unione europea, seguendo lo spirito del Trattato di Lisbona, ma con la freschezza di uno strumento moderno, costruito in ragione della nuova dimensione assunta dai Parlamenti nazionali. Il nuovo articolo 55, così come modificato dall'altro ramo del Parlamento, attribuisce ora al Senato solo il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea, mentre la funzione di raccordo tra lo Stato e l'Unione europea non è più richiamata nel testo.

In ogni caso, proprio la composizione del Senato, per la sua natura prevalentemente territoriale, potrebbe assicurare alla seconda Camera un ruolo propulsore nell'integrazione europea, tanto più in un momento storico nel quale il processo di democratizzazione della *governance* comunitaria richiede il coinvolgimento quanto più qualificato dei Parlamenti nazionali. Già adesso, a Costituzione invariata, il Senato italiano sta sperimentando un virtuoso percorso di consapevolezza del suo ruolo nei processi di *decision making* comunitari. A tale proposito, ricorda l'importante lavoro che sta svolgendo la Commissione politiche dell'Unione europea, ma anche la centralità che la Commissione affari costituzionali ha deciso di riservare al tema dell'immigrazione, sul quale, oltre ad una approfondita indagine conoscitiva, sono state attivate tutte le procedure che il Regolamento consente per incidere sulla fase ascendente del procedimento legislativo comunitario, dall'esame dell'agenda europea sull'immigrazione all'esame di tutti gli atti comunitari in preparazione. L'*iter* si concluderà con una risoluzione, che avrà l'ambizione di esprimere un punto di vista qualificato sugli strumenti normativi che l'Unione europea intende adottare e che cercherà di incidere sulle scelte che verranno compiute.

Ritiene rilevante - nella definizione dei poteri del Parlamento - la scelta, compiuta dalla Camera, di sopprimere la funzione di valutazione dell'impatto degli atti comunitari e delle politiche dell'Unione, funzione inedita, ma anch'essa importante ai fini del rafforzamento della partecipazione in sede di codecisione, nonché ai fini di un consapevole processo di integrazione europea.

In secondo luogo, all'esito della seconda lettura, sono state ridimensionate, perché attribuite al Senato in concorso con la Camera politica, le funzioni di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, le funzioni di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, anch'esse funzioni assolutamente inedite nel nostro sistema, centrali in quanto attribuite ad un organo non stretto dal rapporto fiduciario e dunque più libero nelle proprie determinazioni.

Si sofferma, quindi, sulle ulteriori modifiche apportate dalla Camera dei deputati su altri aspetti del disegno di legge di revisione costituzionale. Mentre è rimasto inalterato il testo dell'articolo 71 della Costituzione, per la parte riguardante l'iniziativa legislativa popolare, la Camera ha apportato alcune modifiche all'articolo 72 della Costituzione, concernente il procedimento legislativo, con particolare riguardo alla procedura di esame prioritario, in base al quale il Governo può chiedere alla Camera dei deputati che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia esaminato con priorità e sottoposto a votazione finale entro un termine certo.

A tale riguardo, sottolinea che l'istituto è stato oggetto di un apprezzabile intervento modificativo da parte della Camera. In primo luogo, è stato rimodulato l'ambito di applicabilità: mentre la norma approvata in Senato faceva riferimento, oltre che alle leggi in materia elettorale e a quelle di ratifica dei trattati internazionali, a tutte le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, alla Camera quest'ultimo richiamo è stato sostituito con l'indicazione delle leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, ovvero le leggi di amnistia e indulto e le leggi che stabiliscono il contenuto delle leggi di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese. È stato altresì previsto uno spazio temporale di cinque giorni entro il quale la Camera delibera sulla richiesta di esame prioritario avanzata dal Governo.

In secondo luogo, è stato ampliato il tempo a disposizione per la Camera per l'esame e l'approvazione

per il disegno di legge (70 giorni).

In terzo luogo, è stata prevista l'ipotesi di un differimento di non oltre 15 giorni, in relazione ai tempi di esame in Commissione e alla complessità del testo.

Inoltre, a seguito delle modifiche apportate in seconda lettura, nulla più si dice su quale testo debba essere sottoposto alla votazione qualora, entro il termine previsto, non sia stato completato l'*iter* parlamentare di esame del disegno di legge. Il testo licenziato dal Senato, invece, prevedeva espressamente che, decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, venisse posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Infine, si rinvia al Regolamento della Camera per le modalità e i limiti del procedimento, anche con riguardo all'omogeneità del disegno di legge.

All'articolo 77 della Costituzione è stata apportata un'ulteriore modifica, riferita al comma 4, che indica le materie per le quali non è possibile ricorrere al decreto-legge. Alla Camera, si è specificato che, per la materia elettorale, l'esclusione non riguarda la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, sulla quale dunque il Governo potrà intervenire con decreto-legge.

In riferimento al ricorso preventivo alla Corte costituzionale per le leggi in materia elettorale, la Camera dei deputati è intervenuta sull'articolo 73 della Costituzione, diversificando i *quorum* richiesti per attivare l'istituto (per il Senato, un terzo dei suoi componenti; per la Camera, un quarto dei suoi componenti). È stato inoltre introdotto un termine stringente di 10 giorni entro cui poter adire la Corte costituzionale.

Infine, è stato soppresso il riferimento all'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità nell'ambito del ricorso.

Segnala, inoltre, che, con un emendamento approvato dall'Assemblea della Camera, è stata introdotta, tra le disposizioni finali (articolo 39), una disciplina transitoria che, in prima applicazione della riforma, ammette la possibilità di sottoporre anche le leggi elettorali già promulgate nella legislatura in corso al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte. Tale disciplina potrebbe pertanto applicarsi alla legge elettorale n. 52 del 2015.

Durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, attraverso un intervento sull'articolo 74 della Costituzione, è stata soppressa l'ipotesi, introdotta in prima lettura al Senato, del rinvio parziale delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, conservando esclusivamente la possibilità di una rimessione in termini delle Camere, nel caso in cui il Presidente della Repubblica rinvi una legge di conversione di decreto-legge. In coerenza con quest'ultima previsione, all'articolo 77 della Costituzione, la Camera dei deputati ha introdotto una norma che prevede l'estensione fino a 90 giorni dell'efficacia di un decreto-legge, la cui legge di conversione sia stata appunto oggetto di rinvio alle Camere.

Con riferimento all'articolo 78 della Costituzione, riguardante la deliberazione dello stato di guerra, in seconda lettura, alla Camera dei deputati, è stato introdotto l'innalzamento del *quorum* alla maggioranza assoluta.

Durante l'esame presso la Camera dei deputati è stata apportata una modifica all'articolo 83 della Costituzione, che riguarda la modalità di elezione del Presidente della Repubblica. Al riguardo, la Camera ha previsto che, dopo il settimo scrutinio (e non dopo l'ottavo, come stabilito al Senato), sia sufficiente non più la maggioranza assoluta (come stabilito in Senato), ma la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

In riferimento a questa modifica, ritiene che l'esigenza di una norma di chiusura non sia superata da tale previsione normativa. Come noto, infatti, in occasione dell'elezione del Capo dello Stato, il numero dei votanti tende a coincidere con quello dei componenti del Parlamento in seduta comune.

Tra le disposizioni riguardanti l'azione di governo, si segnala la modifica dell'articolo 97 della Costituzione, introdotta dalla Camera dei deputati, in materia di organizzazione dei pubblici uffici. Tale intervento è orientato a dare rilievo di parametro costituzionale anche alla trasparenza della pubblica amministrazione, alla stregua del buon andamento e dell'imparzialità della stessa. Il principio - che già la legge n. 241 del 1990 enumera tra i criteri dell'azione amministrativa - è d'altra parte già ritenuto espressione e corollario dell'imparzialità e del buon andamento da alcune sentenze della Corte costituzionale.

Sempre in riferimento alla elezione di organi di garanzia, la Camera dei deputati è intervenuta anche sull'articolo 135 della Costituzione, in riferimento all'elezione di cinque giudici della Corte costituzionale di nomina parlamentare. Durante l'esame in prima lettura, il Senato aveva approvato una modifica in base alla quale tre giudici sarebbe stati eletti dalla Camera e due dal Senato. La scelta compiuta trovava la sua *ratio* in un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, in ragione del rapporto tra il numero dei componenti di una Camera rispetto a quelli dell'altra (630 a 100), l'elezione ad opera del Parlamento in seduta comune avrebbe ridotto sensibilmente il "peso specifico" dei senatori nella scelta dei giudici costituzionali. In secondo luogo, sarebbe stato così maggiormente esaltato il contributo del Senato alla

formazione del supremo organo di garanzia costituzionale, nel senso che due dei quindici giudici della Corte sarebbero stati espressione dell'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali, scelta coerente con il ruolo decisivo che il giudice delle leggi assume anche in riferimento a tutte le questioni connesse al riparto orizzontale delle competenze e alla definizione degli ambiti di autonomia reciproca tra i diversi livelli di governo, con particolare riguardo proprio alla dialettica Stato-Regioni. La Camera dei deputati ha invece deciso di ripristinare il testo della Costituzione vigente: i cinque giudici di nomina parlamentare saranno dunque eletti - come adesso - dal Parlamento in seduta comune.

L'altro ambito su cui il legislatore costituzionale è intervenuto è rappresentato - come è noto - dalle disposizioni contenute nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con particolare riguardo al riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. D'altra parte, la composizione e le funzioni del nuovo Senato - così come è emerso durante il dibattito in entrambi i rami del Parlamento - sono strettamente connesse al nuovo riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, secondo una logica che induce all'integrazione strutturale delle istanze delle autonomie nel circuito della decisione legislativa del Parlamento.

L'articolo 29 del disegno di legge costituzionale, avente ad oggetto la modifica dell'articolo 114 della Costituzione, costituisce uno dei pilastri dell'intervento di riassetto dei livelli territoriali di governo. Esso dispone la soppressione delle Province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica.

Con riferimento all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia nell'ambito delle materie di competenza statale - oggi disciplinata dall'articolo 116 della Costituzione - il Parlamento ha ritenuto di preservare l'attuale previsione di forme anche importanti di regionalismo differenziato, ripristinando - con le opportune integrazioni - il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione e introducendovi alcune importanti innovazioni.

La riforma prevede anche, tra gli aspetti più qualificanti, un'ampia revisione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, orientata a rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono manifestati a seguito della riforma del 2001, con rilevanti ricadute sul piano dei rapporti tra i livelli di governo che compongono la Repubblica, spesso sfociate in contenziosi dinanzi alla Corte costituzionale. La principale innovazione è costituita dall'eliminazione della competenza legislativa concorrente e dal conseguente riassetto delle materie di competenza esclusiva, rispettivamente, statale e regionale.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione si caratterizza per i seguenti profili. In primo luogo, sono ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato alcune materie attualmente attribuite alla legislazione concorrente, ma inerenti ad interessi di rilevanza nazionale quali, ad esempio: "grandi reti di trasporto e navigazione"; ordinamento della comunicazione"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Durante la seconda lettura presso la Camera dei deputati, il novero delle materie esclusive statali è stato ulteriormente ampliato: sono state ricondotte alla competenza statale le politiche sociali, l'istruzione e la formazione professionale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni, nonché la promozione della concorrenza (oltre alla "tutela" della stessa); il coordinamento informativo statistico e informatico dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche.

In secondo luogo, viene precisato l'elenco delle materie di esclusiva competenza statale, anche attraverso nuove formulazioni e caratterizzazioni. Per alcune importanti materie, viene attribuita alla potestà legislativa dello Stato la definizione delle "disposizioni generali e comuni", che vengono così a sostituire la categoria delle "norme generali". Si tratta di casi che potrebbero definirsi di competenza esclusiva "limitata", in quanto l'intervento del legislatore statale è circoscritto entro ambiti determinati.

Infine, il Parlamento ha specificato gli ambiti di competenza legislativa delle Regioni, aggiungendo - e fatta salva la competenza residuale delle Regioni "in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato" - l'esplicita attribuzione ad esse della competenza in alcune materie.

Un altro profilo rilevante della riforma del Titolo V - posto a chiusura del nuovo articolo 117 della Costituzione - è costituito dall'introduzione della cosiddetta "clausola di supremazia statale". Essa consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

In coerenza con i nuovi criteri di riparto delle competenze legislative, la riforma reca, nell'ambito dell'articolo 117 della Costituzione, anche il principio della tendenziale simmetria tra potestà regolamentare e competenze legislative dello Stato e delle Regioni, fatta salva la possibilità di delega alle Regioni della potestà regolamentare in materie di esclusiva competenza statale. È inoltre introdotta una previsione di carattere generale in tema di funzioni amministrative. Tali funzioni, secondo il nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione, devono essere esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la

trasparenza dell'azione amministrativa, nonché secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.

Il nuovo articolo 119 della Costituzione - nel testo definito dalla Camere - punta invece a rafforzare il principio della corrispondenza tra le risorse spettanti agli enti territoriali e le funzioni pubbliche loro attribuite. Innanzitutto, si prevede che l'insieme delle risorse derivanti dall'autonomia finanziaria regionale e locale debba "assicurare" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni. Inoltre - con innovazione apportata dal Senato e perfezionata dalla Camera - si è costituzionalizzato il riferimento ai cosiddetti "costi e fabbisogni *standard*", già previsti dalla legge n. 42 del 2009, disponendo che il finanziamento delle funzioni pubbliche da parte di Regioni ed enti locali debba avvenire sulla base "di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni". Tali indicatori - da individuarsi con legge statale, secondo quanto specificato in seconda lettura - costituiranno pertanto, per vincolo costituzionale, i parametri rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica di tutti gli enti territoriali.

Ancora, la riforma dispone che, nell'ambito della legge statale recante i principi fondamentali per l'elezione degli organi regionali, di cui all'articolo 122, primo comma della Costituzione, venga stabilito un limite agli emolumenti spettanti al Presidente della Giunta regionale e agli altri membri degli organi regionali. In particolare, l'importo di tali emolumenti non potrà superare quello spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di Regione.

Nello stesso contesto, con emendamento approvato dalla Camera, si è introdotto un vincolo alla rappresentanza di genere negli organi elettivi regionali. Si è disposto infatti che, con legge della Repubblica, siano stabiliti i principi fondamentali per la promozione dell'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza elettiva.

La Camera dei deputati ha quindi apportato modificazioni anche alle disposizioni consequenziali e di coordinamento, nonché alle disposizioni transitorie. Per quanto riguarda le prime, contenute all'articolo 38 del disegno di legge costituzionale, le più significative riguardano le modifiche apportate alla legge costituzionale n. 1 del 1953, in riferimento al procedimento per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. Al riguardo, si dispone che la Presidenza del Comitato inquirente, composto dai membri delle Giunte di Camera e Senato, sia sempre presieduta dal Presidente della Giunta della Camera dei deputati (mentre ora la norma prevede che, a legislature alterne, il Comitato sia presieduta dai Presidenti delle Giunte dell'una e dell'altra Camera).

È stata modificata anche la legge costituzionale n. 1 del 1989: è stata attribuita alla sola Camera dei deputati l'autorizzazione a procedere per reati ministeriali, anche se il procedimento riguarda soggetti che non sono membri di quella Camera (oggi l'autorizzazione spetta alla Camera alla quale appartengono i soggetti nei cui confronti si procede, mentre spetta al Senato se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere).

Oltre alle modifiche introdotte all'articolo 39 (Disposizioni transitorie) già citate, ricorda quella riguardante l'applicazione alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del Capo VI, relative alla revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Si afferma espressamente che, fino alla revisione degli Statuti speciali, peraltro da realizzare sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome, resta ferma la disciplina prevista dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione, ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione (riguardante i poteri sostituivi del Governo).

Per quanto riguarda l'articolo 40 (Disposizioni finali), la Camera, in riferimento al regime transitorio conseguente alla soppressione del CNEL, ha previsto che il commissario straordinario conduca la gestione provvisoria per le attività del patrimonio, incluso quello immobiliare, ma ha soppresso la competenza espressa riguardante la liquidazione del patrimonio.

Per quanto concerne, infine, l'entrata in vigore, ricorda che l'articolo 41 dispone l'applicazione delle disposizioni della legge costituzionale a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere, ad eccezione di alcune disposizioni, che invece entrano immediatamente in vigore.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato

ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Agenda europea sulla migrazione" (COM (2015) 240 definitivo) (n. 64)

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Settima relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen 1° novembre 2014 - 30 aprile 2015" (COM (2015) 236 definitivo) (n. 67)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni "Piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2015 - 2020)" (COM (2015) 285 definitivo) (n. 68)

Proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM (2015) 286 definitivo) (n. 69)

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia (COM (2015) 238 definitivo) e relazione trasmessa dal Governo, ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, avente ad oggetto il predetto atto (COM (2015) 238 definitivo) (n. 70)

(Seguito dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, degli atti comunitari n. 64, n. 67, n. 68 e n. 69, congiunzione con l'esame dell'atto comunitario n. 70 e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 1° luglio.

La presidente **FINOCCHIARO** (PD), relatrice, riferisce sull'atto comunitario n. 238, recante la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per le misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Essa si colloca nel quadro delle iniziative avanzate dalla Commissione europea per dare attuazione all'Agenda europea sulla migrazione e rendere effettivo, attraverso lo stanziamento dei fondi necessari, l'auspicato miglioramento della gestione dei flussi migratori verso l'Unione europea e della protezione internazionale. In particolare, la proposta in esame è volta a reperire le risorse finanziarie per l'attuazione di misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, che risultano particolarmente esposte a significativi flussi di migranti a causa della situazione geografica e dei conflitti in corso nelle regioni immediatamente vicine.

La Commissione propone di mobilitare lo strumento di flessibilità, previsto dall'articolo 11 del regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013, seguendo la procedura stabilita al punto 12 dell'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio del 2 dicembre 2013.

Nel dettaglio, la proposta prevede di mobilitare circa 124 milioni di euro a integrazione degli stanziamenti disposti nella rubrica "Sicurezza e cittadinanza" del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2016. Tuttavia, tale misura, seppure apprezzabile come segnale concreto della necessità di alleviare la pressione eccezionale sui sistemi di asilo e migrazione di Italia e Grecia, individua risorse del tutto insufficienti rispetto alle stesse iniziative indicate nell'Agenda, finalizzate alla realizzazione degli *hot spot* e all'identificazione, nonché, più in generale, rispetto alle necessità in tema di accoglienza dei migranti. Infatti, solo per far fronte alle esigenze immediate avvertite nel sistema di accoglienza italiano, si calcola un fabbisogno aggiuntivo di circa 150 milioni di euro, da destinare sia alle misure necessarie per l'accoglienza, sia all'ampliamento dei posti nello SPRAR.

Sottolinea, inoltre, la necessità che in sede europea vi sia un'apertura diretta all'attenuazione di vincoli del patto di stabilità, eventualmente disposti dalla legislazione nazionale, in favore dei Comuni sede di *hot spot* e di quelli maggiormente virtuosi nell'accoglienza.

Dal momento che la materia trattata dall'atto comunitario n. 70 presenta molteplici affinità e connessioni con i temi dell'Agenda europea sulla migrazione, propone che esso sia trattato congiuntamente con il seguito dell'esame dell'atto comunitario n. 64 e connessi.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 170**

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,
premessi che:

- il compito di sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea è affidato all'Unione europea dall'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. A tal fine, è prevista l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo, che definisce uno status uniforme a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione. Tale sistema comprende: *a)* le procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; *b)* i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; *c)* le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; *d)* il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea;

- in assenza di un apposito intervento legislativo, la materia del diritto di asilo è interamente attuata e regolata dall'insieme delle norme sulla protezione internazionale previste a livello europeo e recepite nell'ordinamento italiano - in base all'articolo 7 della legge n. 154 del 2014 - in un testo unico delle disposizioni legislative vigenti, predisposto dal Governo in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione;

- i problemi connessi alla gestione dei flussi migratori appaiono estremamente complessi e di difficile soluzione, anche normativa, soprattutto a causa di oggettive carenze infrastrutturali e di una congiuntura economica particolarmente sfavorevole;

- il pieno rispetto della normativa europea richiede tuttavia un intervento coerente e che assicuri la tutela dei diritti fondamentali universali della persona,

considerato che:

- la direttiva n. 32 mira a creare un sistema coerente per garantire che tutte le decisioni in materia siano adottate in modo più efficiente ed equo e che tutti gli Stati membri esaminino le domande in base a norme comuni di elevata qualità: la direttiva fissa, pertanto, le regole per la presentazione delle domande di asilo e un termine generale di sei mesi come durata della procedura; prevede norme più rigorose per la formazione del personale, nonché disposizioni specifiche per le persone che necessitano di un'assistenza particolare;

- la direttiva n. 33, relativa alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, in attesa che la domanda venga esaminata, contiene disposizioni che garantiscono l'accesso all'alloggio, al vitto, all'assistenza sanitaria e all'occupazione, nonché a cure mediche e psicologiche. Inoltre, prevede un elenco dei presupposti per il trattenimento; riduce il trattenimento per le persone vulnerabili (in particolare i minori) e istituisce garanzie giuridiche, quali l'assistenza legale gratuita e informazioni scritte all'atto della presentazione di un ricorso contro un provvedimento di trattenimento; stabilisce misure specifiche a tutela delle persone vulnerabili,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

- al fine di recepire in modo completo l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva n. 33, l'articolo 3, comma 3, dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che le informazioni che devono essere fornite ai richiedenti riguardino anche le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale, nonché le organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria;

- anche in considerazione dell'esigenza di trasferire i richiedenti asilo in altri Stati, il Governo dovrebbe avvalersi della facoltà data agli Stati dall'articolo 6, paragrafo 5, della direttiva n. 33. Pertanto, dovrebbe essere modificato l'articolo 4, in modo da prevedere, anche in applicazione dell'articolo 17 del regolamento cosiddetto "Dublino III", che il questore abbia facoltà di rilasciare un documento di viaggio al richiedente, per gravi motivi umanitari connessi con l'esigenza di cure particolari o con la presenza di

familiari in altro Stato o con trasferimenti o ricollocazione in altri Stati, incluso un altro Stato dell'Unione europea competente ad esaminare la domanda;

- al fine di dare effettiva e completa attuazione all'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva n. 33, che vieta agli Stati di esigere documenti inutili o sproporzionati o di imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti garantiti dalla direttiva stessa, l'articolo 5, comma 1 dovrebbe essere integrato in modo tale che la mancata indicazione, da parte del richiedente, di un domicilio in Italia, al momento della manifestazione di volontà di presentare la domanda di protezione internazionale, non precluda, in ogni caso, l'accesso alla presentazione della domanda e alle misure di assistenza predisposte per i richiedenti;
- al fine di rispettare le riserve di legge previste dall'articolo 10, comma 2, e dall'articolo 16 della Costituzione, il comma 4 dell'articolo 5 dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che il prefetto esercita la facoltà di fissare un luogo di residenza o un'area geografica per il richiedente con atto scritto e motivato, tradotto in lingua comprensibile al richiedente, nei casi concreti in cui sussistano motivi di pubblico interesse, di ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda;
- al fine di recepire l'articolo 8, paragrafi 2 e 4, della direttiva n. 33 e di evitare dubbi interpretativi sull'articolo 6, comma 4, dovrebbe essere modificato l'articolo 6, comma 2, in modo da prevedere che il trattenimento del richiedente in un centro di identificazione ed espulsione possa essere disposto o prorogato soltanto nel caso in cui non sia possibile applicare una delle misure alternative meno coercitive previste all'articolo 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998;
- al fine di dare effettiva attuazione alla definizione di rischio di fuga quale presupposto del trattenimento, in base all'articolo 8, paragrafo 3, lettera *b*), della direttiva n. 33, l'articolo 6, comma 2, lettera *d*), dovrebbe essere modificato nella parte in cui si fa riferimento all'inottemperanza dei provvedimenti di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, per limitare tale ipotesi ai soli casi dei provvedimenti indicati nello stesso articolo 14, nei quali il rischio di fuga sia concreto, ovvero soltanto ai provvedimenti indicati nel comma 5-*ter*, purché sussistano fondati motivi per ritenere che lo straniero che non abbia ottemperato all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, se fermato in occasione di controlli da parte delle autorità di polizia, presenti la domanda al solo scopo di impedire o ritardare l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, o ancora a quei provvedimenti indicati nel comma 7 dello stesso articolo 14 (indebito allontanamento dal centro di identificazione);
- al fine di dare completa attuazione all'ipotesi in cui l'articolo 8, paragrafo 3, lettera *d*), della direttiva n. 33, l'articolo 6, comma 3, dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che il richiedente che era già trattenuto in un centro di identificazione resti nel centro dopo la presentazione della domanda soltanto se, oltre agli altri requisiti previsti nel medesimo comma, la persona, prima del trattenimento, abbia già avuto l'effettiva opportunità di accedere alla procedura di asilo;
- al fine di dare piena attuazione all'articolo 9, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva n. 33, e di dare effettiva attuazione al diritto di difesa previsto nell'articolo 24 della Costituzione e tenendo conto della riserva di giurisdizione in materia di misure restrittive della libertà personale prevista dall'articolo 13 della Costituzione, al fine di evitare incertezze circa l'applicabilità della disciplina generale del trattenimento, prevista nell'articolo 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, l'articolo 6, comma 4, dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che il provvedimento del questore con cui si dispone il trattenimento e la richiesta di proroga del trattenimento stesso siano adottati con atto scritto e motivato e, contestualmente all'invio al tribunale, siano comunicati al richiedente, insieme ad una traduzione in lingua a lui comprensibile, e al suo difensore, se già nominato, salva nomina di un difensore d'ufficio da parte dello stesso questore, e in modo da prevedere che il tribunale decida sulla convalida o sulla richiesta di proroga, sentiti in ogni caso il difensore e il richiedente;
- appare necessario evitare che la durata complessiva del trattenimento del richiedente o di chi ha impugnato la decisione della Commissione territoriale sia molto superiore al periodo massimo di trattenimento consentito nei confronti degli altri stranieri espulsi e trattenuti ad altro titolo. In caso contrario, si rischierebbe di scoraggiare l'esercizio del diritto ad un ricorso effettivo, garantito dall'articolo 46 della direttiva n. 32. A tal fine, si ritiene che: *a*) il comma 5 dell'articolo 6 debba essere modificato in modo da prevedere che il riferimento all'articolo 28-*bis*, comma 3 del decreto legislativo n. 25 del 2008, come modificato dallo schema di decreto legislativo in esame - che rende oggettivamente abnorme il termine massimo del trattenimento - sia sostituito con il riferimento all'articolo 28-*bis*, comma 2, come modificato dallo stesso schema di decreto legislativo in esame, il che comporta una durata massima del primo periodo di trattenimento del richiedente asilo di 18 giorni; *b*) il comma 6 dell'articolo 6 debba essere modificato in modo da non considerare il trattenimento disposto per tutto il tempo in cui il richiedente è autorizzato a rimanere in conseguenza del ricorso giurisdizionale, prevedendo che il richiedente nei cui confronti il giudice abbia disposto la sospensione dell'esecuzione della decisione

impugnata sia comunque ammesso ad una delle strutture di accoglienza territoriale di cui all'articolo 13 del decreto e prevedendo altresì la facoltà per il giudice di disporre, su richiesta del questore, in base alla concreta e attuale pericolosità del richiedente, l'applicazione di una delle misure meno coercitive previste dall'articolo 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998; c) il comma 7 dell'articolo 6 dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che la richiesta di proroga del trattenimento del richiedente, incluso il trattenimento in corso, possa essere disposta per un periodo di trenta giorni, prorogabili con successive richieste di proroga, ciascuna di trenta giorni, per una durata complessiva del trattenimento, disposto ai sensi dei commi 4 e 6, non superiore a 90 giorni;

- al fine di consentire l'effettiva presentazione della domanda di protezione internazionale anche a chi si trovi detenuto o internato, in custodia cautelare, in un istituto penitenziario italiano, nonché di avvalersi della facoltà di prevedere il trattenimento in carcere del richiedente, prevista dall'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva n. 33, l'articolo 7 dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che, se lo straniero o l'apolide detenuto o internato in un istituto penitenziario durante l'esecuzione di una pena detentiva o di misura di sicurezza detentiva o della misura della custodia cautelare in carcere manifesti la volontà di presentare domanda di protezione internazionale, la direzione dell'istituto ne dia immediata comunicazione alla competente questura per la successiva verbalizzazione e sia prevista, nello stesso istituto, l'audizione con la commissione competente. Occorre, inoltre, che il detenuto fruisca di tutte le misure previste per i richiedenti dal decreto legislativo stesso e, dopo la presentazione della domanda, sia collocato in un luogo di detenzione separato dagli altri detenuti;

- si osserva che l'articolo 8, il quale disciplina i centri di prima accoglienza, non stabilisce un termine massimo di permanenza e, al contrario, prevede la possibilità che i richiedenti asilo possano seguire in tali centri, durante il periodo di permanenza, l'iter della procedura di asilo. In sostanza, viene riproposto lo stesso schema procedurale attualmente vigente per i CARA, mentre un'altra norma dello stesso decreto ne stabilisce il superamento. Altro aspetto che presenta notevoli criticità riguarda l'estensione dei casi di possibile trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) dei richiedenti asilo. Attualmente, infatti, il trattenimento è previsto in una serie di casi afferenti alla sicurezza pubblica, mentre lo schema di decreto estende la misura anche nel caso sussista rischio di fuga del richiedente. Inoltre, la valutazione sulla sussistenza del rischio di fuga è effettuata, caso per caso, quando il richiedente ha in precedenza fatto ricorso a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità, al solo fine di evitare l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione, oppure abbia ricevuto un provvedimento di allontanamento. Tale valutazione spetterebbe quindi al questore, con un margine di ampia discrezionalità. In questi casi, secondo quanto prevede lo schema di decreto legislativo, la permanenza del richiedente nei luoghi di detenzione potrebbe protrarsi fino a 12 mesi. Si rileva, altresì, che i membri delle commissioni territoriali dovrebbero essere di comprovata competenza in materia di diritti umani e protezione internazionale e - almeno quelli di più recente nomina - dovrebbero ricevere obbligatoriamente una formazione iniziale. Infine, la previsione per cui le commissioni territoriali possono omettere l'audizione del richiedente asilo, laddove riscontrino, sulla base degli atti, la possibilità di riconoscere la protezione sussidiaria, sembra presupporre implicitamente la possibilità, per le commissioni territoriali, di rifiutare lo status di rifugiato sulla base della semplice analisi degli atti e senza ascoltare il richiedente la protezione internazionale. Tale previsione comporterebbe però una violazione dell'articolo 14, comma 2, della direttiva n. 32;

- al fine di dare piena attuazione all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva n. 33 e di evitare in modo sistematico quelle frequenti situazioni di promiscuità che comportino violazioni del divieto di trattamenti degradanti previsto dall'articolo 3 CEDU e lesioni sproporzionate al diritto alla vita privata e familiare garantito dall'articolo 8 CEDU, dovrebbe essere modificato il comma 1 dell'articolo 7, in modo da prevedere che alle famiglie trattenute sia fornita una sistemazione separata che ne tuteli l'intimità;

- al fine di dare completa ed effettiva attuazione all'articolo 17, paragrafi 1 e 3, della direttiva n. 33, i commi 1 e 3 dell'articolo 8 dovrebbero essere modificati in modo da prevedere con chiarezza che l'accoglienza nei centri governativi decorra dal momento in cui gli stranieri o apolidi sprovvisti di mezzi di sostentamento, presenti alla frontiera o nel territorio dello Stato, manifestino la volontà di presentare domanda di protezione internazionale e, a causa di un numero contestuale di domande molto elevato, non sia possibile un loro immediato invio al sistema di accoglienza territoriale di cui all'articolo 13; appare inoltre necessario che, al comma 4 del medesimo articolo 8, sia soppresso l'inciso "avvio della procedura di esame della medesima domanda";

- al fine di dare effettiva attuazione a quanto disposto dall'articolo 18, comma 1, lettera b), della direttiva n. 33, il quale prevede che, in via ordinaria, i richiedenti asilo debbano essere alloggiati in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata e tenendo conto che il successivo comma c) consente anche l'utilizzo di case private, appartamenti ed altre strutture idonee, l'articolo 8 dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che i centri governativi siano destinati esclusivamente alle

esigenze di prima accoglienza e di identificazione nel caso di afflussi massicci e che i richiedenti siano in ogni caso trasferiti, nel minor tempo possibile, nelle strutture dell'accoglienza territoriale di cui all'articolo 13 o, in caso di indisponibilità di posti, presso le strutture straordinarie di cui all'articolo 10;

- al fine di dare effettiva attuazione al principio generale del diritto alla libera circolazione dei richiedenti asilo nel territorio o nell'area loro assegnata, di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva n. 33, il comma 2 dell'articolo 9 dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che coloro che si trovano nei centri governativi di cui all'articolo 8, nei cui confronti si sono concluse le operazioni e gli adempimenti indicati nel comma 4 del medesimo articolo 8 - e sono in attesa di trasferimento nelle strutture di accoglienza territoriale di cui all'articolo 13 -, non siano più soggetti alle limitazioni di uscita dal centro di cui all'articolo 9, comma 2;

- al fine di dare piena ed effettiva attuazione all'articolo 17, comma 2, della direttiva n. 33, assicurando al sistema di accoglienza certezza ed equità ed evitando altresì la casualità nella collocazione dei richiedenti, ovvero il prodursi di quegli interventi emergenziali che hanno purtroppo caratterizzato per molti anni la situazione italiana e che, specie in relazione all'accoglienza dei nuclei familiari e delle situazioni vulnerabili, hanno comportato la violazione al diritto alla vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 CEDU, i commi 1 e 2 dell'articolo 13 dovrebbero essere modificati in modo da prevedere che la realizzazione e la gestione dei progetti di accoglienza territoriale da parte dei Comuni, singoli o associati, siano considerate funzioni amministrative conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, e che la loro realizzazione e la loro gestione, almeno per i servizi minimi omogenei da garantirsi su tutto il territorio nazionale, siano integralmente finanziate dallo Stato e che, con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, siano fissate le modalità di erogazione del finanziamento statale agli enti locali per la realizzazione e la gestione delle misure di accoglienza;

- al fine di dare attuazione all'articolo 18, paragrafo 6, della direttiva n. 33, all'articolo 11 dovrebbe essere aggiunto un ulteriore comma, in cui si preveda che, in ogni caso, i richiedenti siano messi nelle condizioni di informare i loro avvocati o consulenti legali del trasferimento nei centri indicati negli articoli 8, 10 e 13 e del loro nuovo indirizzo;

- al fine di evitare l'elusione delle norme sulla riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza, prevista nell'articolo 20 della direttiva n. 33, l'articolo 12 dovrebbe essere riformulato in modo da prevedere che l'allontanamento ingiustificato dai centri comporti non già la decadenza dalle condizioni di accoglienza, bensì la revoca delle condizioni di accoglienza nei modi previsti dall'articolo 22;

- al fine di assicurare che i centri di accoglienza garantiscano una qualità di vita adeguata, come esige l'articolo 18, paragrafo 1, lettera b), della direttiva n. 33, e allo scopo di dare attuazione all'articolo 18, paragrafo 7, della stessa direttiva, l'articolo 13, comma 2 dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che ogni servizio di accoglienza debba comunque attuare un'assistenza integrata, che garantisca una qualità di vita adeguata alla situazione e ai bisogni specifici di ogni richiedente e che assicuri servizi minimi, che comportino almeno un alloggio adeguato, un vitto rispettoso delle diverse tradizioni culturali. Appare, inoltre, necessario che le persone le quali operano presso ogni centro ricevano una formazione adeguata, con appositi corsi di formazione e di aggiornamento, periodicamente organizzati dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, dal servizio centrale dello SPRAR, anche in collaborazione con l'UNHCR e con esperti e università, e siano soggette agli obblighi di riservatezza sulle informazioni di cui vengono a conoscenza nel corso della loro attività;

- in considerazione del considerando n. 26 della direttiva n. 33 e dell'articolo 29, paragrafo 2, della medesima direttiva, appare necessario che, all'articolo 15, sia previsto, con riguardo al Piano d'accoglienza, un riferimento esplicito alla determinazione dei posti necessari in accoglienza, nonché delle quote di distribuzione a livello regionale e comunale, nelle strutture di cui agli articoli 8, 10 e 13, e del relativo fabbisogno finanziario;

- in attuazione dell'articolo 23 della direttiva n. 33, è necessario che l'articolo 17 sia modificato in modo tale che siano date indicazioni di una procedura olistica e multidisciplinare per la valutazione e la determinazione del superiore interesse del minore;

- al fine di dare effettiva attuazione all'articolo 25, paragrafo 2, della direttiva n. 32 e all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva n. 33, l'articolo 18, comma 1 dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che eventuali visite mediche, per accertare l'età del minore non accompagnato, possano essere disposte una sola volta e soltanto nei casi in cui, in base a sue dichiarazioni generali o altre indicazioni pertinenti, si nutrano dubbi circa l'età del richiedente, e che tali visite siano effettuate col consenso del minore non accompagnato e del suo tutore e nel pieno rispetto della dignità della persona, mediante l'esame meno invasivo possibile ed effettuato da professionisti qualificati, che consentano, nella misura del possibile, un esito affidabile, previa comunicazione al minore non accompagnato, in una

lingua che è ragionevole supporre egli possa capire, della possibilità che la sua età possa essere determinata attraverso una visita medica, del tipo di visita previsto e delle possibili conseguenze dei risultati della visita medica, ai fini dell'esame della domanda e dell'eventuale rifiuto di sottoporsi a visita medica, il quale comunque non impedisce la decisione sulla domanda e, in ogni caso, non può costituire il solo motivo di rigetto della domanda stessa in riferimento; infine, appare necessario prevedere che il decreto di accertamento dell'età, adottato dal giudice che ha autorizzato l'accertamento medico, riporti il margine di errore e le modalità di impugnazione del provvedimento;

- al fine di dare effettiva attuazione all'articolo 24, paragrafo 4, della direttiva n. 33, l'articolo 18, comma 2, dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che le persone che operano presso ogni centro ricevano una formazione specifica sulla situazione dei minori non accompagnati, con appositi corsi di formazione e di aggiornamento da parte del servizio centrale dello SPRAR, su incarico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche in collaborazione con l'UNHCR e con esperti e università, e siano soggette agli obblighi di riservatezza sulle informazioni di cui vengono a conoscenza nel corso della loro attività;

- in riferimento all'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva n. 33, tenendo conto che l'esigenza di un'adeguata misura di sorveglianza e controllo del livello delle condizioni di accoglienza si può concretizzare attraverso la creazione di un sistema strutturato di monitoraggio dei centri di accoglienza, appare opportuno modificare l'articolo 19, prevedendo l'istituzione di un Ufficio di monitoraggio dedicato presso il Ministero dell'Interno e apposite Commissioni di controllo e vigilanza presso le Prefettura - UTG;

- al fine di dare corretta attuazione al paragrafo 1 dell'articolo 20 della direttiva n. 33, che prevede che la revoca delle condizioni di accoglienza sia misura che può essere assunta solo in casi eccezionali, debitamente motivati, nonché al paragrafo 5 del medesimo articolo, che prevede che i provvedimenti di revoca o riduzione siano assunti sempre in modo proporzionale, il comma 1, lettere a) ed e), e il comma 3 dell'articolo 22 dovrebbero essere modificati in modo da prevedere la possibilità che il prefetto adotti una misura di riduzione dei servizi di accoglienza; che tutti i provvedimenti siano assunti dalla prefettura competente sulla base di attenta valutazione dei fatti accaduti e dei comportamenti dei richiedenti, desumibili anche da relazioni psicologiche e sociali da parte dell'ente gestore del centro di accoglienza e prevedendo altresì che, nel caso in cui il richiedente sia rintracciato o in caso di sua presentazione spontanea, sia data la facoltà al richiedente stesso di condurre un colloquio, nel quale l'interessato possa esporre le proprie ragioni e che il provvedimento prefettizio tenga conto delle eventuali ragioni addotte dal richiedente e di tutte le informazioni pertinenti;

- tenendo conto che l'articolo 4 della direttiva n. 32 richiede che gli Stati membri provvedano affinché l'autorità preposta alla valutazione delle domande di asilo disponga di mezzi appropriati e di personale competente in numero sufficiente, l'articolo 24, comma 1, lettera c), dovrebbe essere riformulato, prevedendo che la nomina dei componenti delle Commissioni territoriali sia effettuata dal Presidente della Commissione Nazionale, previa verifica delle competenze richieste dalla legge; che la funzione di Presidente, delle Commissioni territoriali e delle relative sezioni sia svolta in via esclusiva; che il rappresentante degli enti locali sia un esperto di diritti umani; che i membri delle Commissioni e delle relative sezioni partecipino ai lavori delle Commissioni solo dopo aver partecipato ad un corso di formazione, in modo da prevedere che la competenza all'esame della domanda del richiedente non detenuto né trattenuto spetti, in ogni caso, soltanto alle Commissioni territoriali competenti per il territorio in cui si trovano le strutture dell'accoglienza territoriale di cui all'articolo 13 o, in mancanza di posti, le strutture straordinarie di cui all'articolo 10, nelle quali il richiedente è inviato per l'accoglienza dopo l'uscita dai centri di prima accoglienza e non già presso questi ultimi centri governativi;

- al fine di dare piena attuazione all'articolo 15, paragrafo 3, lettere a) e d), della direttiva n. 32, i quali prevedono che l'autorità che esamina le domande disponga di personale competente che conosca i criteri applicabili in materia di diritto d'asilo e che abbia acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio, come pure la conoscenza del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente, l'articolo 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo dovrebbe essere riformulato in modo tale da prevedere in ogni caso che: a) la Commissione nazionale per il diritto di asilo sia composta anche da due membri effettivi e da due supplenti, di cui uno competente in materie giuridiche ed uno in materie sociali, antropologiche o politiche, designati dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, previa pubblica valutazione comparativa tra candidature presentate tra docenti universitari, aventi una specifica e documentata preparazione ed esperienza in materia di diritto di asilo, di diritti umani e di diritti degli stranieri; b) tutti i componenti delle Commissioni territoriali siano nominati dalle rispettive amministrazioni a seguito di una pubblica valutazione comparativa tra le candidature presentate, svolta dalla Commissione nazionale, durante la quale sia verificato il possesso di una specifica e documentata preparazione ed esperienza sul

campo, ove possibile anche in sede internazionale, in materia di diritto di asilo, di diritti umani e di diritti degli stranieri; c) i membri effettivi che appartengono ad una pubblica amministrazione siano collocati fuori ruolo durante l'esercizio delle loro funzioni;

- al fine di conformarsi alla consolidata evoluzione giurisprudenziale che ha riconosciuto al permesso di soggiorno umanitario, di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, la natura di diritto soggettivo, l'articolo 24, comma 1, lettera g), dovrebbe essere integrato in modo da prevedere che la Commissione territoriale, qualora valuti non sussistenti i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, accerti se vi siano le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di durata biennale rinnovabile e, d'ufficio o su richiesta della questura, in sede di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, provveda a svolgere l'istruttoria per l'acquisizione degli elementi necessari alla verifica della permanenza dei presupposti per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, con applicazione, al procedimento, delle garanzie indicate nell'articolo 33, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 25 del 2008;

- al fine di dare attuazione all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva n. 32, dopo l'articolo 24, comma 1, lettera g), del decreto legislativo dovrebbe essere inserita un'ulteriore disposizione per introdurre, all'articolo 9 del decreto legislativo n. 25 del 2008, un nuovo comma, il quale preveda che il richiedente e i suoi difensori o consulenti legali abbiano accesso alle informazioni indicate nell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008 e alle informazioni rese dagli esperti consultati ai sensi dell'articolo 8, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25 del 2008, introdotto dallo schema di decreto legislativo in esame, allorché si tratti di informazioni che siano state prese in considerazione allo scopo di prendere la decisione;

- al fine di dare completa ed effettiva attuazione all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva n. 32, l'articolo 24, comma 1, lettera i), dovrebbe essere modificato in modo che sia riformulato il comma 1 dell'articolo 10-bis del decreto legislativo n. 25 del 2008, introdotto dallo schema di decreto legislativo in esame, per prevedere che le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1, siano fornite allo straniero che abbia manifestato la sua volontà di presentare la domanda anche nei centri di identificazione ed espulsione; inoltre, occorre prevedere che, ai valichi di frontiera e nei punti di sbarco, sia sempre presente materiale informativo sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e che coloro i quali intendono presentare domanda di protezione internazionale o presentino bisogni di protezione ricevano adeguata informazione sulle modalità per presentare la domanda e sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale;

- al fine di dare effettiva e completa attuazione all'articolo 4, paragrafo 3, e all'articolo 15, paragrafo 3, lettere a) e d), della direttiva n. 32, all'articolo 24, comma 1, dopo la lettera i), dovrebbe essere introdotta una nuova lettera, in modo che, alla fine dell'articolo 12, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 25 del 2008, sia previsto che la persona incaricata di condurre il colloquio, che deve avere acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio, non indossi uniformi;

- si rileva che l'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva n. 32 prevede che il colloquio tra il richiedente e l'autorità accertante, al fine di una decisione sul merito della domanda, possa essere omesso solo in due casi, ovvero quando "l'autorità accertante è in grado di prendere una decisione positiva riguardo allo status di rifugiato basandosi sulle prove acquisite" oppure quando "l'autorità accertante reputa che il richiedente asilo sia incapace o non sia in grado di sostenere un colloquio personale a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo". Appare pertanto necessario sopprimere l'articolo 24, comma 1, lettera l): la norma prevede un'ipotesi ulteriore di omissione dell'audizione, qualora la Commissione territoriale ritenga di avere sufficienti motivi per riconoscere lo status di protezione sussidiaria, sulla base degli elementi in suo possesso, nel caso di richiedenti che provengano da Paesi individuati in un apposito elenco predisposto dalla Commissione Nazionale. La soppressione si rende necessaria anche tenendo conto del fatto che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera f), della direttiva 2011/95/UE, per persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria deve intendersi il cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno;

- al fine di dare effettiva attuazione all'articolo 16 della direttiva n. 32, all'articolo 24, comma 1, lettera m), numero 1), dovrebbe essere previsto che il comma 1-bis dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 25 del 2008, introdotto dallo schema di decreto legislativo in esame, preveda anche che nel colloquio sia assicurata al richiedente la possibilità di spiegare l'eventuale assenza di elementi o le eventuali incoerenze o contraddizioni nelle sue dichiarazioni;

- al fine di dare completa ed effettiva attuazione all'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva n. 32,

all'articolo 24, comma 1, lettera *n*), numero 1), dovrebbe essere riformulato il comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 25 del 2008, come sostituito dallo schema di decreto legislativo in esame, in modo da prevedere anche che sia chiesto al richiedente di confermare che il contenuto del verbale rifletta correttamente il colloquio e che gli sia data anche la possibilità di formulare, in calce al verbale, chiarimenti su eventuali errori di traduzione o malintesi contenuti nel verbale;

- al fine di dare completa ed effettiva attuazione all'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva n. 32, all'articolo 24, comma 1, lettera *n*), numero 2), dovrebbe essere riformulato il comma 2-*bis* dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 25 del 2008, introdotto dallo schema di decreto legislativo in esame, in modo da prevedere anche che il richiedente e il suo avvocato ricevano la trascrizione della registrazione prima che la Commissione adotti la sua decisione e che, entro un termine di cinque giorni dal ricevimento della trascrizione, espressamente indicato in calce al testo trascritto, il richiedente possa fare pervenire alla Commissione osservazioni su eventuali errori di traduzione o malintesi contenuti nella trascrizione;

- al fine di dare effettiva e completa attuazione all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva n. 32, nell'articolo 24 dovrebbe essere introdotta una nuova lettera, che modifichi l'articolo 15 del decreto legislativo n. 25 del 2008, in modo da prevedere anche che la formazione delle commissioni territoriali e del personale sia attuata con appositi corsi di formazione e di aggiornamento, periodicamente organizzati dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in collaborazione con la Commissione nazionale per il diritto di asilo, con l'EASO e con l'UNHCR e con esperti e università, nei quali siano ricompresi gli elementi di cui all'articolo 6, paragrafo 4, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*), del regolamento (UE) n. 439 del 2010 e si tenga conto anche della pertinente formazione organizzata e sviluppata dall'EASO;

- al fine di evitare l'elusione dell'articolo 31, paragrafo 3, lettera *b*), della direttiva n. 32, nell'articolo 24, comma 1, lettera *t*), dovrebbe essere previsto che, al comma 3 dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 25 del 2008, modificato dal decreto legislativo in esame, l'ipotesi indicata nella lettera *b*) sia riformulata in modo che il termine di conclusione dell'esame delle domande possa essere differito soltanto qualora le domande simultanee di protezione internazionale, presentate alla medesima commissione territoriale, rendano molto difficile il rispetto del termine di sei mesi, anche dopo il provvedimento del Presidente della commissione nazionale che abbia riassegnato la competenza all'esame delle domande, ai sensi dell'articolo 4, comma 5-*bis*, dello stesso decreto legislativo n. 25 del 2008;

- al fine di recepire in modo completo il diritto al ricorso effettivo previsto dall'articolo 46, paragrafi 1 e 3 della direttiva n. 32, all'articolo 24, comma 1, lettera *cc*), si dovrebbe altresì prevedere che, nell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 25 del 2008 sia stabilito che l'oggetto del ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria riguardi anche i provvedimenti di inammissibilità della domanda e di rifiuto di riprendere l'esame sospeso di una domanda e che, durante il giudizio, il giudice svolga un esame completo, valutato al momento del giudizio stesso, circa gli elementi sulla situazione di fatto e di diritto del ricorrente e le sue esigenze di protezione internazionale o di protezione umanitaria;

- al fine di recepire pienamente l'articolo 20, paragrafi 1, 3 e 4, della direttiva n. 32, che impone agli Stati di garantire che l'assistenza e la rappresentanza legali non siano oggetto di restrizioni arbitrarie e non siano ostacolati il diritto ad un ricorso effettivo e l'accesso alla giustizia, l'articolo 26 dovrebbe essere integrato in modo da prevedere che: *a*) il ricorso presentato dal richiedente che è trattenuto in un centro di identificazione od espulsione o che, essendo sprovvisto di mezzi di sostentamento, è ospitato in un centro governativo di prima accoglienza o in altra struttura del sistema territoriale di accoglienza, non comporti il pagamento del contributo unificato; *b*) la competenza per i ricorsi spetti al tribunale ordinario in composizione monocratica del luogo di domicilio del richiedente al momento della notifica; *c*) il giudice nel giudizio sul ricorso ascolti comunque l'interessato se ne ha fatto richiesta, con l'assistenza di un interprete; *d*) il termine previsto per la decisione del tribunale sul ricorso si applichi anche per la decisione degli altri giudici di appello e di cassazione sulle impugnazioni delle sentenze.

Si segnala, infine, che l'articolo 7 della legge n. 154 del 2014 (legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre) contiene una delega al Governo per la predisposizione di un testo unico delle disposizioni legislative vigenti che, in attuazione dell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, recepiscono gli atti dell'Unione europea che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea. L'esercizio di tale delega consentirà di assicurare maggiore certezza del diritto e di condurre a sistema il complesso impianto normativo che regola la materia.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**SUGLI EMENDAMENTI RIFERITI AL TESTO UNIFICATO PER I DISEGNI DI LEGGE NN. 14 E CONNESSI**

La Commissione, richiamando le considerazioni espresse nel parere sul testo unificato, reputa che l'istituto delle unioni civili sia compatibile con il quadro costituzionale, anche in ragione della più recente giurisprudenza costituzionale che, alla luce dell'articolo 2 della Costituzione, ha riconosciuto meritevole di tutela il legame affettivo tra persone dello stesso sesso. Coerentemente, il testo unificato regola l'unione civile in modo autonomo e distinto rispetto all'istituto matrimoniale al quale però, sul piano della regolazione del rapporto, il nuovo istituto può essere correttamente accostato, con richiami specifici, in quanto compatibili, alle disposizioni del codice civile in materia.

In coerenza con tale impostazione, esaminati gli emendamenti riferiti agli articoli 1 e 2 del testo unificato per i disegni di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, i seguenti pareri:

- sull'emendamento 1.1000 (testo 2)/15 parere contrario, dal momento che la disposizione ivi prevista, nel limitare l'efficacia temporale delle norme riguardanti l'istituto dell'unione civile, appare incongrua e suscettibile di determinare incertezze di natura interpretativa e di ingenerare disparità di trattamento;
- sugli emendamenti 1.809, 1.1261, 1.10000 (testo2)/54, 1.10000 (testo2)/55, 1.10000 (testo2)/56, 1.10000 (testo2)/57, 1.10000 (testo2)/140, 1.10000 (testo2)/58, 1.10000 (testo2)/59 e 1.10000 (testo2)/60 parere contrario, in quanto le disposizioni ivi previste, subordinando la costituzione dell'unione civile alla cittadinanza italiana di almeno una delle due parti, sono suscettibili di ledere il principio di eguaglianza;
- sugli emendamenti 1.1139, 1.1345, 1.1348, 1.1376, 1.1378, 1.1442 e 1.1444 parere contrario, in quanto le norme ivi previste, volte a limitare l'unione civile alle sole persone di sesso diverso, oltre ad apparire lesive del principio di uguaglianza, sono in contrasto con l'articolo 2, che tutela le formazioni sociali, tra le quali - come ha affermato la Corte costituzionale - possono essere ricomprese le unioni di natura affettiva tra persone dello stesso sesso;
- sull'emendamento 1.1149 parere contrario, dal momento che la disposizione ivi prevista, affidando alle singole giunte comunali la decisione di istituire i registri delle unioni civili, determina una lesione della competenza statale in materia di stato civile e anagrafi;
- sugli emendamenti 1.1191, 1.1203 e 1.1228 parere contrario, in quanto le norme ivi previste escludono la costituzione di un'unione civile nell'ipotesi che una delle parti sia genitore, in tal modo limitando irragionevolmente il diritto ad accedere all'istituto;
- sugli emendamenti 1.1423, 1424 e 1425 parere non ostativo, a condizione che siano soppresse le norme che escludono ogni valore giuridico e di certificazione alla dichiarazione relativa all'unione civile, dal momento che, in caso contrario, verrebbero meno gli effetti derivanti dalla costituzione dell'unione;
- sui restanti emendamenti parere non ostativo.