

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

1

2018
Gennaio/Aprile
Anno LX



Jovene editore

La Direzione e la Redazione della rivista sono presso l'ISLE - via del Corso, 267 - 00186 Roma - tel. 06/6795142 - fax 06/6793449. E-mail: studileg@gmail.com - Sito web: www.isle.it.

A questo indirizzo devono essere inviati i manoscritti, le bozze corrette, i cambi, i libri per recensione, ecc.

La responsabilità delle opinioni espresse negli articoli firmati è assunta esclusivamente dagli Autori.

La Rivista pubblica solo su invito. I manoscritti, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

La Direzione, se richiesta, potrà autorizzare la riproduzione di alcuni scritti pubblicati nella *Rassegna Parlamentare*.

La Direzione si riserva di pubblicare, nel corso dell'anno, un numero doppio, qualora ciò sia necessario per esigenze redazionali o tipografiche.

L'Amministrazione è presso la Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687. E-mail: info@jovene.it - www.jovene.it.

Pubblicità: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli - tel. 081/5521019-5521274-5523471 - fax 081/5520687 - info@jovene.it - www.jovene.it.

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO:

- Unione europea: € 80,00 - Paesi extra Unione europea: € 120,00;
- prezzo di un singolo numero: € 30,00 (Extra U.E.: € 45,00).

Le annate arretrate sono disponibili al prezzo di € 120,00.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

IL PAGAMENTO PUÒ EFFETTUARSI DIRETTAMENTE ALL'EDITORE:

- con versamento sull'IBAN: IT62G0307502200CC8500241520, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricezione fattura;
- on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Al fine di assicurare la continuità dell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdettati con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene s.r.l., via Mezzocannone, 109 - 80134 Napoli.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Registrazione presso il Tribunale di Roma al n. 6607 del 5 dicembre 1958.

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982).

Direttore responsabile: GIANNI LETTA.

Pubblicità inferiore al 45%.

Finito di stampare nel luglio 2018 da PL Print - Napoli.

Direttore

Silvio Traversa

Direttore Responsabile

Gianni Letta

Comitato di Direzione

Michele Ainis (Condirettore) - Tommaso Edoardo Frosini
Vincenzo Lippolis

Comitato Scientifico

Giuliano Amato - Paolo Armaroli - Antonio Baldassarre
Augusto Barbera - Sabino Cassese - Enzo Cheli - Stefano
Maria Cicconetti - Antonio D'Atena - Giuseppe De Vergottini
Gianni Ferrara - Domenico Fisichella - Giovanni Grottanelli
De' Santi - Giuseppe Guarino - Fulco Lanchester - Anne-
Marie Le Pourhiet - Peter Leyland - Andrea Manzella - Franco
Modugno - Nicola Occhiocupo - Valerio Onida - Mario
Patrono - Otto Pfersmann - Pino Pisicchio - Gaetano Silvestri
Ignacio Torres Muro - Giuliano Urbani - Michele Vietti

Comitato di Redazione

Fabrizio Castaldi - Luigi Ciaurro - Mario Fiorillo - Nicola Lupo
Guglielmo Romano - Maria Spinelli - Federico Silvio Toniato

Segretaria di Redazione

Maribella Fauzzi



UFFICIO DI PRESIDENZA

Presidente Onorario

Augusto Barbera

Presidente

Gianni Letta

Vicepresidenti

In rappresentanza
dei Soci ordinari:
Francesco D'Onofrio
Pino Picicchio

In rappresentanza
dei Soci collettivi:
Giuseppe Mazzei

Segretario Generale

Silvio Traversa

Consiglio Direttivo

Claudio Boccia

Francesco D'Onofrio

Gaetano Gifuni

Giuseppe Guarino

Vincenzo Lippolis
Vice Segretario Generale

Donato Marra

Lucia Pagano

Massimo Scioscioli

Elisabetta Serafin

Silvio Traversa

Ugo Zampetti

A.B.I.

Antonio Patuelli

ASSOGESTIONI

Tommaso Corcos

CASA EDITRICE DOTT. EUGENIO JOVENE S.R.L.

Alessandro Rossi

ENEL

FONDAZIONE VIGAMUS

Raoul Carbone
Oliviero Bianchi

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

IL CHIOSTRO

Giuseppe Mazzei

POSTE ITALIANE S.P.A.

SIAE

Gaetano Blandini
Paolo Agoglia

TELECOM ITALIA

UNICREDIT

Tesoriere

Massimo Scioscioli

Revisori dei Conti

Gaetano De Vito - Sebastiano Piana - Gianluca Sposato

INDICE

gennaio-aprile 2018

SAGGI

- ANTONIO IGNAZIO ARENA, *Su alcuni aspetti della “riforma organica” del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)* p. 7
- GIULIANA GIUSEPPINA CARBONI, *Le funzioni dei referendum secessionisti* » 51
- GLADIO GEMMA, *Popolo: Moltitudine che non esiste come soggetto politico* » 85

OSSERVATORIO PARLAMENTARE

a cura di VINCENZO LIPPOLIS *e* MICHELA MANETTI

- PIERO GAMBALE - GIOVANNI SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII Legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici* » 131
- VALENTINA TONTI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio e i vincoli di finanza pubblica in una legislatura dal difficile avvio* » 155

OSSERVATORIO SULLE REGIONI

a cura di ANTONIO D'ATENA

- ANTONIO D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedimentali* » 185

OSSERVATORIO LEGISLATIVO

- ILARIA DEL VECCHIO, *L'approvazione nel finale di legislatura della legge n.219 del 2017: una doppia matrice per le regole sul fine vita* » 197

TEORIA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE

a cura di MICHELE AINIS

ISLE - SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE «MARIO D'ANTONIO», <i>Esercitazione degli allievi del XXX Corso della Scuola di scienza e tecnica della le- gislazione</i>	p. 223
<i>Disegno di legge recante "Parlamento trasparente. Disposi- zioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità e in- compatibilità nonché per assicurare la trasparenza, la pubblicità e la partecipazione dei processi decisionali legislativi"</i>	» 227
<i>Elenco collaboratori</i>	» 263

I contributi proposti per la pubblicazione su questa Rivista sono esaminati in via preliminare dalla Direzione anche per stabilirne la congruità tematica. I Saggi sono poi sottoposti a valutazione da parte di un Comitato di revisori esterno. Le note destinate alle varie rubriche sono soggette a valutazione da parte di revisori interni, oltre che dei responsabili delle rubriche.

SU ALCUNI ASPETTI DELLA “RIFORMA ORGANICA”
DEL REGOLAMENTO DEL SENATO
(PRIMI INTERROGATIVI E IMPRESSIONI)

di ANTONIO IGNAZIO ARENA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il vincolo di corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti che si sono presentati alle elezioni. – 3. La decadenza dalle cariche del Consiglio di presidenza e dell’Ufficio di presidenza delle commissioni parlamentari in seguito al cambiamento di gruppo da parte del titolare della carica. – 4. La composizione e la convocazione della Giunta per il regolamento. – 5. L’introduzione del criterio dell’assegnazione dei disegni di legge, di norma, in sede deliberante o redigente. – 6. Altre modifiche alla disciplina delle commissioni parlamentari permanenti (in particolare, cenni sulla revisione del sistema di designazione dei componenti per la 14^a commissione politiche dell’Unione europea). – 7. Alla ricerca della efficienza: *a*) la riforma dell’organizzazione dei lavori del Senato e le nuove norme sul programma e sul calendario dei lavori dell’Assemblea; *b*) la “corsia preferenziale” per i disegni di iniziativa popolare, le modifiche alla dichiarazione d’urgenza e le questioni pregiudiziali nel corso del procedimento di approvazione dei d.d.l. di conversione dei decreti-legge; *c*) il dimezzamento dei tempi di intervento nelle discussioni e il nuovo modello di esame degli emendamenti agli articoli; *d*) le nuove norme sul computo degli astenuti e le modifiche alla disciplina del voto segreto. – 8. Su alcune “misure di freno” al potere del Governo e della maggioranza. La nuova disciplina della questione di fiducia sui maxi-emendamenti e le novità in tema di presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. – 9. Ampliando l’orizzonte: minimi spunti conclusivi, tra diritto costituzionale ed etica pubblica.

1. *Premessa*

In questo scritto si vuole proporre una lettura d’insieme della riforma del regolamento del Senato. Ciò comporta inevitabilmente una trattazione sintetica di norme che meriterebbero – ciascuna singolarmente presa – altra, più approfondita, rifles-

sione. È tuttavia impossibile procedere in tal senso senza accostare alla lettura delle disposizioni la considerazione della prassi. Per più specifici studi è dunque tempo di attendere, con prudenza.

Non si è ritenuto, però, che l'eterogeneità delle modifiche sia tale da precluderne una lettura complessiva. Occorre intendersi: il *trait d'union* non risiede in un sommario giudizio, positivo o negativo (che pure potrebbe rendere più "omogeneo" il lavoro). Non è questa la sede per trancianti valutazioni politiche. Benché siano numerose e concernano questioni differenti, le novità introdotte sono espressive (e su questo si vuole richiamare l'attenzione) del tentativo di ricalibrare il rapporto tra valori costituzionali di assoluta centralità: la rappresentatività, quindi la corrispondenza tra volontà espressa dagli elettori e composizione del Senato e dei suoi organi interni ("logica proporzionalista"); l'efficienza dei lavori parlamentari, tenendo conto non solo della dimensione interna, ma anche della dimensione europea della politica oggi ("logica efficientista"); la preservazione dell'indipendenza del parlamentare e la garanzia del Parlamento come sede di un confronto libero tra opinioni ("logica liberale"). L'obiettivo delle pagine che seguono è offrire un contributo alla discussione sull'equilibrio (forse non scevro di problematicità) che ne risulta (sia pure con le cautele che si impongono – conviene ripetere – in attesa di vedere le nuove norme "all'opera"). A scanso di equivoci, non si vuole con ciò adombrare il sospetto che la riforma, o alcune sue parti, siano costituzionalmente illegittime. Questo genere di valutazione, assai semplicemente, esula dalle economie di questo lavoro. Si vuole piuttosto proporre soltanto una lettura della riforma, segnalandone – pur senza la pretesa di assumere posizioni definitive – alcuni profili di criticità.

2. *Il vincolo di corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti che si sono presentati alle elezioni*

Nella seduta del 20 dicembre 2017, il Senato della Repubblica ha approvato a maggioranza assoluta, secondo la procedura

LE FUNZIONI DEI REFERENDUM SECESSIONISTI

di GIULIANA GIUSEPPINA CARBONI

SOMMARIO: 1. I referendum costituzionali. – 2. I referendum secessionisti. – 3. Referendum e legittimazione della secessione. – 4. Referendum e indirizzo politico. – 5. Referendum e processi federali. – 6. Conclusioni.

1. *I referendum costituzionali*

In tempi di crisi dei tradizionali canali democratici, partiti e rappresentanza politica, il referendum mostra una straordinaria vitalità¹.

Sul versante dell'*input* l'istituto sembra in grado di fornire risposte alla domanda di partecipazione che emerge dalla società, le cui istituzioni tradizionali sono in rapida trasformazione a causa della globalizzazione e della trasformazione multimediale dei sistemi comunicativi. Il referendum si pone come una delle poche alternative istituzionalizzate² ai processi partecipativi

¹ In uno studio del 2003 Lawrence Le Duc ha stimato che in 39 Stati democratici (su 58 analizzati) tra il 1975 e il 2000 si è tenuto almeno un referendum. L. LEDUC, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*, Peterborough, Ont.; Orchard Park, N.Y.: Broadview Press, 2003, 29. Nella sola UE i referendum nazionali su temi europei sono stati 55 dal 1972 al 2018. F. MENDEZ, M. MENDEZ, V. TRIGA, *Referendums and the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 25, che ne computano 53. A questi vanno aggiunti il referendum greco e il referendum sulla Brexit.

² Altri esempi di democrazia partecipativa sono i tentativi di modifica costituzionale in Irlanda, dove nel 2012 è stata istituita un'Assemblea Costituente composta da 33 politici e da 66 cittadini estratti a sorte in rappresentanza di tutte le categorie sociali e tutti i territori, la Convenzione per il Futuro dell'Europa del 2001, i referendum della Scozia nel 2014 e del Regno Unito nel 2016. X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *The People as Emenders of the Constitution*, in X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Participatory Constitutional Change*, London, Routledge, 2017, 7 ss.

informali che si sviluppano attraverso il networking, il blogging, e gli altri social media³.

Sul versante dell'*output*, al referendum vengono attribuiti compiti decisionali che il sistema partitico-rappresentativo non è (più) in grado di assumersi. In parte perché vi è una crisi diffusa dei partiti e della loro capacità di mantenere il consenso sui grandi temi politici, in parte perché non vi è piena coincidenza tra dimensione nazionale (o regionale) della rappresentanza e sedi sovranazionali (o nazionali) delle decisioni.

Il referendum, oltre ad essere strumento di partecipazione democratica, è dunque atto di esercizio del potere, che può svolgere una funzione normativa o d'indirizzo, di rango ordinario o costituzionale.

Rientra nell'attività normativa il contributo del referendum alla modifica dell'ordinamento (ad es. art. 75 Cost. italiana) e persino della Costituzione, nel caso in cui è previsto come passaggio obbligato o facoltativo del processo di revisione costituzionale (tra tutti l'art. 140 Cost. Svizzera).

Il referendum svolge una funzione d'indirizzo quando cerca di orientare l'azione di uno o più organi di governo, ponendo in primo piano la volontà della comunità governata⁴.

Si può parlare di referendum costituzionali in tutti i casi nei quali i cittadini sono chiamati a esprimersi su questioni che coinvolgono la sovranità⁵. Lo sviluppo dei referendum costituzionali è il tratto più evidente della recente stagione referendaria, nella quale essi hanno accompagnato la nascita di nuovi Stati, la revisione costituzionale o la creazione di nuove Costituzioni, lo sviluppo dell'autonomia territoriale all'interno degli ordinamenti

³ S. STIER, A. BLEIER, H. LIETZ, M. STROHMAIER, *Election Campaigning on Social Media: Politicians, Audiences, and the Mediation of Political Communication on Facebook and Twitter*, in *Political Communication*, 2018, 50 ss.

⁴ Il riferimento alla funzione d'indirizzo è fatto qui in un'accezione ampia, vi torneremo nel paragrafo 4.

⁵ S. TIERNEY, *Constitutional referendum*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 7 ss.; P. LEYLAND, *Referendums, Popular Sovereignty, and the Territorial Constitution*, in R. RAWLINGS, P. LEYLAND, A.L. YOUNG, *Sovereignty and the Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 146.

POPOLO: MOLTITUDINE CHE NON ESISTE COME SOGGETTO POLITICO

di GLADIO GEMMA

SOMMARIO: 1. Accezioni del termine popolo. – 2. Fattori reali costitutivi di un popolo. – 3. Inesistenza di un popolo personificato. – 4. Il popolo è una moltitudine senza coscienza e volontà proprie. – 5. Rilevanza giuridica della tesi circa l'inesistenza del popolo ed ipotetiche obiezioni. – 6. Norme e concetti giuridici, pur se prescrittivi, non debbono contrastare con la realtà di fatto. – 7. Negazione della validità delle finzioni giuridiche. – 8. Negazione dell'utilità del popolo inteso quale soggetto fittizio ed irreali. – 9. Ricapitolazione della tesi sostenuta ed osservazioni conclusive.

1. *Accezioni del termine popolo*

In precedenti scritti, nei quali ci siamo occupati della nozione di sovranità popolare, abbiamo dedicato alcune riflessioni (critiche) al concetto di popolo¹. In questa sede riprendiamo quelle riflessioni, ma con l'intento di un approfondimento della tematica, mediante l'esposizione di dati e di considerazioni, che non sono frequenti nella cultura giuridica (e costituzionalistica, in via specifica). A ciò aggiungiamo una precisazione introduttiva: la tematica sarà costituita dalla configurabilità o meno del popolo come soggetto politico-costituzionale e di governo (in senso lato del termine).

Premettiamo due ordini di considerazioni di carattere culturale.

A) Del concetto di popolo si sono occupati molti (ed auto-

¹ V., G. GEMMA, *Sovranità popolare: un mito pericoloso*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, IV, Torino, 2010, 1559 ss.; ID., *Ratio della rappresentanza politica: il buon-governo*, in *Diritto e società*, 2014, 704 ss.

revoli) studiosi, cioè costituzionalisti², politologi³, filosofi⁴, storici⁵ ecc., e ne sono state riscontrate numerose definizioni. Sembra superfluo, in questa sede, passare in rassegna tutte le definizioni prospettate dalla variegata dottrina ed appare più utile qualche notazione di carattere generale.

Anzitutto si registrano due categorie di accezioni del termine popolo.

Da un lato si designa come popolo la totalità degli appartenenti giuridicamente ad una comunità politica (statale). Per riprendere parole di voci enciclopediche di costituzionalisti, popolo sarebbe una «universalità di cittadini»⁶, cioè l'insieme «di tutti... quei soggetti che si pongono in un particolare rapporto giuridico» con lo Stato, cioè in un rapporto di cittadinanza»⁷.

Accanto a questa accezione, ben definita, ma avente un oggetto giuridico e formale, sussiste un significato di popolo-totalità⁸, che si riscontra nel pensiero filosofico politico e con netta valenza ideologica. Senza diffonderci su tale fenomeno culturale e storico-istituzionale ci limitiamo a ricordare che la figura del popolo-totalità è stata ora evocata nel pensiero filosofico-politico per la ricostruzione della *ratio* e delle finalità della società poli-

² V. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, 313 ss. (l'opera risale al 1928); D. NOCILLA, voce *Popolo*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985, 354 ss.; R. ROMBOLI, voce *Popolo*, in *Enciclopedia giuridica «Treccani»*, XXVI, Roma, 1991, 1.

³ V., fra i tanti, G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 2007, 20 ss.

⁴ V., a titolo indicativo, R. GATTI, *Il popolo dei moderni, Breve saggio su una finzione*, Brescia, 2014; A. BADIOU, *24 glosse sull'uso della parola «popolo»*, in A. BADIOU, P. BOURDIEU, J. BUTLER, G. DIDI-HUBERMAN, S. KHIARI, J. RANCIÈRE, *Che cos'è un popolo?*, Roma, 2014, 5 ss.

⁵ V., sempre a titolo indicativo, C. CESA, voce *Popolo. Età moderna e contemporanea*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, VI, Roma, 1996, 695 ss.

⁶ Si tratta della formula della costituzione francese del 1793, ripresa da D. NOCILLA, voce *Popolo*, cit., 364.

⁷ Cfr. R. ROMBOLI, voce *Popolo*, 1 (il corsivo, di cui nel testo, è dell'A.).

⁸ Per riprendere le parole icastiche di un insigne sociologo italiano, il popolo può essere inteso come il *demòs* della *polis* greca, cioè come «oggetto per sua natura unitario, comprensibile solo nella sua totalità, attore olistico potenzialmente portatore del potere costituente, senza specificazioni o suddivisioni»: cfr. A. PIZZORNO, *In nome del popolo sovrano?*, ne il *Mulino*, 2012, n. 2, 215.

L'EVOLUZIONE DELL'ATTIVITÀ NORMATIVA
TRA PARLAMENTO E GOVERNO NELLA XVII LEGISLATURA:
PROFILI RICOSTRUTTIVI E RISVOLTI PROBLEMATICI

di PIERO GAMBALE - GIOVANNI SAVINI*

SOMMARIO: 1. La produzione normativa, tra Parlamento e Governo, nella XVII Legislatura: cenni introduttivi. – 2. Le tendenze in materia di decretazione d'urgenza: verso un possibile (ed auspicabile) ridimensionamento?. – 3. Le tendenze della legislazione delegata: la conferma di uno strumento centrale nella strategia normativa del Governo ma forse in problematica evoluzione? – 4. Le leggi di Stabilità (e ora di Bilancio) e la legislazione «collegata». – 5. Le diverse fasi dell'utilizzo della questione di fiducia. – 6. Nuove procedure parlamentari in un nuovo contesto politico-istituzionale.

1. *La produzione normativa, tra Parlamento e Governo, nella XVII Legislatura: cenni introduttivi*

La XVII legislatura si è caratterizzata per una molteplicità di eventi politico-istituzionali. Al momento della sua genesi ha visto il sovrapporsi di due delicatissimi procedimenti istituzionali – l'elezione del Capo dello Stato e la formazione del Governo Letta inizialmente di «larghe intese»¹ – e nel suo prosieguo ha registrato la formazione di al-

* Il presente contributo è il frutto della riflessione congiunta dei due Autori. Ad ogni modo, Piero Gambale è autore dei paragrafi 1, 3 e 4, Giovanni Savini ha redatto i paragrafi 2, 5 e 6.

¹ Forniscono un'ampia ricostruzione dell'avvio della XVII Legislatura, soffermandosi diffusamente sul ruolo svolto dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, spec. 73 e 77 e M. OLIVETTI, in *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, III, Milano, 2015, spec. 2221 e ss. Sul punto, cfr. anche S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, seconda edizione, Torino, 2017, 395 e ss. Parla infine di «dinamiche istituzionali particolarmente disallineate», con riferimento all'inizio della XVII legislatura, L. VERZICHELLI, *Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura repubblicana: cosa*

tri due Esecutivi, il Governo Renzi e, dopo l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il Governo Gentiloni. Tutto questo mentre hanno continuato ad operare fattori, quali in primo luogo le esigenze di rapidità legate alla crisi economica, che rischiano di determinare processi normativi «vorticosi»².

La fine della Legislatura rappresenta l'occasione per fornire qualche elemento ricostruttivo sulle evoluzioni che si sono registrate nella produzione normativa del Parlamento e del Governo, sia sul piano degli strumenti adottati sia sotto il profilo delle modalità di ricorso a questi ultimi³.

Un'analisi che può utilmente essere svolta sia «da vicino», esaminando il ricorso a talune procedure parlamentari (ad esempio, prendendo in considerazione il numero di volte in cui è stata posta la questione di fiducia o il numero di casi nei quali sono stati attivati altri istituti del diritto parlamentare) che «da lontano», descrivendo le evoluzioni del sistema delle fonti del diritto che si riflettono sul piano *macro* dei rapporti tra gli organi titolari di poteri di indirizzo politico («forma di governo») e, in ultima analisi, sui rapporti tra questi e i governati («forma di Stato»)⁴.

Le evoluzioni dei cosiddetti procedimenti normativi «duali» nel corso delle ultime legislature evidenziano bene l'intreccio di prospettive che si è richiamato⁵: in particolare nel caso della decretazione

è diventato il nostro Parlamento?, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2018. Sullo specifico punto della formazione del Governo Renzi, cfr., fra gli altri, G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 1/2014, e A. ZITO, *La formazione del Governo Renzi*, in *Rass. Parl.*, 2014, spec. 349.

² In questi termini, v. F. SORRENTINO, R. CALVANO, *Saluto al seminario su «Le fonti sotto la lente del Comitato per la Legislazione della Camera*, in *Focus fonti*, 9 febbraio 2018; sul tema ampiamente anche E. LONGO, *La legge precaria*, Torino, 2017, spec. 21 ss.

³ Sull'importanza di tali rilevazioni al fine di comprendere appieno le tendenze della legislazione, v. ampiamente L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, spec. 49-51; sul punto v. anche I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la 'sua' maggioranza*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016.

⁴ V. in tal senso, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, spec. 144 e ss. e 154 e ss. Ha reso efficacemente tale concetto, ricordando che «il quadro delle fonti costituisce uno dei luoghi in cui si pongono a confronto le teorie generali del diritto con i principi informativi dell'ordinamento vigente», L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 7-8.

⁵ Per la categoria dei procedimenti normativi «duali» il riferimento è, in primo luogo, ad A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3^a ed., Il Mulino, Bologna, 2003, spec. 339 ss.

L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO
E I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA
IN UNA LEGISLATURA DAL DIFFICILE AVVIO

di VALENTINA TONTI

SOMMARIO: 1. La governance economica europea: un quadro in divenire. – 2. La finanza pubblica italiana. Un quadro preoccupante. – 3. L'Ufficio parlamentare di bilancio: caratteristiche e funzioni. – 4. Un bilancio e possibili sviluppi.

1. *La governance economica europea: un quadro in divenire*

Sebbene si tratti di temi poco presenti nel dibattito pubblico italiano, la *governance* economica europea potrebbe cambiare volto nei prossimi mesi. Tra i temi in discussione nel Consiglio europeo del prossimo 28-29 giugno vi è infatti il pacchetto di proposte sul futuro dell'Unione economica e monetaria (UEM) – che si inserisce nel solco avviato nel 2015 con la «Relazione dei cinque Presidenti»¹ – presentato dalla Commissione europea lo scorso 6 dicembre 2017; le proposte in esso contenuto mirano a migliorare la resilienza e l'integrazione dell'area euro, non limitandosi a toccare i profili istituzionali e di *governance* ma affrontando alcune delle criticità emerse negli ultimi anni con l'esplosione della crisi economico-finanziaria².

L'attuale architettura istituzionale dell'Unione Economica e Monetaria è infatti un sistema misto particolarmente complesso³; la neces-

¹ JUNCKER, TUSK, DIJSSSELBLOEM, DRAGHI, SCHULZ, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, giugno 2015.

² Per un approfondimento si rimanda a CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, Rivista di Diritti Comparati, 20 febbraio 2018.

³ Da più parti è stata sollevata l'esigenza di rivedere le regole di bilancio europee per dare loro maggiore chiarezza e facilitare la valutazione della conformità alle stesse. Anche il Fondo monetario internazionale ha fatto delle proposte in merito: ANDRLE-

sità di procedere ad un riassetto discende dunque in primo luogo dal fatto che, attualmente, essa è disciplinata da norme di rango primario (contenute nei Trattati) e numerose altre norme di rango secondario a cui, nel tempo, si sono aggiunti accordi intergovernativi (quali il Trattato c.d. Fiscal Compact⁴ e il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità, ESM⁵), nonché misure di natura non legislativa volte a rafforzare i vincoli di finanza pubblica. Oltre all'obiettivo di semplificazione e di integrazione dei meccanismi intergovernativi nel quadro giuridico dell'UE, la Commissione intende inoltre perseguire l'obiettivo di una maggiore responsabilità democratica, attribuendo ai Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo poteri di controllo sulla gestione della *governance* economica dell'UE⁶.

Peraltro da più parti è stato evidenziato che l'attuale assetto dell'UEM non si è rivelato pienamente soddisfacente anche da un punto di vista sostanziale, giacché non ha consentito di rispondere con tempestività ed efficacia alla più grave crisi economico-finanziaria dal secondo dopoguerra; in assenza di efficaci strumenti ordinari, l'UE ha dovuto, infatti, ricorrere a misure eccezionali quali il cosiddetto Piano

BLUEDORN, EYRAUD, KINDA, BROOKS, PETYA KOEVA, SCHWARTZ e WEBER, *Reforming Fiscal Governance in the European Union*, IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09, 2015.

⁴ Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG, o Patto di bilancio), di cui il fiscal compact è una parte (Titolo III), approvato con un trattato internazionale il 2 marzo 2012 da venticinque dei ventisette Stati membri dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013. La scelta di procedere con trattato internazionale fu in buona misura dovuta alla necessità di superare il veto posto dal Governo inglese ad un rafforzamento della disciplina di bilancio degli Stati membri mediante una revisione dei Trattati. Interessante in proposito la posizione di PEERS, *The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, 404 ss., secondo il quale nessuna delle disposizioni del fiscal compact sarebbe necessaria sotto un profilo giuridico, nel senso che esse o sono già previste dal diritto dell'Unione (in particolare dal Six Pack) oppure potrebbero essere agevolmente previste con atti di diritto dell'Unione; piuttosto, secondo l'autore, il fiscal compact avrebbe una valenza di natura politica, facilitando agli Stati che partecipano al Meccanismo Europeo di Stabilità l'approvazione di determinate norme da parte dei rispettivi Parlamenti.

⁵ Per un approfondimento, si rimanda a NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012, 461.

⁶ Per una panoramica sulla dottrina del diritto pubblico europeo della crisi v. MARTINICO, *Le Implicazioni Costituzionali della Crisi. Una Rassegna della Letteratura*, in *Federalismi.it*, 26/2016.

L'ART. 116, U.C., COST. ALLA PROVA DELL'APPLICAZIONE.
PROFILI PROCEDIMENTALI

di ANTONIO D'ATENA

SOMMARIO: 1. I precedenti. – 2. La riscoperta della clausola di asimmetria. – 3. Il problema del rapporto tra l'atto introduttivo del procedimento e la previa intesa. – 4. Tra principio del parallelismo delle forme e transitorietà della disciplina. – 5. Un *acquis* dal quale ripartire.

1. *I precedenti*

Dopo un inabissamento carsico durato una decina d'anni, il procedimento mediante il quale le Regioni ad autonomia ordinaria possono accedere a forme di autonomia speciale è tornato alla ribalta.

Se si prescinde da una lontana iniziativa della Toscana, consistente in una proposta di delibera del 2003 avente ad oggetto il settore dei beni culturali e paesaggistici, la quale, dopo l'acquisizione del parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali¹ non è stata ulteriormente coltivata, può constatarsi che il maggiore interesse per l'istituto si era manifestato nella XV legislatura, nel corso della quale tre Regioni – la Lombardia, il Veneto e il Piemonte – avevano avviato, con percorsi, peraltro, diversificati, l'*iter* contemplato dall'ultimo comma dell'art. 116 Cost.

La Lombardia, adottate due delibere di Giunta, rispettivamente, approvative di un documento d'indirizzo per l'avvio del procedimento e di un documento di ricognizione dei possibili ambiti di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., è pervenuta, dopo una serie di interventi della seconda Commissione consiliare, all'approvazione, da parte del Consiglio regionale, di una risoluzione rivolta ad impegnare il Presidente della Regione a negoziare con il Governo il trasferimento

¹ Il parere può leggersi in *issirfa.it, sub: Sistema regionale/Normativa istituzionale/Autonomia asimmetrica delle Regioni ordinarie/Toscana*.

alla Regione di 12 materie². Successivamente, il 30 ottobre 2007, è stata raggiunta tra il Governo e la Regione l'intesa per avviare il negoziato, alla quale hanno fatto seguito due incontri tra le parti, il 15 ed il 20 novembre, rispettivamente, dedicati ad un approfondimento tecnico-giuridico ed all'esame del percorso attuativo dell'art. 116, terzo comma.

Diverso il procedimento seguito dalla Regione Veneto, nella quale la Giunta ha sottoposto alla prima Commissione consiliare due delibere³, in data 28 novembre e 23 ottobre 2007, aventi, rispettivamente, ad oggetto l'individuazione di alcune materie prioritarie e l'indicazione di 12 materie da approfondire. Tale elenco è stato successivamente integrato con l'aggiunta, ad iniziativa, rispettivamente, della Commissione e della Giunta, di due ulteriori materie: il governo del territorio e i lavori pubblici. Il procedimento si è concluso, il 18 dicembre 2007, con l'approvazione, da parte del Consiglio regionale di un elenco di 14 materie e con il conferimento al Presidente della Regione del mandato a negoziare con il Governo l'attribuzione delle competenze ad esse relative⁴.

Quanto al Piemonte, la procedura ha preso l'avvio da un documento presentato dalla Giunta al Consiglio regionale nella seduta del 31 ottobre 2006 e da un ordine del giorno adottato dal Consiglio nella medesima seduta, il quale rinviava alla Commissione consiliare competente «il prosieguo della discussione per definire una possibile proposta di percorso». Essa si è conclusa con una deliberazione consiliare, che, in relazione a sette materie, dava mandato al Presidente della Regione ad avviare con il Governo la definizione di un'intesa⁵.

Tutto questo fermento, tuttavia, si è spento con l'avvio della legislatura successiva, segnata dal passaggio dal secondo governo Prodi al quarto governo Berlusconi.

² D.c.r. 3 aprile 2007, n. VIII/367 (*Risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*), in B.U.R., S.O., n. 17, 23 aprile 2007, 1172 ss.

³ La prima delibera è stata trasmessa anche alla Commissione speciale per la devoluzione.

⁴ Deliberazione n. 98, prot. n. 14797 (*Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento alla Regione del Veneto di una autonomia differenziata*).

⁵ D.C.R., 28 luglio 2008, n. 209-34545 (*Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione per il riconoscimento di una autonomia differenziata della Regione Piemonte*).

L'APPROVAZIONE NEL FINALE DI LEGISLATURA
DELLA LEGGE N. 219 DEL 2017:
UNA DOPPIA MATRICE PER LE REGOLE SUL FINE-VITA

di ILARIA DEL VECCHIO

SOMMARIO: 1. La materia del fine-vita in Italia prima dell'approvazione della legge n. 219/2017: le forme alternative di intervento e la recente pronuncia della Corte costituzionale. – 2. La matrice 'accelerante' e la matrice 'frenante' nell'iter parlamentare di approvazione della legge. – 3. L'impatto delle due opposte matrici – temporali e procedurali – sul contenuto della legge. – 4. Il nodo della (mancanza di una) clausola di coscienza. – 5. Qualche notazione conclusiva sugli sviluppi attuativi della legge.

1. *La materia del fine-vita in Italia prima dell'approvazione della legge n. 219/2017: le forme alternative di intervento e la recente pronuncia della Corte costituzionale*

La legge n. 219, approvata in via definitiva il 14 dicembre 2017, introduce una disciplina dettagliata del consenso informato in tema di trattamenti sanitari e di disposizioni anticipate di trattamento (DAT, in inglese *living will*) quale diretta promanazione del principio di autodeterminazione nelle scelte terapeutiche.

Prima dell'approvazione della legge – intervenuta *in limine temporis* a chiusura della XVII legislatura – non esisteva alcuna disciplina organica del consenso informato nell'ambito del fine vita né tanto meno delle DAT¹. Sebbene al consenso informato a partire dalla sent. Corte cost. n. 438 del 2008, sia stato riconosciuto fondamento costituzionale negli artt. 2, 13 e 32 Cost.².

¹ Per una disamina dei preesistenti testi normativi nel settore sanitario, pur in assenza di una disciplina unitaria, si v. N. POSTERARO, *Osservazioni sul consenso informato alla luce di giurisprudenza e dottrina recenti: dai profili di responsabilità civile e penale del sanitario alla spersonalizzazione del rapporto medico-paziente*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, 5.

² Sull'articolazione di diritti e libertà che traggono origine dall'art. 32 Cost. v., *ex*

Tale protratta carenza legislativa ha comportato lo svilupparsi di forme alternative di intervento da parte degli organi giurisdizionali, da un lato, e da parte delle Regioni e degli enti locali, dall'altro.

In assenza di sponde normative, infatti, la giurisprudenza ordinaria, nel tentativo di far fronte ai casi che le si proponevano, ha fondato le sue decisioni su principi generali³ o si è servita di istituti nati per esigenze diverse da quelle trattate⁴.

Il 'caso Englaro', più di altri, ha avuto una grossa risonanza mediatica, ma anche un importante coinvolgimento giudiziario e istituzionale, dal momento che sono intervenuti sulla questione non solo i giudici comuni⁵, la Corte di Cassazione⁶ e la Corte europea dei diritti umani⁷, ma anche il Parlamento (che ha promosso un conflitto di attribuzione), la Corte costituzionale (che lo ha dichiarato inammissibile⁸) e il Governo (che ha adottato un decreto legge di cui il Presidente della Repubblica ha rifiutato l'emanazione)⁹.

multis, M. LUCIANI, *Salute (diritto alla)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994 (spec. par. 3.6); F. MINNI e A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2013 (sul consenso informato, spec. 7 s.); D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, 2014.

³ V. Caso Englaro, Corte cass civ., sez. I, sent. 16 ottobre 2007, n. 21748 ove a venire in rilievo è «l'idea stessa di dignità della persona». Sul punto v. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, 162 ss. Sugli altri casi, quali ad es. c.d. caso Welby e caso Piludu v. U. ADAMO, *Costituzione e fine vita. Disposizioni anticipate di trattamento ed eutanasia*, Milano, 2018, 43 ss.

⁴ Come nel caso dell'uso 'improprio' dell'istituto civilistico amministrazione di sostegno, Corte cass. sent. 20 dicembre 2012, n. 23707. Sul punto v. U. ADAMO, *Alcune osservazioni critiche a proposito delle prospettive de jure condendo nella legislazione italiana in tema di 'Direttive' Anticipate di Trattamento*, in *Consulta Online*, 3, 2016 e G. FERRANDO, *L'amministrazione di sostegno nelle sue recenti applicazioni*, in *Famiglia, persone e successioni*, 10, 2012.

⁵ Cfr. Trib. Lecco, decr. 2 marzo 1999; Corte di Appello di Milano, decr. 31 dicembre 1999; Trib. Lecco, 15-20 luglio 2002; Corte di Appello di Milano, 17 ottobre - 10 dicembre 2003; Trib. Lecco, decr. 20 dicembre 2005 - 2 febbraio 2006; Corte di Appello di Milano, decr. 16 dicembre 2006.

⁶ Corte cass, sez. I, ord. n. 8291 del 20 aprile 2005; Corte cass, sent. n. 21748 del 16 ottobre 2007.

⁷ Corte EDU, Sezione II, Ada Rossi et al. c. Italia. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di fine vita, I.R. PAVONE, *Questioni di fine vita tra ordinamenti interni e diritto internazionale dei diritti umani*, in A. D'ALOIA, a cura di, *Il diritto alla fine della vita. Principi, decisioni, casi*. Atti del Convegno FIRB del 19/21 maggio 2011, Napoli, 2012, 469 ss.

⁸ Corte Cost., ord. n. 334 del 8 ottobre 2008.

⁹ Cfr. la lettera e il comunicato del Presidente della Repubblica Napolitano del 6 febbraio 2009 sui quali v. V. LIPPOLIS e G. M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*.

ISLE – SCUOLA DI SCIENZA E TECNICA DELLA LEGISLAZIONE
«MARIO D'ANTONIO»

(sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica)

*Esercitazione degli allievi del XXX Corso
della Scuola di scienza e tecnica della legislazione (2017-2018)*

DISEGNO DI LEGGE RECANTE “PARLAMENTO TRASPARENTE.
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INELEGGIBILITÀ, INCANDIDABILITÀ
E INCOMPATIBILITÀ NONCHÉ PER ASSICURARE LA TRASPARENZA,
LA PUBBLICITÀ E LA PARTECIPAZIONE
DEI PROCESSI DECISIONALI LEGISLATIVI”

Presentazione

La XXX edizione del Corso della Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell'ISLE si è concluso, come da tradizione, con una esercitazione volta alla redazione di un disegno di legge particolarmente ambizioso: riordinare, razionalizzare, riscrivere ed aggiornare le norme primarie relative a tre aspetti dello *status* del parlamentare: *in primo luogo* le condizioni che attengono all'elettorato attivo e passivo (ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità); *in secondo luogo* quelle che riguardano gli obblighi di trasparenza, particolarmente avvertiti nell'epoca attuale in cui è richiesto, con un semplice click, di avere ogni informazione possibile a disposizione; *in terzo luogo* quelle che delineano un rapporto nuovo tra parlamentare e società civile, intesa sia come insieme degli interessi organizzati sia come singoli cittadini.

Si tratta di tematiche all'attenzione del dibattito pubblico da diversi anni e che, tuttavia, non si sono ancora concretizzati in provvedimenti specifici sia per la difficoltà di trovare una maggioranza in Parlamento sia per l'assenza di una reale volontà politica di intervento.

Tutto il disegno di legge che qui si propone è strutturato con un'unica finalità: rendere il Parlamento più trasparente. Per giungere a questo obiettivo, il lavoro svolto propone di rivedere le norme in materia di elettorato attivo e passivo giungendo, ad esempio, a introdurre ulteriori limitazioni all'accesso agli incarichi politici al fine di preservare l'integrità e l'indipendenza di chi svolge funzioni pubbliche (è il caso dei magistrati). Accanto a queste nuove limitazioni, si anticipa nel momento della presentazione delle liste e dei candidati per la competizione elettorale tutta una serie di obblighi di trasparenza che sono spesso, nella realtà, disattesi. Si pensi a quanto già prevede la legge 5 luglio 1982, n. 441 in materia di anagrafe patrimoniale degli eletti, rimasta disapplicata fino al 2013 e tutt'ora oggetto di una attuazione mutevole. Nella stessa logica si interviene per modificare la legge vigente sul finanziamento dei privati alla politica, introducendo l'obbligo di pubblicità dei finanziatori senza usare il feticcio della privacy per nascondere chi paga chi, perché vi è il supremo interesse dei cittadini a conoscere chi condiziona l'attività politica, specialmente in campagna elettorale. E sul medesimo indirizzo si muovono le proposte in materia di partecipazione dei cittadini e degli stakeholders al processo decisionale in Parlamento, con la consapevolezza che la fonte-legge può fino a un certo punto intervenire in materia.

I partecipanti all'esercitazione, coordinati dal professor Pier Luigi Petrillo con il supporto dei dottori Alessandro Zagarella e Chiara Spiniello, hanno lavorato con grande impegno e con la convinzione di poter contribuire a costruire un dialogo permanente, aperto e trasparente, tra la massima istituzione democratica del Paese, il Parlamento, e i suoi cittadini.

DISEGNO DI LEGGE

RECANTE “PARLAMENTO TRASPARENTE. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INELEGGIBILITÀ, INCANDIDABILITÀ E INCOMPATIBILITÀ NONCHÉ PER ASSICURARE LA TRASPARENZA, LA PUBBLICITÀ E LA PARTECIPAZIONE DEI PROCESSI DECISIONALI LEGISLATIVI”

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Onorevoli Colleghi! – Lo status di parlamentare comprende quella serie di poteri, competenze e garanzie che rappresentano la posizione complessiva in cui deputati e senatori vengono a trovarsi in ragione della loro elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, necessarie in un ordinamento costituzionale e democratico per assicurare un elevato tasso di democraticità e consentire un efficace ed efficiente esercizio del mandato parlamentare. Tali istituti fanno riferimento a norme di rango costituzionale, talvolta integrate da disposizioni legislative ordinarie ovvero da disposizioni dei regolamenti parlamentari (cfr. L. CIAURRO, “Parlamentare (status di)”, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, diretto da Sabino Cassese, Giuffrè, Milano, 4093): si tratta di norme che non si esauriscono in soli diritti e privilegi ma comprendono anche consistenti divieti e preclusioni, tutti egualmente diretti a salvaguardare la libertà del parlamentare nei confronti delle influenze esterne o a mettere l’eletto in condizioni di svolgere le sue funzioni, senza condizionamenti di carattere economico che porterebbero allo svilimento del suo impegno quale rappresentante del popolo (Cfr. C. DE CARO, “Lo status di parlamentare”, in *Diritto parlamentare*, II ed., Maggioli, Rimini, 2005, 56).

In Italia, a differenza della maggioranza dei Paesi europei, non esiste un testo normativo unico che disciplini tutti gli aspetti dell’ufficio parlamentare. Il quadro regolatorio risulta polverizzato in una serie di interventi normativi episodici e frammentari, sia di rango primario sia di rango secondario. Per taluni aspetti, inoltre, come ad esempio in materia di trasparenza dei dati patrimoniali e delle attività di interesse di ciascun parlamentare, le disposizioni normative vigenti sono di fatto

disattese, anche in maniera parziale, garantendo una incompleta trasparenza dei dati, in particolare a causa della mancanza di forme di controllo e di un adeguato sistema sanzionatorio.

Il presente disegno di legge, attraverso un processo di riordino e di innovazione delle norme vigenti in materia finalizzato allo snellimento e alla semplificazione del quadro normativo, ha come obiettivo quello di dare vita ad una regolamentazione unitaria dello status di parlamentare, per garantire da una parte forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e dall'altra il rispetto dei diritti dei cittadini alla trasparenza e alla conoscibilità dei processi decisionali, accogliendo la domanda di partecipazione degli stessi alla vita e alle scelte politiche dei propri rappresentanti all'interno delle istituzioni. Gli aspetti trattati dello status del parlamentare saranno pertanto quelli relativi ad alcuni aspetti fondamentali: condizioni di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità, trattamento economico in servizio e in quiescenza, trasparenza e anagrafe patrimoniale, trattamento previdenziale, rapporto tra parlamentare e collaboratore, finanziamento al candidato e ai partiti politici, rapporti dei parlamentari con cittadini e imprese.

In relazione al primo aspetto, l'intervento normativo si propone l'obiettivo di sistematizzare, semplificare e aggiornare il quadro vigente in materia di condizioni di ineleggibilità e incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché i casi di incompatibilità dei soggetti eletti alla carica di parlamentare. Gran parte delle norme che definiscono attualmente le suddette condizioni, in particolare per quanto riguarda i casi di ineleggibilità e incompatibilità parlamentari, appare oggi desueta. Si tratta per lo più di normazione datata, non in linea con il processo di evoluzione e trasformazione socioeconomica avvenuto negli ultimi decenni e sulla quale è intervenuta più volte anche la Corte Costituzionale con numerose pronunce interpretative.

In particolare, sul tema dell'incompatibilità, l'esigenza di una maggiore specificazione degli ambiti di intervento, previsti dal testo normativo vigente, la Legge 15 febbraio 1953, n. 60, è emersa con chiarezza presso la Giunta delle elezioni ed è stata rappresentata in diverse sedi anche nel corso delle audizioni svolte dalla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati nell'ambito dell'istruttoria sulle proposte presentate nel corso della XVII Legislatura in materia di conflitto di interessi (A.C. 275 e abb.).