

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Art. 64.1 Cost.

«Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Costituzione

```
graph TD; A[Costituzione] --> B["Regolamenti di ciascuna camera (art. 64.1 Cost.)"]
```

**Regolamenti di
ciascuna camera**
(art. 64.1 Cost.)

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie

- Approvati a maggioranza assoluta perché “regole del gioco parlamentare”
 - hanno un ruolo decisivo ai fini della dinamica della forma di governo rispetto alla essenziale ma scarna disciplina costituzionale
- **Fonti primarie** perché attuano direttamente la Costituzione
- Fonti a competenza costituzionalmente riservata perché espressione della autonomia delle Camere garantita dalla Costituzione (Corte cost. 154/1985 e 120/2014)
- Prive – di conseguenza – di forza di legge

- Pertanto, oggetto del **giudizio della Corte costituzionale** in sede
 - non di giudizio di legittimità costituzionale (154/1985, 444/1993, 445/1993) tranne norme regolamentari attuative di disposizioni costituzionali (9/1959)
 - ma di conflitto di attribuzioni (14/1965, 262/2017)

REGOLAMENTI INTERNI DI ALTRI ORGANI COSTITUZIONALI

- Regolamento interno del **Consiglio dei ministri** previsto dall'art. 4 legge n. 400/1988 (emanato con DPCM 10.11.1993)
- Regolamenti della **Corte costituzionale** previsti dalla legge 87/1953
- Regolamento della **Presidenza della Repubblica** (legge n. 1077/1948) assimilabili a quelli delle Camere perché a tutela della sua indipendenza (C. cost. 262/2017)

IL REFERENDUM ABROGATIVO

Art. 75.1 Cost.

È indetto *referendum* popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Artt. 27-40 legge 352/1970

[Denominazione del referendum]

«Volete che sia abrogata la legge (o il decreto-legge o il decreto legislativo)... (data, numero, titolo)?»; *oppure* «Volete voi che sia abrogato l'articolo... (o siano abrogati gli articoli...) della legge (o del decreto-legge o del decreto legislativo)... (data, numero, titolo)?».

[Qualora si richieda referendum per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge, oltre all'indicazione della legge e dell'articolo, deve essere inserita l'indicazione del comma, e dovrà essere altresì integralmente trascritto il testo letterale delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione].

- Il referendum in generale come strumento di **democrazia diretta oppositivo** alla democrazia rappresentativa
 - difatti «le modalità di attuazione del referendum» (art. 75.5 Cost.) determinate solo con la legge n. 352/1970
- «Atto-fonte dell'ordinamento dello **stesso rango della legge ordinaria**» (C. cost. 29/1987)
- **Natura abrogativa** e non propositiva
- Effetto indirettamente manipolativo perché «abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente» (Corte cost. n. 15/2008)
 - referendum elettorale 1993 dal maggioritario al proporzionale

Il procedimento

Art. 75 Cost.

1. È indetto *referendum* popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

3. Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati

- Richiesta da parte di

- **500.000 elettori** entro tre mesi

- ✓ anche tramite firma digitale (art. 38-quater d.l. 77/2021)

- **5 Consigli regionali** dal 1° gennaio al 30 settembre

- ✓ i 5 referendum svoltisi nel 2022 chiesti su materie politiche nazionali anziché regionali (incandidabilità, misure cautelari, separazione carriere magistratura, consigli giudiziari, membri togati Csm)

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie



I quorum nei referendum

- **Referendum costituzionale:** «La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi» (art. 138.2 Cost.)
- **Referendum legislativo:** «La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi» (art. 75. 4 Cost.)
- **Il mancato raggiungimento** del quorum: referendum invalido
- Il facile gioco del «partito dell'astensione»

Il referendum abrogativo nella prassi:
la partecipazione al voto dal 1974 al 2009

Anno	Votanti %
1974	87,7
1978	81,2
1981	79,4
1985	77,9
1987	65,1
1990	43,4
1991	62,4

Anno	Votanti %
1993 (12)	77,1
1995	57,9
1997	30,3
1999	49,6
2000	32,5
2003	25,7
2005	25,9
2009	23,8

I referendum abrogativi del 2011

Quesito	Votanti %	Sì %	No %
Modalità di affidamento e gestione dei <u>servizi pubblici locali di rilevanza economica</u> . Abrogazione	54,8	95,3	4,7
Determinazione della <u>tariffa del servizio idrico integrato</u> in base all'adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione parziale di norme	54,8	95,8	4,2
Abrogazione delle nuove norme che consentono la produzione nel territorio nazionale di <u>energia elettrica nucleare</u>	54,8	94	6
Abrogazione di norme della legge in materia di <u>legittimo impedimento del presidente del Consiglio e dei ministri a comparire in udienza penale</u>	54,7	94,6	5,4

Il referendum abrogativo del 2016

Quesito	Votanti %	Sì %	No %
Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di <u>idrocarburi</u> in zone di mare entro dodici miglia marine. Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati. Abrogazione della previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento.	31,2	85,8	14,2

I referendum abrogativi del 2022

Quesito	Votanti %	Sì %	No %
Abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di <u>incandidabilità</u> e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi	20,4	53,1	46,9
Limitazione delle <u>misure cautelari</u> : abrogazione dell'ultimo inciso dell'art. 274, comma 1, lettera c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale	20,4	55,4	44,6
<u>Separazione delle funzioni dei magistrati</u> . Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati	20,4	73,3	26,7
<u>Partecipazione dei membri laici a tutte le deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari</u> . Abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte	20,4	71,3	28,7
Abrogazione di norme in materia di <u>elezioni dei componenti togati</u> del Consiglio superiore della magistratura	20,4	71,6	28,4

ALTRE NORME SUL REFERENDUM ABROGATIVO

- È vietato presentare richieste di referendum dodici mesi prima della scadenza delle Camere e sei mesi dopo la loro elezione
- Il procedimento s'interrompe se il Parlamento, prima della data di svolgimento del referendum, abroga le disposizioni che ne sono oggetto (art. 39 l. 352/1970)
 - se però l'abrogazione sia accompagnata da una nuova disciplina che non modifica i «principi ispiratori» e i «contenuti normativi essenziali» di quella preesistente, l'Ufficio centrale per il referendum modifica il quesito e lo «trasferisce» sulla nuova normativa (C. cost. 44/1978, 68-69/1978; C. cost. 174/2011)

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie

- Se le Camere sono sciolte anticipatamente, il referendum eventualmente già indetto è automaticamente sospeso e i termini del procedimento riprendono a decorrere dal 365° giorno successivo alla data delle elezioni

LE FONTI SECONDARIE: UN «SISTEMA APERTO»

- L'individuazione degli atti-fonte secondari è lasciata alla disponibilità dei soggetti titolari di potere normativo primario, sia pure nel rispetto dei limiti costituzionali (*riserva di legge*)
- La potestà regolamentare deve trovare fondamento in una previa disposizione di legge che attribuisca il relativo potere (*principio di legalità*)
- Assenza di una «riserva di regolamento» poiché il suo ambito d'intervento dipende dalla legge

LE FONTI REGOLAMENTARI SECONDARIE

- I **regolamenti** sono **fonti secondarie del diritto** perché «non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge» (art. 4 preleggi)
- Diversi dunque da
 - regolamenti parlamentari
 - regolamenti dell'Unione europea
- La denominazione di «regolamento» include una **categoria eterogenea di atti normativi** di competenza del potere esecutivo
 - regolamenti governativi
 - regolamenti ministeriali o interministeriali
 - regolamenti regionali
 - regolamenti comunali
- Regolamenti come **atti sostanzialmente legislativo per contenuto o importanza ma formalmente amministrativi**

I REGOLAMENTI DELL'ESECUTIVO

Art. 87.5 Cost.

[Il Presidente della Repubblica] promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i **regolamenti**

Art. 117.6 Cost.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alla Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia

[c.d. parallelismo tra funzioni legislative e funzioni regolamentari]

Il procedimento di emanazione dei regolamenti governativi



Tipologia di regolamenti governativi (art. 17 l. 400/1988

a) Regolamenti per disciplinare «l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi nonché dei regolamenti comunitari» (potere generale)

➤ anche in materie coperte da riserva di legge assoluta

Riforma fiscale, servono 44 regolamenti

L'attuazione della delega
che saranno i subalterni con il via dei prossimi decreti delegati (a partire da sanzioni e giochi).
Tra i testi più attesi di questi giorni ci sono quelli sugli enti esentati dal contraddittorio negli interpelli a pagamento. Ma tra i capitoli da attendere figurano anche la global minimum tax e la superactive compliance. Quanto agli atti più vari, invece, l'Agenzia ha semplificato i modelli dichiarativi 2024 e ha previsto negli Irs l'inserimento dei dati necessari per l'elaborazione della proposta di concordato biennale.
Agnara, Dell'Ono, Deotto, Lovacchio — a pag. 3

AIUTI ALLE IMPRESE
Transizione 5.0, incentivi sprint ma la procedura è a ostacoli
Il decreto Fini varato dal Governo prevede un credito d'imposta fino al 45% per gli investimenti negli impianti aziendali che riducono i consumi energetici. La procedura è complessa e ancora da definire: occorre ancora, però, subito perché il bonus va usato nel 2025 o riportato in tre rate. Inoltre, le aziende dovranno valutare se accreditarsi negli appalti industriali 4.0 meno ricchi, ma più semplici.
Pegaria e Kanocchi — a pag. 4

45%
QUOTA MASSIMA
È l'ammontare del credito d'imposta per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di euro che determinano una riduzione dei consumi energetici della struttura produttiva superiore al 10% (o al 15% per i processi direttamente interessati). Per investimenti di taglia maggiore o risparmi di incidenza minore, le percentuali si riducono fino al 5 per cento.

CACCIA AI CHIARIMENTI
Comunità energetiche: impianti alla prova della transizione
In vista dell'11 aprile, data in cui saranno operativi i portali del Gse per richiedere gli incentivi come comunità energetica, serve fare chiarezza su una criticità che potrebbe impattare fra 50 e 100 Megawatt di potenza: i discostamenti che devono fornire gli impianti attivati prima dell'entrata in vigore del Decreto-Cer del 13 gennaio 2024, non costruiti come soggetto giuridico.
Akkis Pupone — a pag. 4

PROFESSIONI
Casse, con il concordato biennale contributi previdenziali in bilico
Magliome e Uva — a pag. 11

b) Regolamenti per disciplinare «l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale»

➤ esplicitamente previsti in leggi di principio

c) Regolamenti per disciplinare «le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge» (c.d. indipendenti)

d) Regolamenti per disciplinare «l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge»

➤ regolamenti di organizzazione e disciplina degli uffici dei ministeri
(art. 17.4-*bis* l. 400/1988)

• Regolamenti **d'attuazione di direttive U.E.** (art. 11 L. 11/2005)

• Regolamenti di **semplificazione delle disposizioni regolamentari** (art. 17.4-*ter* ex l. 69/2009) per

➤ riordinare quelle vigenti

➤ individuare quelle abrogate implicitamente

➤ abrogare espressamente quelle inefficaci o prive di contenuto

I regolamenti delegati o di delegificazione (art. 17.2 l. 400/1988)

- Obiettivo: ridurre l'ipertrofia legislativa
 - anche su organizzazione e disciplina uffici ministeriali (art. 17.4- bis) e sanzioni amministrative (art. 20-*bis* l. 59/1997)
- Vietati in “materie comunque riservate alla legge”
- La legge deve comunque determinare «le norme generali regolatrici della materia»
- Previo parere entro 30 giorni della commissione parlamentare competente sullo schema (art. 5.1.a) l. 69/2009)

Approvazione della legge di autorizzazione

determinazione delle norme generali regolatrici della materia e indicazione delle norme vigenti delle quali è disposta l'abrogazione



Deliberazione del regolamento autorizzato

(previo parere parlamentare)



Entrata in vigore del regolamento

effetto dell'abrogazione delle norme legislative vigenti come disposto dalla legge di autorizzazione

I REGOLAMENTI MINISTERIALI E INTERMINISTERIALI

- Adottati nelle materie di competenza di uno o più ministeri o di autorità subordinate al ministro
- Espressamente previsti dalla legge
- «Non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo» (art. 17.3 legge 400/1988)
- Procedimento uguale ai regolamenti governativi, tranne
 - comunicati prima dell'emanazione al Presidente del Consiglio
 - emanati con Decreto ministeriale (D.M.) o interministeriali (D.I.)

Il procedimento di approvazione dei regolamenti ministeriali e interministeriali

legge che espressamente conferisca il potere regolamentare



Ministro / Ministri



comunicazione al
Presidente del
Consiglio



parere del
Consiglio
di Stato



adozione del
regolamento
ministeriale
/interministeriale

ALTRE FONTI DEL DIRITTO

- Fonti di **c.d. soft-law** (ad es. Autorità amministrative indipendenti, Ordini professionali)
- **Ordinanze amministrative** specie per gestire situazioni di emergenza
 - codice della protezione civile
- **Circolari amministrative** (fonte principale per il dipendente pubblico)

I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.)

- Regolamenti **assimilabili a quelli ministeriali**
- Disciplinano l'**organizzazione di quasi tutti i ministeri** (v. da ultimo art. 10 d.l. 22/2021)
- I D.P.C.M. in materia di **contenimento e gestione dell'emergenza Covid-19 in applicazione dei relativi decreti legge**
 - senza previa delibera del Consiglio dei ministri
 - non emanati dal Presidente della Repubblica
 - senza controllo del Parlamento
 - qualificati come atti amministrativi a contenuto generale piuttosto che come regolamenti in senso proprio (Corte cost. 198/2021)

QUIZ DI VERIFICA CAPITOLO X

- Un emendamento ad una legge costituzionale può essere approvato
 - a) in seconda lettura, a maggioranza assoluta o dei due terzi
 - b) in prima lettura, a maggioranza assoluta
 - c) in prima lettura, a maggioranza relativa
 - d) Solo a seguito di *referendum* che abbia esito negativo

- Nelle procedure di revisione costituzionale, quale delle seguenti affermazioni è sbagliata?
 - a) nella prima votazione basta la maggioranza assoluta in entrambe le Camere
 - b) nella seconda votazione basta la maggioranza assoluta in entrambe le Camere
 - c) nella seconda votazione non possono essere approvati emendamenti
 - d) nell'eventuale referendum, la legge costituzionale sarà approvata solo se otterrà il voto positivo della maggioranza dei voti validamente espressi

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie

- Quale delle seguenti leggi, proposte dal Governo, non è emendabile dal Parlamento
 - a) Legge di approvazione del bilancio preventivo
 - b) Legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato
 - c) Legge di revisione della Costituzione
 - d) Legge di conversione del decreto legge
- In relazione ad una materia coperta da riserva assoluta di legge, quale delle seguenti affermazioni è corretta?
 - a) non è ammessa l'emaneazione di alcun regolamento amministrativo
 - b) è ammessa l'emaneazione solo di regolamenti indipendenti
 - c) è ammessa l'emaneazione solo di regolamenti di organizzazione
 - d) è ammessa l'emaneazione solo di regolamenti di stretta esecuzione

- Quale dei seguenti atti non ha forza di legge
 - a) Decreto di attuazione degli Statuti speciali
 - b) Regolamento parlamentare
 - c) Decreto legislativo
 - d) Referendum abrogativo

- Un decreto legge non può essere emanato in materie coperte da
 - a) riserva di legge assoluta
 - b) riserva di legge assoluta o relativa
 - c) nessuna riserva di legge
 - d) riserva di legge formale

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie

- Nel caso in cui il decreto-legge sia convertito con emendamenti, indicare quale delle seguenti proposizioni è corretta secondo la giurisprudenza prevalente
 - a) gli emendamenti sostitutivi hanno effetto retroattivo
 - b) tutti gli emendamenti hanno effetto retroattivo, cioè decorrono dal momento dell'entrata in vigore del decreto legge
 - c) gli emendamenti soppressivi hanno effetto retroattivo
 - d) gli emendamenti non hanno mai effetto retroattivo

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie

- Che cosa può accadere se la legge di delega contiene "principi e criteri direttive" solo molto generici?
 - a) il giudice potrà disapplicare il decreto delegato perché emanato in carenza di potere
 - b) il Governo sarà libero da vincoli "normativi" nel decidere i contenuti del decreto delegato
 - c) il decreto delegato avrà un ridotto potere innovativo
 - d) la Corte dei conti rifiuterà la registrazione del decreto delegato
- Che posizione ricopre nel «sistema delle fonti» il regolamento parlamentare
 - a) È una fonte primaria con competenza riservata
 - b) È una fonte secondaria, come il regolamento governativo
 - c) È una fonte primaria dotata di forza di legge
 - d) È una legge rinforzata

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie

- I c.d. regolamenti delegati possono essere definiti come regolamenti
 - a) governativi cui una direttiva CE attribuisce il compito di attuarne o eseguirne le norme
 - b) ministeriali cui la legge attribuisce il compito di abrogare le norme legislative precedenti
 - c) regionali cui la legge attribuisce il compito di abrogare le norme legislative precedenti
 - d) governativi cui la legge attribuisce il compito di disciplinare la materia regolata da leggi che la legge stessa abroga

Regolamenti parlamentari – Referendum abrogativo - Fonti secondarie

- Quale dei seguenti regolamenti non è emanabile in materia coperta da riserva relativa di legge?
 - a) regolamento indipendente
 - b) regolamento di delegificazione
 - c) regolamento di attuazione
 - d) regolamento di stretta esecuzione

- Che tipo di fonte è il Codice civile?
 - a) è una legge formale ordinaria
 - b) è una legge costituzionale
 - c) è un decreto legislativo
 - d) è un decreto-legge