I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 149/08: Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi. Emendamenti C. 1707-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>)	9
DL 158/08: Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali. Nuovo testo C. 1813 Governo (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	10
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	14
ATTI COMUNITARI:	
Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. COM(2008)426 def. (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, del regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale</i>)	10
ALLEGATO 2 (<i>Documento finale approvato</i>)	16
SEDE REFERENTE:	
Modifica all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, in materia di distacco e di aggregazione di comuni e province. C. 1221 cost. Lanzillotta (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) ...	11
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	12
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
DL 149/08: Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi. Emendamenti C. 1707-A Governo (Parere all'Assemblea) (<i>Esame e conclusione – Parere</i>) ...	13

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 6 novembre 2008. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI. — Interviene il sottosegretario di Stato alle infrastrutture e ai trasporti Mario Mantovani.

La seduta comincia alle 10.15.

DL 149/08: Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi.

Emendamenti C. 1707-A Governo.

(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione – Parere*).

Isabella BERTOLINI, *presidente*, sostituendo il relatore, rileva che né gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 6, né gli emendamenti 1-bis.101, 1-bis.102, 1-bis.103, 1-quater.100 (*nuova formulazione*) e 1-quater.101 presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione. Propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

DL 158/08: Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali.**Nuovo testo C. 1813 Governo.**

(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

Raffaele VOLPI (LNP) rileva che suscita qualche perplessità sotto il profilo costituzionale la disposizione introdotta dalla Commissione all'articolo 1-bis. La previsione ivi contenuta, infatti, attiene alla materia dell'edilizia residenziale pubblica, che la Corte costituzionale ha qualificato come « trasversale » ai tre livelli di normazione previsti dall'articolo 117 della Costituzione, spettando la competenza legislativa allo Stato, alle regioni o a entrambi, secondo il riparto concorrente, a seconda degli interventi concretamente presi in considerazione. Nel caso in esame, deve ritenersi che, se la misura prevista all'articolo 1-bis è funzionale soltanto alla gestione del patrimonio immobiliare, allora essa interviene in un ambito riservato alla competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione; se, invece, la misura in questione è funzionale a conferire uniforme validità sul territorio nazionale a un principio di equità nei meccanismi di accesso alle graduatorie di edilizia residenziale pubblica e quindi a stabilire criteri per il soddisfacimento del « diritto all'abitazione », allora essa interviene nell'ambito della materia « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni », che l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Appare quindi opportuno che la Commissione di merito sopprima l'articolo 1-bis ovvero lo riformuli come norma direttamente precettiva, a seconda di come valuti la natura dell'intervento contenuto nel citato articolo. In sostanza, se il legislatore statale ritiene che una certa misura costituisca determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, deve disciplinarla direttamente, senza demandarne l'adozione alla legge regionale. Presenta

quindi una conseguente proposta di parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato 1*).

Il sottosegretario Mario MANTOVANI si dichiara non contrario alla proposta di parere del relatore.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 10.25.**ATTI COMUNITARI**

Giovedì 6 novembre 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Aldo Brancher.

La seduta comincia alle 14.15.

Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

COM(2008)426 def.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 127, del regolamento, e conclusione – Approvazione di un documento finale).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 novembre 2008.

Isabella BERTOLINI (PdL), *relatore*, replicando al deputato Zaccaria, unico intervenuto sul merito dell'atto, osserva che le numerose deroghe previste dalla proposta di direttiva non ne costituiscono un difetto, ma, a suo parere, un pregio, in quanto permettono di non imporre agli Stati vincoli troppo rigidi in una materia delicata come quella delle discriminazioni, che è tra l'altro al limite delle competenze dell'Unione europea. Ritiene poi che la definizione del concetto di discriminazione

indiretta fornita dalla proposta in esame, che al deputato Zaccaria è apparsa generica, abbia invece il merito di essere flessibile: e infatti necessario che le situazioni e i casi vengano valutati singolarmente, in quanto un medesimo atto può essere percepito, a seconda di chi lo subisce, come discriminatorio o come neutro. Concorda invece sull'opportunità di sottolineare l'importanza che gli Stati membri pongano in essere azioni positive per scoraggiare la discriminazione anche fuori dell'ambito del lavoro. Quanto, infine, all'inversione dell'onere della prova, dissente dal deputato Zaccaria. Osserva infatti che provare di non aver posto in essere atti di discriminazione, soprattutto se si tratta di discriminazione indiretta, può risultare impossibile, considerato che, come anzidetto, la discriminazione indiretta ha contorni meno nettamente definiti rispetto alla discriminazione diretta. Presenta, infine, una proposta di documento finale (*vedi allegato 2*).

Luciano DUSSIN (LNP), premesso di condividere la proposta di documento finale della relatrice, osserva che, su temi di questa portata, è giusto che l'Italia, come fa il Regno Unito, mantenga i propri margini di autonomia. In particolare, concorda con la relatrice sulla necessità di escludere l'inversione dell'onere della prova in caso di discriminazioni indirette, in quanto essa si presterebbe facilmente a un uso strumentale a danno di figure sgradite.

Maurizio BIANCONI (PdL) ricorda che l'inversione dell'onere della prova costituisce una deroga, fino al limite della lesione, a un principio giuridico fondamentale, quello secondo cui «*actore non probante, reus absolvitur*». È vero che tale principio conosce già una deroga nel diritto del lavoro, ma è anche vero che si tratta di una deroga circoscritta a un campo di rapporti chiaramente predefinito, quello dei rapporti di lavoro, e funzionale alla tutela della parte debole di quei rapporti. Nel caso della discriminazione indiretta, invece, è impossibile

predefinire l'ambito dei rapporti in cui essa potrebbe venire in rilievo, per cui il sacrificio del principio fondamentale dell'onere della prova a carico di chi denuncia non si giustifica in nome della tutela di una parte debole.

Sesa AMICI (PD), premesso che la materia avrebbe forse meritato un dibattito più approfondito di quello che si è svolto, rileva che la proposta di direttiva in esame è evidentemente finalizzata ad assicurare la tutela di quei soggetti che nei rapporti sociali di qualsiasi tipo sono parte debole. Considerato, in ogni caso, che la relatrice ha parzialmente accolto i rilievi del collega Zaccaria, dichiara che il suo gruppo si asterrà dalla votazione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di documento finale della relatrice.

La seduta termina alle 14.30.

SEDE REFERENTE

Giovedì 6 novembre 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Aldo Brancher.

La seduta comincia alle 14.30.

Modifica all'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, in materia di distacco e di aggregazione di comuni e province.

C. 1221 cost. Lanzillotta.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 5 novembre 2008.

Linda LANZILLOTTA (PD) ricorda il contesto in cui nacque, nella precedente legislatura, l'iniziativa del disegno di legge

costituzionale C. 2523, di cui quello in esame riproduce il contenuto. Sempre più comuni avviavano le procedure di distacco-aggregazione e si trattava per lo più di comuni montani e confinanti con regioni a statuto speciale. Era il sintomo del malessere di alcune aree svantaggiate e povere all'interno di regioni ricche, come la Lombardia o il Veneto; aree, per di più, spesso penalizzate da criteri inadeguati di riparto delle risorse. Nella passata legislatura, accanto al disegno di legge per la revisione dell'articolo 132 della Costituzione, il Governo intervenne per contrastare il malessere di tali aree istituendo un apposito Fondo, oggi abolito dal nuovo Governo, finalizzato al finanziamento dei servizi e degli incentivi alle imprese, e promuovendo un sistema di federalismo fiscale nel quale si prevedeva la partecipazione delle regioni a statuto speciale al fondo perequativo e una fiscalità che riconosceva la specialità delle province montane nelle regioni a statuto ordinario. In questo contesto fu presentato il citato disegno di legge, il quale era volto a rendere più gravoso il procedimento di distacco-aggregazione.

Al relatore, il quale ha rilevato che la riforma proposta rischia di rendere il procedimento eccessivamente gravoso, fa notare che, in ogni caso, il distacco di un ente locale non può essere deciso unilateralmente dall'ente che vuole staccarsi e dalla regione di aggregazione, occorrendo una valutazione più globale, che coinvolga anche le popolazioni della regione di distacco. In conclusione, ritiene che il testo possa essere senz'altro migliorato, ma salvaguardandone la finalità.

Maria Piera PASTORE (LNP) ritiene che l'attuale secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione individui già in modo sufficientemente chiaro quali siano le popolazioni interessate dal distacco-aggregazione di un ente locale. Secondo la relazione introduttiva, inoltre, la proposta di legge intenderebbe anche evitare gli sprechi di risorse: si tratta di un obiettivo condivisibile ma che si ottiene più sicuramente evitando troppi referen-

dum, senza contare che il meccanismo proposto dal progetto di legge in esame rischia di rendere di fatto impossibile il distacco di un ente locale, essendo assai difficile raggiungere il consenso di tutte le parti. Per quanto riguarda il disagio dei territori di confine, si dice convinta che il Parlamento possa affrontare il problema nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, senza impedire il distacco dei comuni che intendano procedere.

Luciano DUSSIN (LNP) ritiene che l'attuale secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione assicuri già un adeguato coinvolgimento dei territori interessati da un distacco. Fa inoltre presente che per alcuni comuni la richiesta di distacco non è motivata da ragioni di carattere economico, ma da ragioni di carattere socio-culturale. A suo avviso, l'attuale testo costituzionale costituisce un buon punto di equilibrio, la cui modifica rappresenterebbe un regresso.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.

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

Giovedì 6 novembre 2008.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.45 alle 15.

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Giovedì 6 novembre 2008. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.

La seduta comincia alle 15.

DL 149/08: Disposizioni urgenti per assicurare adempimenti comunitari in materia di giochi.

Emendamenti C. 1707-A Governo.

(Parere all'Assemblea).

(Esame e conclusione – Parere).

Isabella BERTOLINI, *presidente*, sostituendo il relatore, rileva che l'emendamento 1-bis.104 non presenta profili critici

per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di esso il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 15.05.

ALLEGATO 1

DL 158/08: Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali. Nuovo testo C. 1813 Governo.**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 1813 Governo (« Conversione in legge del decreto-legge 20 ottobre 2008, n. 158, recante misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali »), come risultante dall'esame degli emendamenti in sede referente;

rilevato che la disciplina delle locazioni appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello stato, in quanto ricompresa all'interno dell'ambito materiale di cui alla lettera *l*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile) e che il provvedimento, assumendo quali beneficiari categorie particolarmente svantaggiate, è riconducibile anche all'ambito normativo di cui alla lettera *m*) dello stesso secondo comma (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale);

rilevato altresì che l'articolo 1-*bis*, approvato nel corso dell'esame in sede referente, nel disporre che le regioni – « nell'ambito dei principi generali del Titolo V della Costituzione » – prescrivano determinati requisiti per i provvedimenti di rilascio per finita locazione, ai fini della loro valutazione per le graduatorie di edilizia residenziale pubblica, introduce quest'ultima materia nell'ambito del provvedimento;

considerato che l'edilizia residenziale pubblica, secondo gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, è materia « trasversale », in quanto estesa su tre livelli normativi (legislativo esclusivo, concorrente e residuale delle regioni) in dipendenza della natura degli interventi concretamente effettuati;

considerato che il contenuto l'articolo 1-*bis* incide sulle modalità di formazione delle graduatorie finalizzate all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e che tale profilo, apparendo funzionale alla gestione del patrimonio immobiliare, andrebbe ricondotto alle materie di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione;

osservato d'altra parte che può venire in rilievo anche la già richiamata competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, posto che il diritto all'abitazione costituisce « un diritto sociale fondamentale che connota la nostra forma di Stato » (come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 419 del 1991) e che pertanto i criteri fondamentali per il concreto riconoscimento di tale diritto possono considerarsi riconducibili a tale competenza esclusiva dello Stato;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito se la misura di cui all'articolo 1-*bis* debba essere

considerata condizione indispensabile per la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito di intervento del provvedimento ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, nel qual caso la disposizione andrebbe riformulata

come norma direttamente precettiva (anziché come obbligo di normazione in capo alle regioni), ovvero se l'articolo 1-*bis* debba essere soppresso in quanto la misura in esso prevista debba ricondursi a competenza residuale delle regioni.

ALLEGATO 2

**Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.
COM(2008)426 def.**

DOCUMENTO FINALE APPROVATO

La I Commissione Affari costituzionali, esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento, la proposta di direttiva recante applicazione del principio di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (COM(2008)426);

considerato che l'esame della proposta di direttiva rientra nell'ambito del controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, promosso dalla Conferenza specializzata negli affari europei e comunitari (COSAC);

tenuto conto del fatto che la proposta di direttiva in esame mira ad attuare il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale al di fuori del mondo del lavoro;

considerato che la proposta di direttiva si basa sulla strategia che si è sviluppata dopo la conclusione del Trattato di Amsterdam per combattere la discriminazione;

rilevato che essa appare coerente con la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione nonché con gli obiettivi del processo di protezione sociale e di inclusione sociale dell'Unione europea e che pertanto contribuirà a tutelare i diritti fondamentali dei cittadini, in coerenza con la Carta dei diritti fondamentali;

considerato che la proposta di direttiva è conforme al principio di sussidiarietà nonché a quello di proporzionalità e che pertanto, come sottolineato nel parere espresso dalla XIV Commissione, appare necessario che il Governo, nel corso dell'esame della proposta, assicuri che il dettato della direttiva non sia modificato in modo difforme dalla piena applicazione dei suddetti principi, con particolare riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3;

rilevato che la proposta di direttiva in esame prevede numerose deroghe al divieto di discriminazione;

considerato, in proposito, che si tratta di deroghe condivisibili in quanto volte a riservare opportuni spazi decisionali ai singoli legislatori nazionali;

valutato l'articolo 8 della proposta di direttiva che, nel prevedere l'istituto dell'inversione dell'onere della prova, potrebbe dare luogo ad abusi nell'uso della tutela, soprattutto nei casi di « discriminazione indiretta », rendendo altresì complessa la decisione dell'autorità giudicante;

invita il Governo

ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali comunitarie, affinché nel corso dell'esame della proposta:

sia assicurato che il dettato della direttiva non venga modificato in modo difforme dalla piena applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, con

particolare riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 2 e all'articolo 3 della medesima proposta;

con riferimento alle azioni positive, sia introdotto nella direttiva un principio che si ponga l'obiettivo di stimolare politiche statali di promozione attiva della « non discriminazione », facilitando lo scambio delle buone prassi ed il confronto

tra modelli di riferimento tra gli Stati membri;

con riferimento all'articolo 8, sia previsto che l'onere della prova della violazione del divieto di discriminazione, soprattutto nei casi di discriminazione indiretta, di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera *b*), spetti alla parte attrice, anziché a quella convenuta.