

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

RISOLUZIONI:

Variazione nella composizione della Commissione	132
Sui lavori della Commissione	132
7-00166 D'Incecco: Iniziative per tutelare la salute delle persone affette da diabete e garantire cure appropriate (<i>Rinvio del seguito della discussione</i>)	132

SEDE CONSULTIVA:

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione. Nuovo testo C. 1803 Beni (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	133
Revisione della Parte seconda della Costituzione. C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato, e abb. (Parere alla I Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	134

COMITATO RISTRETTO:

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare. C. 698 Grassi, C. 1352 Argentin, C. 2205 Miotto, C. 2456 Vargiu, C. 2578 Binetti e C. 2682 Rondini	141
--	-----

AVVERTENZA	141
------------------	-----

RISOLUZIONI

Mercoledì 3 dicembre 2014. — Presidenza del presidente Pierpaolo VARGIU. — Interviene il sottosegretario di Stato per la salute, Vito De Filippo.

La seduta comincia alle 14.10.

Variazione nella composizione della Commissione.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, comunica che i deputati Andrea Cecconi e Giovanni Monchiero cessano di far parte della Commissione.

Sui lavori della Commissione.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ricorda ai colleghi che nella mattinata del 9 di-

cembre prossimo si terrà a Palazzo Montecitorio un incontro, organizzato dalla Presidente della Camera, per illustrare l'azione degli operatori umanitari italiani in Africa per curare le persone affette dal virus Ebola. Invita i colleghi a parteciparvi, anche come manifestazione di solidarietà a chi si trova in prima linea per contrastare questa grave patologia.

7-00166 D'Incecco: Iniziative per tutelare la salute delle persone affette da diabete e garantire cure appropriate.

(Rinvio del seguito della discussione).

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, comunica che, a causa di un impedimento

sopraggiunto, la collega D'Incecco, presentatrice della risoluzione, non potrà partecipare alla seduta odierna per cui non appare opportuno proseguire nella discussione della risoluzione in titolo.

Rinvia, pertanto, il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 3 dicembre 2014. — Presidenza del presidente Pierpaolo VARGIU. — Interviene il sottosegretario di Stato per la salute, Vito De Filippo.

La seduta comincia alle 14.15.

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione.

Nuovo testo C. 1803 Beni.

(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ricorda che la Commissione è oggi convocata, in sede consultiva, per il parere alla I Commissione (Affari costituzionali), sul nuovo testo della proposta di legge C. 1803 Beni, recante « Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione ».

Dà, quindi, la parola, al relatore, on. Beni, per lo svolgimento della relazione.

Paolo BENI (PD), *relatore*, ricorda che la Commissione è chiamata ad esprimere un parere alla I Commissione (Affari costituzionali) sul disegno di legge 1803 « Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione ».

Fa presente che l'iniziativa prende spunto dalla tragedia che si consumò il 3 ottobre 2013 al largo delle coste di Lampedusa, quando 368 migranti morirono nel naufragio dell'imbarcazione con la quale cercavano di approdare in Italia. Quello fu l'episodio più grave ma purtroppo non l'unico. Si stima infatti che negli ultimi 10 anni oltre 20.000 persone abbiano perso la vita nel Canale di Sicilia, nel tentativo di raggiungere l'Europa fuggendo da guerre e persecuzioni su mezzi di fortuna, spesso in balia di trafficanti senza scrupoli.

Un fenomeno aggravato dall'intensificarsi dei flussi migratori dal continente africano in seguito agli eventi politici che hanno interessato quei territori dopo il 2011. Solo nel 2014 hanno raggiunto le nostre coste già 160.000 persone, in gran parte profughi in cerca di protezione internazionale in Italia o in altri Paesi europei. Ma anche quest'anno, nonostante il salvataggio di migliaia di vite umane grazie all'operazione *Mare Nostrum*, si contano più di 2.000 migranti dispersi in mare.

Sottolinea che per fermare la strage non bastano certo l'indignazione e l'emozione che questi episodi suscitano, servono scelte che attengono alle responsabilità degli stati e dei governi in materia di immigrazione e protezione internazionale. Ma è importante anche che nell'opinione pubblica si diffonda una maggiore consapevolezza del bene della vita e del rispetto della dignità umana, dei valori dell'accoglienza e della solidarietà troppo spesso offuscata dai pregiudizi e dall'egoismo sociale.

È questo lo scopo con cui il progetto di legge 1803 istituisce una Giornata nazionale in ricordo della tragedia di Lampedusa. Una iniziativa dal forte valore simbolico, per coltivare la memoria, ma anche per promuovere occasioni di informazione, riflessione, discussione pubblica, creare nuova consapevolezza su questo tema fra i cittadini e in particolare fra le nuove generazioni.

Ricorda che la proposta di legge è composta da 3 articoli. L'articolo 1 istituisce la Giornata nazionale in memoria

delle vittime dell'immigrazione individuando nel 3 ottobre di ogni anno. Precisa altresì che tale ricorrenza non determina gli effetti della legge n. 260 del 1949, configurandosi come solennità civile che non comporta riduzioni dell'orario di lavoro negli uffici pubblici ai sensi della legge n. 54 del 1977.

Fa presente che l'articolo 2 prevede lo svolgimento nella giornata del 3 ottobre di cerimonie, iniziative e incontri volti a sensibilizzare l'opinione pubblica, in particolare nelle scuole di ogni ordine e grado.

Infine, l'articolo 3 precisa che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sulla base di queste considerazioni preannuncia una proposta di parere favorevole, riservandosi comunque di valutare eventuali osservazioni che emergessero dal dibattito della Commissione prima di formulare la proposta di parere da trasmettere alla I Commissione.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Revisione della Parte seconda della Costituzione.

C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato, e abb.
(Parere alla I Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, ricorda che la Commissione è convocata per il parere alla I Commissione (Affari costituzionali) sul disegno di legge costituzionale C. 2613, approvato dal Senato, sulla revisione della Parte seconda della Costituzione.

Dà, quindi, la parola, al relatore, on. Gelli, per lo svolgimento della relazione.

Federico GELLI (PD), *relatore*, procedendo nell'illustrazione del disegno di legge costituzionale in esame, ricorda che le principali disposizioni che incidono su materie di competenza della XII Commissione (Affari sociali) sono contenute nell'articolo 30, che riscrive ampiamente l'articolo 117 della Costituzione, in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni, e in particolare alla lettera *m*) del comma secondo.

Per quanto riguarda in generale il nuovo articolo 117, fa presente che l'elenco delle materie risulta ampiamente modificato ed è soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale sono enucleati casi che potrebbero definirsi di competenza esclusiva « limitata », in quanto l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali « disposizioni generali e comuni » o « disposizioni di principio »).

Nell'ambito della competenza regionale, una novità appare l'individuazione di specifiche materie attribuite a tale competenza, che attualmente è individuata solo in via residuale.

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una sorta di « clausola di supremazia », che 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.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare sono modificati, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari.

Per quanto attiene al nuovo riparto di competenze per materie, segnala che fin dall'approvazione nel 2001 della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il problema principale è stato quello di una chiara individuazione del contenuto delle materie, al fine di determinare una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

Nonostante siano oramai trascorsi tredici anni dalla riforma, l'attribuzione di una determinata disciplina normativa alla sfera di competenze dello Stato o delle regioni non sempre si fonda su criteri definiti, in quanto la ripartizione di competenze delineata dall'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., pur in apparenza piuttosto rigida, dà luogo ad una serie di interferenze e sovrapposizioni fra i diversi ambiti materiali tali da rendere incerta l'attività dell'interprete. Ne deriva che, come dimostrato dall'enorme contenzioso costituzionale sul punto, per determinare i confini tra attribuzioni statali e regionali, bisogna spesso attendere l'intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni, per loro stessa natura, soffrono del forte limite della riferibilità a singole e specifiche disposizioni e pertanto non risultano idonee alla costruzione di un *corpus* unitario e definito di principi-guida.

Fa presente, quindi, che le modifiche apportate dall'articolo in esame all'elenco di materie dell'articolo 117 intervengono dunque su un assetto ancora caratterizzato da forti incertezze interpretative ed applicative.

Ciò premesso, intende in primo luogo procedere ad una sintetica esposizione delle modifiche apportate alle elencazioni delle materie dell'articolo 117, per soffermarsi successivamente sulle modifiche relative alla materia salute e politiche sociali, di competenza della XII Commissione.

Per quanto attiene alla soppressione della competenza concorrente, evidenzia che nel nuovo articolo 117, secondo comma, le materie attualmente di competenza concorrente sono in massima parte attribuite alla competenza esclusiva statale. Nell'ambito di quest'ultima peraltro alcune materie di competenza concorrente transitano *sic et simpliciter*, per altre invece la competenza esclusiva statale è riconosciuta ma limitata a determinati ambiti (ad esempio, alle « disposizioni generali e comuni ») e generalmente concorre con una competenza regionale che viene per la prima volta esplicitata.

Sottolinea, quindi, che nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato, può così delinarsi una distinzione tra materie di competenza esclusiva integralmente attribuite a tale competenza e materie di competenza esclusiva in cui la competenza statale convive in diverso modo con competenze regionali. A quest'ultimo proposito ricorda che nella materie di propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato è titolare anche del potere regolamentare.

Nello specifico, tra le materie attualmente di competenza concorrente, sono integralmente attribuite alle competenza esclusiva statale le seguenti: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; commercio con l'estero; ordinamento sportivo; ordinamento delle professioni; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.

Fa presente, poi, che per altre materie attualmente di competenza concorrente, tra cui fondamentalmente la tutela della salute, la competenza esclusiva statale convive in diverso modo con competenze regionali. Infatti, le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute spettano alla competenza esclusiva statale mentre la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari è ascritta alla competenza regionale. Per quanto riguarda la materia « alimentazione », soppressa nell'ambito della competenza concorrente, è ascritta alla competenza esclusiva statale in riferimento alle disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare; la tutela e sicurezza del lavoro passa alla competenza esclusiva statale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni.

Ricorda quindi che per altre materie, per le quali già nell'attuale sistema vi è una coesistenza tra profili di competenza statale e profili di competenza regionale, vi è una riscrittura delle relative denominazioni, spesso con un'enunciazione più ampia dei contenuti, che sono poi redistribuiti tra competenza esclusiva statale e

competenza regionale. Ciò vale, in particolare, per le competenze in materia di istruzione e di beni culturali.

Infine, le seguenti materie di competenza concorrente non sono più nominate nel nuovo testo dell'articolo 117: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Fa presente che altra novità di rilievo nell'ambito del nuovo testo costituzionale è l'individuazione esplicita di specifiche materie nell'ambito di competenza regionale (nuovo articolo 117, terzo comma), pur mantenendosi la clausola residuale generale in base alla quale « spetta alle regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla competenza (*rectius*: legislazione) esclusiva statale ».

Per quanto riguarda le materie individuate, la maggior parte di esse deriva da una sorta di « ritaglio » di materie in precedenza di competenza concorrente e coesiste con competenze del legislatore statale nel medesimo settore materiale. Tra esse segnala, per quanto di competenza della Commissione, la già richiamata materia della programmazione e organizzazione dei servizi sanitari.

Fa presente che viene, inoltre, riconosciuta esplicitamente, nell'ambito delle competenze regionali, la materia programmazione e organizzazione dei servizi sociali, che appare corrispondere alla materia servizi sociali (o anche politiche sociali) già ascritta alla competenza residuale regionale nell'assetto vigente.

La definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni ed in particolare, la delimitazione di alcune materie afferenti alla potestà esclusiva dello Stato, pongono nuovi problemi di tipo definitorio in relazione all'individuazione del significato delle categorie utilizzate, quali: « disposizioni generali e comuni », « disposizioni di principio », « norme ... tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale », « profili ordinamentali generali ».

In proposito, ritiene che occorrerebbe verificare se tali categorie non possano riproporre gli elementi di criticità legati alla distinzione tra « principi fondamentali » e « norme di dettaglio », utilizzata dal vigente testo dell'articolo 117 in relazione alla potestà legislativa concorrente, qui soppressa.

Inoltre, la mancata coincidenza tra le nuove categorie e quelle utilizzate nel vigente articolo 117 non consente, a fini interpretativi, di potersi avvalere della giurisprudenza costituzionale che si è consolidata in proposito (si pensi, ad esempio, agli orientamenti della Corte sulle « norme generali sull'istruzione »).

Occorre altresì verificare le conseguenze, sul piano dei rapporti tra competenze statali e competenze regionali, dell'individuazione di specifiche materie ascritte alla competenza regionale.

Andrebbero altresì valutati i riflessi del nuovo sistema di bicameralismo differenziato, delineato dal progetto di riforma, sul « sistema delle conferenze », che finora ha svolto un ruolo significativo ai fini dell'applicazione dei criteri di riparto di competenza legislativa previsti dal vigente Titolo V.

Per quanto riguarda la già ricordata clausola di supremazia, introdotta con il nuovo quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, essa consente alla legge statale, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e quindi in ambiti di competenza regionale, quando lo richieda la « tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica » ovvero la « tutela dell'interesse nazionale ». Rileva che dalla lettura della norma non si evince la differenza in concreto tra i concetti di tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica e di tutela dell'interesse nazionale.

La nozione di « tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica » è già prevista nell'attuale testo costituzionale dall'articolo 120, secondo comma, tra i presupposti che giustificano l'esercizio in via straordinaria del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle

regioni e degli enti locali – insieme al mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria ed il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

Secondo la formulazione dell'articolo 120, secondo comma, rientra nell'alveo della tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ricorda che in tale ambito materiale l'intervento del legislatore statale è del resto già pacificamente ammesso per ciò che attiene alla « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni », essendo tale ambito ascritto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma.

Per quanto riguarda l'interesse nazionale quale limite alle potestà regionali, osserva che tale riferimento è scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001 e la Corte costituzionale è stata netta, in più di un'occasione, nell'affermare che la nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali.

Peraltro, vigente il principio per cui la Repubblica è una e indivisibile (articolo 5 Cost.), all'interno di un sistema di rigida ripartizione delle competenze legislative, il recupero del concetto di interesse nazionale, sia pur sotto diverse spoglie, è stato di fatto effettuato dalla stessa Corte costituzionale: è accaduto dunque che gli interessi nazionali si sono fatti strada attraverso la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato o di competenza concorrente in quelle che sono state definite « materie-funzioni » o « materie-compito » o finanche « materie non materie », in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali. Così è stato attraverso le clausole generali individuate dallo stesso articolo 117, secondo comma, quali la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concer-

nenti i diritti civili e sociali, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In altre sentenze la Corte si è spinta oltre, fino ad arrivare ad affermare, nella nota sentenza n. 303 del 2003, che « limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente [...] vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze ». Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.

Su queste basi, la Corte costituzionale ha dunque elaborato il principio della cd. « attrazione in sussidiarietà », che consente alla Stato di intervenire, in presenza di determinati presupposti e con alcune limitazioni, con una disciplina di dettaglio anche in materie non riservate alla sua competenza esclusiva.

Segnala, che nell'ambito dei limiti che circoscrivono l'intervento statale, pregnante rilievo ha assunto il principio di leale collaborazione. La deroga all'ordinario assetto delle competenze impone infatti di assicurare un adeguato coinvolgimento delle regioni, generalmente richiesto nella forme dell'intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze o con la regione interessata.

La reintroduzione del limite esplicito dell'interesse nazionale sembrerebbe pertanto di avere l'effetto non solo e non tanto di consentire l'intervento del legislatore statale in ambiti ordinariamente rimessi alla competenza regionale – intervento già ampiamente ammesso dalla giu-

risprudenza costituzionale – quanto quello di rimuovere alcuni limiti che la Corte costituzionale ha individuato per circoscrivere tale intervento. Soprattutto il mancato richiamo al principio di leale collaborazione sembra infatti consentire un intervento statale anche in assenza di un coinvolgimento delle regioni, elemento invece costantemente richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in caso di sconfinamento delle legge statale in ambiti di pertinenza regionale.

Fa presente che il nuovo quarto comma dell'articolo 117 introduce peraltro un importante limite procedurale per l'attivazione della « clausola di supremazia », consistente nella proposta del Governo. Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge governativo originario, la clausola di supremazia statale è infatti « vincolata ad una precisa assunzione di responsabilità da parte del Governo per evitarne un uso non giustificato ».

Fa presente, altresì, che la disciplina transitoria in materia è dettata dall'articolo 38, comma 10, secondo il quale le leggi regionali adottate sul base dell'assetto di competenze vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi del nuovo assetto di competenze.

A differenza della riforma del titolo V del 2001, il disegno di legge in esame reca dunque una disciplina transitoria volta a regolare in passaggio al nuovo sistema di riparto delle competenze.

Passando, poi, ad una analisi più approfondita della materia « salute », osserva che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione introdotta con la legge cost. n. 3 del 2001, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che la materia « tutela della salute » è « assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera ». In essa rientra anche l'organizzazione sanitaria, considerata « parte integrante » della tutela della salute: pertanto le Regioni possono legiferare in tema

di organizzazione dei servizi sanitari, ma sempre nel rispetto dei « principi fondamentali » stabiliti dallo Stato.

Ribadisce che nel nuovo articolo 117, l'ambito materiale concernente la salute è articolato nel modo seguente: le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute spettano alla competenza esclusiva statale; la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari è ascritta alla competenza regionale (enumerata nel quarto comma dell'articolo 117).

Quindi il riferimento alle « disposizioni generali e comuni » in luogo dei « principi fondamentali » per la tutela della salute lascerebbe supporre che il senso sia quello di dare alla legislazione statale la disciplina comune, uniforme sul territorio, anche se di dettaglio (analogamente, ad esempio, a quanto ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale sulle norme generali in materia di istruzione di cui al vigente articolo 117, comma 2). Se si esclude, infatti, un riparto verticale di tipo principio/dettaglio, ne deriva quindi per lo Stato la possibilità di espansione della competenza in ordine a cosa sia da intendere per disposizioni generali e comuni.

Osserva, pertanto, che resta inoltre da capire se le Regioni possano legiferare in materia di tutela della salute (per tutto ciò che non sia programmazione e organizzazione di cui al quarto comma) attraverso disposizioni particolari/non generali, in via residuale ma come ambito « innominato ».

Ritiene che vada considerato, altresì, che il sesto comma del nuovo articolo 117 attribuisce nuovamente allo Stato la facoltà di adottare regolamenti anche in materia di tutela della salute sebbene limitatamente alle disposizioni generali e comuni. Questo significa che potranno nuovamente essere utilizzati, ad esempio, strumenti quali gli atti di indirizzo e coordinamento in materia sanitaria che erano stati eliminati con la riforma del titolo V.

È da considerare, infine, il ruolo che sarà attribuito nella nuova articolazione

delle competenze alla Conferenza Stato-Regioni – che nel sistema vigente ha un ruolo rilevante nel raccordo delle competenze tra Stato e regione in materia sanitaria – soprattutto negli ambiti di tutela della salute che non ricadono nella programmazione e organizzazione dei servizi sanitari.

Per quanto riguarda la sicurezza alimentare, a fronte della soppressione della competenza concorrente in materia « alimentazione » il nuovo articolo 117, ascrive alla competenza esclusiva statale le disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'attuale vigente quadro costituzionale, la materia sicurezza alimentare è ascrivibile alla tutela della salute (sentenza n. 104 del 2014).

Rilevando che la tutela e sicurezza del lavoro passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni, ricorda che attualmente la materia ha di fatto trovato una compiuta sistemazione in una legge statale, il testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. n. 81 del 2008). Il contenzioso costituzionale è stato efficacemente prevenuto grazie alla traduzione normativa del principio di « leale collaborazione » tra Stato e regioni (nel frattempo affermatosi nel quadro della complessiva giurisprudenza formatasi a seguito della Legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V), che ha indotto il legislatore, consapevole dell'esistenza di un'interferenza di competenze tale da non poter consentire l'assegnazione della materia all'uno o all'altro titolo competenziale, a prevedere un ampio ricorso alla contrattazione dei contenuti normativi in sede di Conferenza Stato-regioni, con particolare riferimento alla fase attuativa della delega legislativa.

Ricorda che tra le materie di competenza regionale, il nuovo articolo 117 individua espressamente la materia programmazione ed organizzazione dei servizi

sociali. Nell'attuale sistema di riparto delle competenze, la materia servizi sociali (talora definita anche come politiche sociali), in quanto non nominata né tra gli ambiti di competenza esclusiva statale né tra quelli di competenza concorrente, è pacificamente attribuita dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale.

Osserva che tale competenza residuale regionale è peraltro destinata ad intrecciarsi con la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

I rapporti tra i due ambiti materiali sono messi a fuoco nella sentenza della Corte costituzionale n. 297 del 2012. Secondo la Corte, l'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che sancisce la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pone, in tema di livelli essenziali di assistenza socio-assistenziale (LIVEAS), una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS non esclude peraltro che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela.

La specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS introdotta dal legislatore statale dopo la riforma del titolo V del 2001 (articolo 46, comma 3, legge n. 289 del 2002) non ha peraltro mai trovato applicazione.

Fa presente, poi, che in base alla giurisprudenza costituzionale, dunque, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento

di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione. Siffatto parametro costituzionale consente, infatti, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista, espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost., che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza in senso sostanziale dei cittadini (sentenze n. 62 del 2013 e n. 10 del 2010).

Come ha ricordato, nella già citata sentenza n. 297 del 2012, la forte incidenza della competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni è stata talora ritenuta tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione, salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni « non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana », tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della *social card*, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2

e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'« intesa ») a salvaguardia delle competenze di queste.

Per quanto di competenza della XII Commissione ritiene necessario segnalare, inoltre, un aspetto dell'articolo 1 del disegno di legge costituzionale, che modifica l'articolo 55 Cost., in materia di « funzioni delle Camere », inserendo nuovi commi, che rivisitano profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento, disponendo la fine del bicameralismo paritario e perfetto nel nostro ordinamento per passare ad un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera e Senato ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

Il nuovo quinto comma dell'articolo 55 prevede che la Camera dei deputati « esercita la funzione legislativa » mentre il Senato « concorre, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ». Il Senato concorre altresì, paritariamente, alla funzione legislativa nelle materie relative alla famiglia e al matrimonio (articolo 29 Cost.) nonché alla sottoposizione a trattamenti sanitari obbligatori (articolo 32, secondo comma, Cost.), in base ad una modifica approvata dal Senato.

Segnala al riguardo che il successivo articolo 70, comma primo, Cost. definisce gli altri provvedimenti per i quali è prevista l'approvazione « paritaria » da parte dei due rami del Parlamento, tra i quali non figurano le ricordate materie, da intendersi invece ricomprese nella norma di chiusura che aggiunge « e gli altri casi previsti dalla Costituzione ».

Ritiene, pertanto che apparirebbe opportuno coordinare la disposizione di cui all'articolo 70, primo comma, con l'articolo 55, quinto comma.

In conclusione, si riserva di formulare una proposta di parere sulla base degli interventi che emergeranno nel corso del dibattito, nonché alla luce delle audizioni informali che si svolgeranno nella seduta di domani.

Pierpaolo VARGIU, *presidente*, nel ricordare nuovamente che nella seduta di domani si svolgeranno alcune audizioni informali che permetteranno di approfondire l'impatto delle prospettate riforme costituzionali sulle materie di competenza della Commissione, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.50.

COMITATO RISTRETTO

Mercoledì 3 dicembre 2014.

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare.

C. 698 Grassi, C. 1352 Argentin, C. 2205 Miotto, C. 2456 Vargiu, C. 2578 Binetti e C. 2682 Rondini.

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 14.55 alle 16.10.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

COMITATO RISTRETTO

Disposizioni in materia di responsabilità professionale del personale sanitario.

C. 259 Fucci, C. 262 Fucci, C. 1324 Calabrò, C. 1312 Grillo, C. 1581 Vargiu e C. 1902 Monchiero, C. 1769 Miotto e C. 2155 Formisano.