

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	10
SEDE CONSULTIVA:	
Variazioni nella composizione della Commissione	10
Variazioni nella composizione del Comitato permanente per i pareri	10
DL 132/2014: Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile. C. 2681 Governo, approvato dal Senato (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	10
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	15
INTERROGAZIONI:	
5-02169 Palmizio: Sull'eventuale riduzione delle unità di personale destinate al distaccamento del Corpo dei vigili del fuoco di Carpi	12
ALLEGATO 2 (<i>Testo integrale della risposta</i>)	17
5-01846 Prodani: Sulla potestà di ripartizione dei contributi pubblici da parte dell'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti	13
ALLEGATO 3 (<i>Testo integrale della risposta</i>)	18
5-01733 Chaouki: Sulla necessità di verificare eventuali abusi commessi da parte di agenti delle forze dell'ordine a danno di un cittadino tunisino	13
ALLEGATO 4 (<i>Testo integrale della risposta</i>)	19
SEDE REFERENTE:	
Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 148 cost. Causi, C. 178 cost. Pisicchio, C. 180 cost. Pisicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 398 cost. Caparini, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 839 cost. La Russa, C. 939 cost. Toninelli, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 2051 cost. Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost. Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 cost. La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati, C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	13
ALLEGATO 5 (<i>Elementi informativi forniti dal Governo, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento della Camera dei deputati</i>)	21
ALLEGATO 6 (<i>Ulteriori elementi informativi forniti dal Governo, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento della Camera dei deputati</i>)	82
Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione. C. 1803 Beni (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	13

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

Mercoledì 29 ottobre 2014.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.15 alle 14.50.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 29 ottobre 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Intervengono il sottosegretario di Stato per l'interno, Domenico Manzione, e i sottosegretari di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Ivan Scalfarotto e Luciano Pizzetti.

La seduta comincia alle 14.50.

Variazioni nella composizione della Commissione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che, per il gruppo parlamentare Per l'Italia, è entrato a far parte della I Commissione il deputato Gian Luigi Gigli.

Variazioni nella composizione del Comitato permanente per i pareri.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, comunica che l'ufficio di presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella seduta odierna ha disposto alcune modifiche alla composizione del Comitato permanente per i pareri, istituito in seno alla Commissione.

La composizione del Comitato permanente per i pareri è pertanto, secondo quanto convenuto all'unanimità dall'ufficio di presidenza, la seguente:

Alfredo D'Attorre	(PD)
Marilena Fabbri	(PD)
Daniela Matilde Maria Gasparini	(PD)
Giuseppa Lauricella	(PD)
Marco Meloni	(PD)
Alessandro Naccarato	(PD)

Matteo Richetti	(PD)
Fabiana Dadone	(M5S)
Federica Dieni	(M5S)
Daniilo Toninelli	(M5S)
Maurizio Bianconi	(FI-PdL)
Elena Centemero	(FI-PdL)
Dore Misuraca	(NCD)
Andrea Mazziotti Di Celso	(SCpI)
Stefano Quaranta	(SEL)
Cristian Invernizzi	(LNA)
Gian Luigi Gigli	(PI)
Ignazio La Russa	(FdI-AN)
Albrecht Plangger	(Misto)

L'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nel corso della stessa seduta, ha concordato all'unanimità sull'indicazione del deputato Cristian Invernizzi come vicepresidente del Comitato permanente per i pareri. La composizione dell'ufficio di presidenza del medesimo Comitato è pertanto la seguente:

Presidente: Alessandro Naccarato
Vice presidente: Cristian Invernizzi
Segretario: Andrea Mazziotti Di Celso

La Commissione prende atto.

DL 132/2014: Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'artratro in materia di processo civile.

C. 2681 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla II Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, ricorda che il disegno di legge n. 2681, già approvato con modificazioni dal Senato, ha ad oggetto la conversione del decreto-legge 132/2014, diretto a migliorare l'efficienza complessiva del processo civile. Il decreto-legge riguarda i seguenti ambiti: il trasferimento in sede arbitrale di procedimenti civili pendenti (articolo 1); la convenzione di negoziazione assistita, quale accordo mediante il

quale le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati (articoli 2-13); sono disciplinate inoltre alcune ipotesi speciali di negoziazione assistita, tra cui quelle relative a separazione e divorzio; ulteriori semplificazioni del procedimento di separazione e divorzio, con la possibilità per i coniugi di concludere un accordo davanti al sindaco (articolo 12); misure per la funzionalità del processo civile di cognizione, concernenti la compensazione delle spese, il passaggio dal rito ordinario al rito sommario, la riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali e delle ferie dei magistrati (articoli 13-16); la tutela del credito e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata e delle procedure concorsuali, attraverso misure di contrasto nel ritardo dei pagamenti, l'iscrizione a ruolo nel processo esecutivo per espropriazione, la semplificazione del processo esecutivo, il monitoraggio delle procedure esecutive individuali e concorsuali e il deposito della nota di iscrizione a ruolo con modalità telematiche (articoli 17-20); il procedimento di tramutamento dei magistrati (articolo 21).

Nel corso dell'esame, il Senato ha introdotto due nuovi articoli concernenti l'impignorabilità dei depositi a disposizione delle rappresentanze diplomatiche (articolo 19-*bis*) e il ripristino degli uffici del giudice di pace a Ostia (Roma) e Barra (Napoli) (articolo 21-*bis*). Il Senato ha inoltre soppresso gli articoli 7 (Conciliazione avente per oggetto diritti del prestatore di lavoro) e 15 (Dichiarazioni rese al difensore nel processo civile).

Nel rinviare alla documentazione predisposta dal Servizio Studi per quanto concerne il contenuto analitico dei singoli articoli di cui si compone il decreto legge, in questa sede si sofferma in particolare su alcune disposizioni, attinenti alle competenze della Commissione affari costituzionali.

Tra queste, cita l'articolo 1, che prevede il possibile trasferimento — su istanza congiunta delle parti al giudice — dalla sede giudiziaria a quella arbitrale di al-

cune tipologie di cause civili in corso dinanzi al tribunale o in grado d'appello, pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Il comma 1 del medesimo articolo 1 esclude, tuttavia, il trasferimento per le cause già assunte in decisione; per quelle che hanno ad oggetto diritti indisponibili e, salvo specifici casi, per le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale. Il lodo pronunciato ha, a tutti gli effetti, il valore di sentenza. Al riguardo, andrebbe valutato a suo giudizio se sia giustificata, sotto il profilo della ragionevolezza, la scelta di escludere le cause in lavoro, previdenza e assistenza sociale dal novero di quelle trasferibili dalla sede giudiziaria a quella arbitrale.

Il Capo II (articoli 2-12) del provvedimento introduce nell'ordinamento un ulteriore strumento di composizione stragiudiziale delle controversie ovvero la convenzione di negoziazione assistita da uno o più avvocati. In particolare, l'articolo 2 prevede che all'atto del conferimento dell'incarico l'avvocato deve informare il cliente della possibilità di ricorrere a tale strumento; la mancata informativa costituisce infrazione disciplinare dell'avvocato. Il comma 2, lettera *b*), dello stesso articolo 2, stabilisce che la convenzione non incontra limiti di materia esclusi i diritti indisponibili e i contenziosi di lavoro. Anche in tal caso andrebbe, a suo avviso, valutato se sia giustificata, sotto il profilo della ragionevolezza, la scelta di escludere i contenziosi di lavoro da quelli che possono costituire oggetto della convenzione di negoziazione assistita.

Rileva, quindi, con riferimento all'articolo 3, comma 6, che, sulla base della formulazione letterale della disposizione, non sembrerebbe applicabile alla nuova fattispecie l'articolo 82 del testo unico sulle spese di giustizia riguardante la liquidazione, da parte del giudice, dell'onorario e delle spese spettanti al difensore per gratuito patrocinio. Reputa, pertanto, opportuno segnalare tale lacuna alla Commissione di merito, anche alla luce delle previsioni dell'articolo 36 della Costituzione.

Fa presente, poi, che l'articolo 5, comma 2-*bis*, nel prevedere che l'accordo raggiunto a seguito della convenzione di negoziazione assistita debba essere integralmente trascritto nel precetto ai sensi dell'articolo 480, secondo comma, del codice di procedura civile, non indica la sanzione da applicare in caso di mancata trascrizione.

Quanto all'articolo 18 – con disposizioni che diverranno efficaci trascorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione – rileva che esso modifica il codice di procedura civile, inserendo un nuovo articolo 159-*bis* nelle disposizioni di attuazione, per introdurre, a carico del creditore, l'obbligo di depositare, nei processi esecutivi per espropriazione forzata, la nota di iscrizione a ruolo. Solo a seguito di tale adempimento la cancelleria del tribunale procederà alla formazione del fascicolo dell'esecuzione. A partire dal prossimo 31 marzo 2015, il deposito della nota di iscrizione a ruolo dovrà avvenire esclusivamente con modalità telematiche. Al riguardo, segnala che il comma 2 dello stesso articolo demanda a un decreto del ministro della giustizia, di natura non regolamentare, il compito di indicare ulteriori contenuti della nota di iscrizione a ruolo nel processo esecutivo rispetto a quelli previsti dallo stesso comma. Ritiene pertanto che occorra valutare come possa essere garantita la pubblicità dell'integrazione di disposizioni processuali, dal momento che i decreti di natura non regolamentare non debbono essere pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 22 reca, in particolare, le disposizioni finanziarie ed è stato integralmente sostituito dal Senato. Laddove si dovessero registrare minori entrate rispetto alle previsioni, è rimesso a un decreto del ministro della giustizia l'aumento – nella misura necessaria – del contributo unificato.

Segnala, al riguardo, che occorre valutare se la disposizione sia pienamente rispettosa dell'articolo 23 della Costituzione, che riserva alla legge l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali.

Quanto al rispetto dei principi costituzionali, evidenzia che il disegno di legge costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione (giurisdizione e norme processuali).

Alla luce delle considerazioni svolte, formula una proposta di parere, favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere, favorevole con osservazioni, del relatore.

La seduta termina alle 15.

INTERROGAZIONI

Mercoledì 29 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno, Domenico Manzione.

La seduta comincia alle 15.

5-02169 Palmizio: Sull'eventuale riduzione delle unità di personale destinate al distaccamento del Corpo dei vigili del fuoco di Carpi.

Il sottosegretario Domenico MANZIONE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Elena CENTEMERO (FI-PdL), cofirmataria dell'interrogazione in titolo, replicando, si dichiara non soddisfatta della risposta del Governo, ricordando che l'oggetto dell'interrogazione in titolo riguardava specificamente la riduzione dell'organico del distaccamento del Corpo dei vigili del fuoco di Carpi e non quello di Modena. Evidenzia, inoltre, che l'affidamento a criteri di flessibilità della diversa distribuzione del personale non garantisce la copertura della diminuzione dell'organico essendo definiti a livello locale.

5-01846 Prodanì: Sulla potestà di ripartizione dei contributi pubblici da parte dell'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti.

Il sottosegretario Domenico MANZIONE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Aris PRODANI (M5S), replicando, fa presente che l'interrogazione in oggetto era stata presentata nel gennaio di quest'anno. Evidenzia, tuttavia, che la questione trattata è ancora rilevante segnalando che l'imminente esame del disegno di legge di stabilità potrebbe costituire la sede opportuna ai fini della relativa soluzione.

5-01733 Chaouki: Sulla necessità di verificare eventuali abusi commessi da parte di agenti delle forze dell'ordine a danno di un cittadino tunisino.

Il sottosegretario Domenico MANZIONE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Marilena FABBRI (PD), cofirmataria dell'interrogazione in titolo, replicando, ringrazia per la risposta fornita dal Governo e fa presente che darà conto di quest'ultima al primo firmatario, deputato Chaouki.

La seduta termina alle 15.15.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 29 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Intervengono il sottosegretario di Stato per l'interno Domenico Manzione, i sottosegretari di Stato per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici, Luciano Pizzetti e Ivan Scalfarotto.

La seduta comincia alle 15.15.

Revisione della parte seconda della Costituzione. C. 14 cost. d'iniziativa popolare, C. 21 cost. Vignali, C. 148 cost. Causi, C. 178 cost. Pisicchio, C. 180 cost. Pisicchio, C. 243 cost. Giachetti, C. 284 cost. Francesco Sanna, C. 398 cost. Caparini, C. 568 cost. Laffranco, C. 579 cost. Palmizio, C. 580 cost. Palmizio, C. 581 cost. Palmizio, C. 839 cost. La Russa, C. 939 cost. Toninelli, C. 1439 cost. Migliore, C. 1543 cost. Governo, C. 1660 cost. Bonafede, C. 1925 cost. Giancarlo Giorgetti, C. 2051 cost. Valiante, C. 2147 cost. Quaranta, C. 2221 cost. Lacquaniti, C. 2227 cost. Civati, C. 2293 cost. Bossi, C. 2329 cost. Lauricella, C. 2338 cost. Dadone, C. 2378 cost. Giorgis, C. 2402 cost. La Russa, C. 2423 cost. Rubinato, C. 2458 cost. Matteo Bragantini, C. 2462 cost. Civati, C. 2613 cost. Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 28 ottobre 2014.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, ricorda che, come già comunicato nella seduta di ieri, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme costituzionali, con distinte lettere, ha trasmesso elementi informativi, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento della Camera dei deputati, che saranno allegati al resoconto della seduta odierna (*vedi allegati 5 e 6*).

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

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

C. 1803 Beni.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 22 ottobre 2014.

Luigi FAMIGLIETTI (PD), *relatore*, constatando l'assenza di richieste di interventi

da parte di colleghi, chiede che sia fissato il termine per la presentazione degli emendamenti alla proposta di legge.

Roberta AGOSTINI (PD, *presidente*, fa presente che tale decisione sarà assunta in

sede di ufficio di presidenza della Commissione. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.20.

ALLEGATO 1

DL 132/2014: Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile (C. 2681 Governo, approvato dal Senato).

PARERE APPROVATO

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 2681 Governo, approvato dal Senato, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante « Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile »;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alle materie giurisdizione e norme processuali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, di competenza legislativa esclusiva dello Stato;

evidenziato innanzitutto che l'articolo 1, comma 1, prevedendo il possibile trasferimento – su istanza congiunta delle parti al giudice – dalla sede giudiziaria a quella arbitrale di alcune tipologie di cause civili in corso dinanzi al tribunale o in grado d'appello, pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge, esclude, salvo specifici casi, le cause in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale;

fatto altresì presente che l'articolo 2, comma 2, lettera b), prevedendo che all'atto del conferimento dell'incarico l'avvocato debba informare il cliente della possibilità di ricorrere a un ulteriore strumento di composizione stragiudiziale delle controversie, ovvero la convenzione di negoziazione, esclude le controversie riguardanti i diritti indisponibili e i contenziosi di lavoro;

rilevato, all'articolo 3, comma 6, che, sulla base della formulazione letterale della disposizione, non sembrerebbe applicabile, alla nuova fattispecie, l'articolo 82 del *testo unico sulle spese di giustizia* riguardante la liquidazione, da parte del giudice, dell'onorario e delle spese spettanti al difensore per gratuito patrocinio;

considerato che l'articolo 5, comma 2-bis, nel prevedere che l'accordo raggiunto a seguito della convenzione di negoziazione assistita debba essere integralmente trascritto nel precetto ai sensi dell'articolo 480, secondo comma, del codice di procedura civile, non indica la sanzione da applicare in caso di mancata trascrizione;

rilevato, inoltre, che l'articolo 18, comma 2, demanda a un decreto del ministro della giustizia, di natura non regolamentare, il compito di indicare ulteriori contenuti della nota di iscrizione a ruolo nel processo esecutivo rispetto a quelli previsti dallo stesso comma;

sottolineato, al riguardo, che occorre valutare come possa essere garantita la pubblicità dell'integrazione di disposizioni processuali, dal momento che si demanda ad un atto atipico – non soggetto al parere del Consiglio di Stato, né alla registrazione della Corte dei Conti, né all'obbligo di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* – la determinazione del contenuto di un atto processuale;

evidenziato, poi, che l'articolo 22, integralmente sostituito dal Senato, recante disposizioni finanziarie, rimette, in

particolare, a un decreto del ministro della giustizia l'aumento — nella misura necessaria — del contributo unificato laddove si dovessero registrare minori entrate rispetto alle previsioni;

osservato, al riguardo, che occorre valutare se la disposizione, che opera, seppur in presenza di alcuni presupposti, una delegificazione della materia, senza peraltro indicare un parametro o un limite massimo al possibile aumento di tali importi, sia pienamente rispettosa dell'articolo 23 della Costituzione, che riserva alla legge l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di verificare se l'esclusione delle cause vertenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dalla possibilità di ricorrere al trasferimento dalla sede giudiziale a quella arbitrale — di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge — nonché l'esclusione dalla convenzione di negoziazione delle controversie riguar-

danti i diritti indisponibili e dei contenziosi di lavoro — di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *b)*, del medesimo decreto — siano giustificate dal criterio di ragionevolezza;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire, all'articolo 3, comma 6, l'applicabilità, alla nuova fattispecie, dell'articolo 82 del *testo unico sulle spese di giustizia* riguardante la liquidazione, da parte del giudice, dell'onorario e delle spese spettanti al difensore per gratuito patrocinio, anche alla luce delle previsioni dell'articolo 36 della Costituzione;

c) valuti la Commissione di merito l'opportunità di verificare, al comma 2 dell'articolo 18 del decreto-legge in oggetto, attraverso quali modalità possa essere garantita la pubblicità dell'integrazione di disposizioni processuali, dal momento che il decreto di natura non regolamentare ivi previsto non deve essere pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*;

d) valuti la Commissione di merito se la disposizione di cui all'articolo 22, comma 2, del decreto-legge sia pienamente rispettosa dell'articolo 23 della Costituzione, che riserva alla legge l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali.

ALLEGATO 2

5-02169 Palmizio: Sull'eventuale riduzione delle unità di personale destinate al distaccamento del Corpo dei vigili del fuoco di Carpi.**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Con l'interrogazione all'ordine del giorno l'onorevole Palmizio richiama l'attenzione del Ministro dell'interno sul distaccamento dei vigili del fuoco di Carpi, in provincia di Modena, interessato da un progetto di ridimensionamento della pianta organica che ne penalizzerebbe la funzionalità.

Premetto che il Comando provinciale dei vigili del fuoco di Modena comprende 5 distaccamenti permanenti – Carpi, Pavullo, Sassuolo, San Felice sul Panaro, Vignola – con un organico teorico di 256 unità nelle figure di vigile permanente, capo squadra, capo reparto e ispettore.

Il distaccamento di Carpi, in particolare, è configurato nella categoria D2 con un organico teorico di 36 unità.

Il dispositivo provinciale di soccorso è completato da 5 distaccamenti volontari ubicati a Fanano, Finale Emilia, Frassinoro, Mirandola, Pievepelago-Fiumalbo.

Anche il Comando provinciale di Modena è stato coinvolto nel progetto di riordino delle strutture del Corpo nazionale dei vigili del fuoco definito, a legislazione vigente e con invarianza della dotazione organica, dal Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, al fine di corrispondere alle nuove esigenze del soccorso e alla domanda di sicurezza proveniente dal territorio.

Il progetto ha ridefinito la mappatura delle sedi sia centrali che distaccate, riclassificandole in base ad indicatori riconducibili al rischio territoriale, alla popolazione, all'estensione territoriale, allo sviluppo industriale e commerciale.

Sulla base di tali indicatori, l'organico teorico del Comando provinciale di Modena fruisce di un potenziamento totale di 12 unità operative non specialiste, passando quindi a 268 unità. L'organico teorico del distaccamento di Carpi subisce una lieve riduzione da 36 a 34 unità.

Quest'ultimo dato, tuttavia, deve essere inquadrato e valutato alla luce degli strumenti di flessibilità previsti dal progetto in questione.

Infatti, ogni comandante provinciale, fermi restando gli organici complessivi a propria disposizione, potrebbe operare, nella sua qualità di responsabile territoriale dell'organizzazione del soccorso, una diversa distribuzione delle unità di personale tra i diversi distaccamenti della provincia.

Inoltre, i direttori regionali, di concerto con i comandanti provinciali, possono istituire distretti sul territorio costituiti da più distaccamenti, associati e organizzati in modo da assicurare una maggiore flessibilità operativa.

ALLEGATO 3

5-01846 Prodani: Sulla potestà di ripartizione dei contributi pubblici da parte dell'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti.**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Con l'interrogazione all'ordine del giorno gli onorevoli Prodani e Rizzetto richiamano l'attenzione del Governo sui criteri di ripartizione dei contributi statali a favore dell'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti, modificati dalla legge finanziaria per il 2008.

Premetto che il Ministero dell'interno assegna due tipi di contributi annuali in tema di provvidenze a sostegno delle persone non vedenti: il primo tipo specificamente destinato all'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti (Uic), ai sensi della legge n. 24/1996; il secondo tipo liquidato all'Uic medesima, con vincolo di destinazione all'Istituto per la ricerca, la formazione e la riabilitazione (Irifor) e all'Istituto europeo ricerca, formazione, orientamento professionale (Ierfop), secondo quanto disposto dalla legge n. 379/1993.

A legislazione vigente (articolo 1 della legge n. 379 appena citata), quest'ultimo tipo di contributo è ripartito annualmente dall'Uic, sulla base dei programmi e dell'organizzazione sul territorio dei due istituti. Come indicato nell'interrogazione, infatti, la previsione normativa riguardante la ripartizione in parti uguali del contributo assegnato con vincolo di destinazione

agli Istituti Irifor e Ierfop è stata abrogata. Per l'effetto, la ripartizione delle quote è stata ricondotta in capo all'Uic.

Per il 2013, si è provveduto alla ripartizione tra i due istituti di un importo complessivo pari a 810.065 euro. Per l'anno in corso, il contributo è stato quantificato in 778.954 euro complessivi.

Con la legge di stabilità 2014 è stato stanziato un ulteriore contributo, complessivamente stabilito in 6 milioni 331 mila 245 euro, destinato all'Uic ai sensi delle leggi n. 282 del 1998 (per la gestione del Centro nazionale del libro parlato), n. 379 del 1993 e n. 24 del 1996.

Segnalo che sui criteri di ripartizione del contributo annuale è tuttora pendente un contenzioso promosso da Ierfop dinanzi al TAR Lazio, non essendo andato a buon fine l'accordo stragiudiziale proposto dalla presidenza dell'Uic a Ierfop medesimo.

Si attende la trattazione della causa nel merito intorno alla metà del mese del prossimo mese di novembre, salvo ulteriori rinvii.

Infine, esprimo l'avviso che l'eventuale modifica degli attuali criteri di ripartizione dei contributi potrà essere oggetto di valutazione ed iniziativa in sede parlamentare.

ALLEGATO 4

5-01733 Chaouki: Sulla necessità di verificare eventuali abusi commessi da parte di agenti delle forze dell'ordine a danno di un cittadino tunisino.**TESTO INTEGRALE DELLA RISPOSTA**

Con l'interrogazione all'ordine del giorno l'onorevole Chaouki chiede notizie in merito ad eventuali abusi commessi in danno del cittadino tunisino Hassen T. nel corso del suo trasferimento presso il centro di identificazione ed espulsione di Caltanissetta.

Già destinatario nel 2011 di un provvedimento di respingimento per essersi sottratto ai controlli di frontiera a Lampedusa, Hassen T. è rientrato di nuovo irregolarmente nel nostro Paese nel giugno del 2012.

Come evidenziato dall'onorevole interrogante, nell'ottobre dello stesso anno è stata presentata in suo favore, presso lo sportello unico per l'immigrazione di Ragusa, un'istanza di emersione dal lavoro irregolare, rigettata in quanto Hassen T. è stato considerato persona pericolosa per l'ordine e la sicurezza pubblica, in forza dei diversi precedenti penali a suo carico.

Aggiungo che, in relazione a tale istanza, lo stesso cittadino tunisino è stato deferito all'Autorità giudiziaria per aver falsamente certificato, con il favore dell'asserito datore di lavoro, l'esistenza dei requisiti necessari alla regolarizzazione della sua posizione.

Nel luglio 2013, è stato tratto in arresto e sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere per il reato di cui all'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

Intervenuta, su disposizione dell'Autorità giudiziaria, la scarcerazione con contestuale nulla osta all'espulsione, il prefetto di Ragusa ha emesso nei suoi confronti il provvedimento di espulsione con

accompagnamento coatto alla frontiera, che non è stato possibile eseguire immediatamente, in attesa della convalida del provvedimento da parte del Giudice di pace e dell'esito degli ulteriori accertamenti relativi alla identificazione.

Nelle more, in data 5 agosto, è stato disposto il trasferimento dello straniero al CIE di Caltanissetta, nel corso del quale, approfittando di una sosta forzata dell'auto di servizio della Polizia di Stato sulla quale era trasportato, il medesimo si è lanciato fuori dall'abitacolo mentre il mezzo era ancora in movimento ed è rotolato lungo un pendio adiacente, dandosi poi alla fuga.

Dopo alcuni minuti, è stato raggiunto e fermato grazie anche alla collaborazione di un passante che aveva assistito all'episodio.

Escusso successivamente a sommarie informazioni testimoniali, lo stesso passante ha riferito che, nel momento in cui aveva bloccato lo straniero in fuga, quest'ultimo presentava delle escoriazioni alle braccia e ai piedi e che, una volta ammannettato dai poliziotti, lo stesso aveva opposto resistenza per non rientrare nell'auto di servizio. Il testimone ha aggiunto, poi, che gli agenti non avevano usato alcun tipo di violenza.

Una volta raggiunto il CIE, il cittadino tunisino, dopo aver riferito al medico di turno di avere un dolore alla testa, è stato inviato all'ospedale di Caltanissetta, dove gli accertamenti eseguiti hanno evidenziato la presenza di un trauma cranico e varie escoriazioni. Dimesso dall'ospedale, il tunisino è stato ricondotto presso il CIE.

Il giorno seguente, su disposizione del medico di turno del CIE, Hassen T. è stato ricondotto all'ospedale di Caltanissetta, dove è stato ricoverato per lesione generale, vari traumi ed escoriazioni multiple, una delle quali ha richiesto una sutura con un intervento effettuato nella stessa giornata.

All'atto delle dimissioni dall'ospedale, la Questura di Caltanissetta ha rilasciato allo straniero un permesso di soggiorno per cure mediche.

Successivamente, il medesimo ha effettuato visite mediche presso gli ospedali di Ragusa e di Vittoria, nel corso delle quali sono stati certificati diversi problemi relativi al suo stato di salute.

Concludo, riferendo che, in relazione alle lesioni riportate dal cittadino tunisino, è in corso presso la Procura della Repubblica di Gela un procedimento penale che è nella fase delle indagini preliminari ed è, quindi, coperto da segreto istruttorio.

ELEMENTI INFORMATIVI FORNITI DAL GOVERNO, AI SENSI
DELL'ARTICOLO 79, COMMA 5, DEL REGOLAMENTO DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Riforme Istituzionali*

ELEMENTI INFORMATIVI SUL D.D.L. COST. 2613
RICHIESTI AI SENSI DELL'ART. 70, COMMA 5, DEL REGOLAMENTO DELLA
CAMERA.

Si riporta di seguito, una sintesi degli elementi informativi relativi alla richiesta istruttoria della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 17 ottobre 2014.

1- Ministero dello Sviluppo economico: "mercati assicurativi (lettera e), commercio con l'estero (lettera q), produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (lettera v) (si veda allegato 1)

In materia di "mercati assicurativi" la specificazione della competenza statale esclusiva contenuta nel provvedimento conferma nel diritto positivo una materia implicitamente rientrante nella fattispecie "mercati finanziari e concorrenza", già di monopolio del legislatore statale. La natura finora non controversa della competenza statale esclusiva nella materia in oggetto è comprovata dall'assenza di contenzioso costituzionale sul punto.

Non risulta oggetto di contenzioso in via principale la materia del "commercio con l'estero". La ridefinizione competenziale di questo profilo appare di notevole opportunità sotto un profilo strategico: l'imputazione alla competenza esclusiva dello Stato può risolvere le disomogeneità riscontrate a livello geografico sul territorio nazionale sia da un punto di vista di qualità di *outcome* che di spesa. Infatti la gestione accentrata delle risorse stanziare può realizzare "un risparmio in termini di minori risorse impiegate dalle Regioni per le istruttorie e le attività necessarie a gestire i programmi (delle politiche di internazionalizzazione)".

Anche con riferimento all'indivisibilità dell'attività di *"trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica"* non si sono riscontrati nella prassi giurisprudenziale dubbi forieri di contenzioso (se non nel caso isolato della l. 239/2004, di riordino del settore energetico). Lo stesso giudice delle leggi si è espresso nella sentenza 383/2005 in favore del riconoscimento in capo allo Stato di una potestà autorizzatoria in materia di costruzione ed esercizio di elettrodotti. Stesse considerazioni valgono, *de plano*, per la *"produzione di energia"*.

Il problema del contenzioso costituzionale non ha invece risparmiato la materia delle *"energie rinnovabili"*, nella quale l'attribuzione in via esclusiva allo Stato delle relative competenze non può che essere un dato importante, con effetto deflattivo nei confronti dei giudizi in via d'azione (benché probabilmente non su quelli già pendenti, stante l'ultrattività delle norme regionali in attesa della nuova disciplina statale).

Anche la riconduzione alla potestà legislativa statale degli impianti e delle reti strategiche consentirà di snellire notevolmente le procedure amministrative e decisionali di cui si è lamentata più volte la farraginosità, superando *"l'inadeguatezza dell'attuale sistema di governance autorizzatoria"*, tanto più se, alla modifica costituzionale, farà seguito la previsione di una *competent authority*.

In conclusione non solo la riforma va nella direzione suggerita dalla Corte costituzionale in merito all'esigenza di governo unitario di un settore strategico come quello energetico, ma favorirà altresì l'ottimizzazione e razionalizzazione del sistema burocratico con conseguenze favorevoli sul gettito fiscale.

2- Ministero della semplificazione e della pubblica Amministrazione: "norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni" (lettera g) (si veda allegato 2)

La novella ascrive alla competenza esclusiva statale materie sostanzialmente *"nuove"*, in quanto non esplicitate nel testo del vigente art. 117 Cost.. Considerate perciò sino ad ora discipline afferenti a diverse materie, esse così vengono definitivamente attratte nella sfera di competenza del legislatore statale, colmando una vistosa lacuna ordinamentale e consolidando di fatto una situazione già in essere che ha sostanzialmente ricevuto l'avallo della Corte costituzionale (sent. 401/2007).

L'intervenuta chiarificazione *"determinerà un abbattimento del contenzioso costituzionale, dal momento che consentirà di superare i dubbi interpretativi collegati all'attuazione del testo vigente"*.

3- Ministero della salute: "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute" (lettera m) (si veda allegato 3)

La riforma trasferisce la materia "tutela della salute" dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato. La scelta va salutata con favore alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha evidenziato la mobilità e l'incertezza dei confini tra la materia (esclusivamente statale) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ex art. 117, II c., lettera m) e quella della tutela della salute (concorrente, ex art. 117 Cost., III c.). Come ha sottolineato la Corte costituzionale, "è, infatti, evidente che il limite della competenza esclusiva statale appena ricordata rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di «tutela della salute» può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate" (ex multis, Corte cost. 271/2008). Questa difficoltà di distinguere nettamente le due materie (trasversali) è stata inevitabilmente causa di contenzioso costituzionale. La nuova formulazione permetterà allo Stato di intervenire anche "con norme di dettaglio (purché "comuni") ogniqualevolta risulti necessario garantire uniformità sul territorio nazionale a tutela della salute". Il medesimo ragionamento vale anche per quelle materie che toccano comunque la competenza del Ministero della salute (nelle quali l'esclusività della competenza legislativa attrarrà anche quella regolamentare): professioni (sanitarie), ricerca scientifica e tecnologica e sicurezza alimentare.

4- Ministero del lavoro e delle politiche sociali: "disposizioni generali e comuni per la tutela e la sicurezza del lavoro (lettera m), previdenza complementare e integrativa" (lettera o) (si veda allegato 4)

Rispetto all'assetto vigente, la riconduzione della materia alla competenza esclusiva dello Stato "si iscrive in un quadro regolatorio più omogeneo, corrispondendo ad un principio di interesse nazionale e consentendo maggiore uniformità delle tutele". Si viene così a ridefinire il vigente "quadro di competenze legislative alquanto articolato, che ha prodotto molteplici sovrapposizioni ed incongruenze". In conclusione: "un intervento normativo volto a riportare la tematica della salute e sicurezza sul lavoro nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato sarebbe quanto mai auspicabile".

In materia di previdenza complementare non risultano contenziosi tra Stato e Regioni.

5- Ministero dell'Interno: "ordinamento di comuni e città metropolitane, disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni" (lettera p) (si veda allegato 5)

La novella è valutata positivamente in quanto attrae nella competenza esclusiva statale la *governance* del sistema delle autonomie e l'adozione di norme di natura ordinamentale non

direttamente riconducibili all'attuale formulazione dell'art. 117 Cost.. Tuttavia la limitazione della potestà esclusiva alle disposizioni di principio può essere foriera della reintroduzione surrettizia di spazi di legislazione concorrente.

Parimenti salutata con favore è la modifica del riparto di competenze in materia di *protezione civile*, peraltro coerente con la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, Corte cost. 254/2010 e 182/2006), posto che *“sistemi differenziati di intervento regionale sarebbero suscettibili di inficiare sia il principio di uguaglianza sia l'azione statale per le calamità che travalicano i confini del territorio della singola regione”*.

6- Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo: “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo” (lettera s) (si veda allegato 6)

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta con decisione negli ultimi anni per rafforzare il ruolo dello Stato nell'attività normativa di competenza concorrente in materia di *“valorizzazione dei beni culturali”* (Corte cost. 94/2003, 9 e 26/2004, 193/2013), con lo scopo di *“disciplinare gli standard minimi di valorizzazione comuni sull'intero territorio nazionale”*. La riforma porta quindi a compimento un *acquis* giurisprudenziale ormai consolidato.

Lo stesso può dirsi in riferimento alla *“promozione del turismo”*, materia appartenente di fatto alla competenza residuale delle Regioni ma che, in virtù della cd. *chiamata in sussidiarietà*, è naturalmente attratta nella competenza dello Stato in ragione dell'importanza strategica del turismo per l'economia nazionale.

L'esigenza di definire *standard* qualitativi e una rete di servizi uniforme sul territorio giustificano di fatto, secondo la Corte, l'esistenza di una cabina di regia nazionale (Corte cost. 214/2006, 88/2007, 76/2009, 80/2012). Lo stesso dicasi per quanto concerne la materia della *“tutela e valorizzazione del paesaggio”*.

L'opportunità della riforma risiederebbe quindi anche nell'esigenza di definire con certezza i confini tra legislazione statale e regionale fissati dalla Corte costituzionale.

7- Ministero della Giustizia: “ordinamento delle professioni” (lettera t) (si veda allegato 7)

Non risulta, allo stato, contenzioso che coinvolga il Ministero ai sensi del 117 Cost., per questioni di applicazione o comunque di vigenza di normativa regionale in materia di libere professioni.

In sede di conflitto di attribuzioni, tuttavia, la Corte costituzionale ha più volte affermato che, *“l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato”* (Corte cost. 178/2014), escludendo che la Regione possa individuare professioni non previste a livello statale (Corte cost. 319 e 353/2003) e istituire albi “regionali” di professioni già inquadrati in un albo statale (sent. 405/2005).

L’assegnazione della materia delle professioni alla potestà statale esclusiva si colloca nel solco di una *“condivisibile omogeneizzazione della disciplina”*, fugando tutti i dubbi riguardo alla distribuzione delle competenze normative fra Stato e regioni. Tale modifica recepisce scrupolosamente le statuizioni della giurisprudenza costituzionale in materia.

8- Ministero dell’Interno e Presidenza del Consiglio – Dip. Protezione civile:
“sistema nazionale e coordinamento della protezione civile” (lettera u) (si veda allegato 8)

Il contenzioso costituzionale sulle tematiche di protezione civile non ha fatto registrare la medesima intensità di altre materie a potestà legislativa concorrente. Attualmente risulta pendente presso la Corte Costituzionale un unico giudizio. La nuova configurazione dell’ambito di potestà legislativa dello Stato consentirà di superare i residui margini di incertezza che hanno prodotto, in limitate occasioni, l’insorgenza di contenziosi di rango costituzionale. Per quanto concerne i dati tecnici che attestano l’opportunità di procedere al nuovo riparto delle competenze legislative, si evidenzia come l’attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva limitatamente alle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile appare perfettamente in linea con l’attuale configurazione strutturale ed organizzativa del Servizio Nazionale della Protezione Civile. La specificazione introdotta con la riforma costituzionale chiarisce che l’ambito di esercizio della potestà legislativa statale è quello del coordinamento, in prospettiva nazionale e internazionale, mentre resta in capo alle Regioni la potestà legislativa relativamente agli aspetti organizzativi ed alla risposta locale.

Relativamente, infine, ai dati relativi all’impatto economico del disegno di legge AC 2613, si evidenzia che già oggi lo Stato e le Regioni concorrono, con proprie risorse, al funzionamento ed al mantenimento in efficienza del Servizio Nazionale della Protezione Civile. In tal senso la riforma non comporterà aggravii alle finanze pubbliche, quanto piuttosto, al contrario, risparmi derivanti da un migliore coordinamento delle politiche pubbliche delle diverse componenti del Servizio Nazionale.

9- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio (lettera u), ordinamento della comunicazione (lettera t), infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale (lettera z)” (si veda allegato 9)

L'inclusione di tali materie nell'ambito della competenza esclusiva statale, con l'aggiunta delle infrastrutture strategiche e delle disposizioni comuni sul governo del territorio (riconoscendo però contestualmente in capo alle regioni la competenza in materia di pianificazione del territorio e dotazione infrastrutturale) garantisce *“pari opportunità di crescita e di sviluppo su tutto il territorio nazionale in riferimento all'assetto infrastrutturale-transportistico”*. La riforma si muove quindi nel solco tracciato da Corte costituzionale 303/2003 (pronuncia in materia della cd. legge-obiettivo n. 443/2001) e 16/2010, che hanno sottolineato la trasversalità della nozione di infrastruttura. La riforma contribuirà indirettamente quindi alla deflazione del contenzioso (presumibilmente anche amministrativo e giudiziario) perché favorirà lo snellimento dei processi decisionali, riducendo il numero dei soggetti coinvolti e il tempo di attuazione della normativa e ingenerando una razionalizzazione delle risorse umane e strumentali correlate. In questo senso risulta *“di palmare evidenza l'impatto positivo del nuovo assetto di competenze in termini economici”*.

10- Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare: “ambiente ed ecosistema (lettera s), disposizioni generali e comuni sul governo del territorio (lettera u)” (si veda allegato 10)

La competenza in materia di *“ambiente ed ecosistema”* rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, mutando tuttavia denominazione. La modifica operata dal testo di riforma, eliminando il termine *“tutela”* e di conseguenza la sua connotazione finalistica, appare andare nella stessa direzione indicata più volte dalla Corte Costituzionale. La *ratio* delle modifiche apportate dal testo in esame all'articolo 117 Cost. appare quindi idonea a rendere più chiaro l'assetto delle competenze normative in ambito ambientale, con il conseguente e prevedibile effetto di una ulteriore stabilizzazione del contenzioso costituzionale sui livelli attuali.

In base al combinato disposto del secondo e del terzo comma del citato articolo 117 Cost., la materia *“governo del territorio”* potrebbe definirsi di competenza esclusiva dello Stato ma *“limitata”*, in quanto l'intervento normativo statale viene circoscritto ad una particolare tipologia di disciplina identificata con l'espressione *“disposizioni generali e comuni”*. Poiché queste ultime non paiono molto dissimili, nella sostanza, dai *“principi generali”* riservati al legislatore statale nelle

attuali materie di legislazione concorrente, l'impatto della modifica rispetto alla situazione attuale potrebbe non essere così rilevante da rendere più fluidi i rapporti tra i poteri legislativi e assicurare così l'auspicata riduzione del contenzioso costituzionale.

11- Ministero per gli affari regionali:

Dall'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, operata con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, a tutto il 15 ottobre 2014, l'Ufficio per l'esame di legittimità della legislazione regionale e delle Province autonome ed il contenzioso costituzionale del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha esaminato e sottoposto al Consiglio dei Ministri 8208 leggi delle Regioni e delle Province autonome.

Il Governo ha deliberato l'impugnativa di 871 leggi regionali, comprensive di quelle per le quali il Governo ha successivamente deliberato la rinuncia, totale o parziale, per sopravvenuta modifica/ abrogazione legislativa. *Per il dettaglio dei dati si rinvia all'allegato 11.*

ALL. 1

*Ministero dello Sviluppo Economico*

UFFICIO LEGISLATIVO

Ministero dello Sviluppo Economico
Uffici di diretta collaborazione del Ministro
Struttura: III.
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. 0024494 - 23/10/2014 - USCITA
titolario: 17.21.02. /265

Alla

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Capo di Gabinetto del Ministro per le Riforme
Costituzionali e i Rapporti con il Parlamento
ROMA

e, p.c.

Al Capo di Gabinetto
SEDE

Oggetto: Richiesta di dati da parte della I^a Commissione della Camera dei deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale A.C. 2613.

Con riferimento alla nota n. 477/Gab/2014 del 17 ottobre scorso, con la quale codesto Ufficio ha inoltrato la richiesta del Parlamento, formulata dalla I^a Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, al Governo, di fornire elementi informativi per l'istruttoria legislativa sul provvedimento di riforma costituzionale (AC 2613) in relazione all'art 30 (Modifica dell'articolo 117 della Costituzione) si rappresenta quanto segue.

In particolare, nel concordare con l'inclusione delle suddette materie tra quelle attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, si ha riguardo agli aspetti segnalati di competenza della scrivente Amministrazione.

Let. e) "mercati assicurativi",

In relazione alla materia "mercati assicurativi" si precisa che tale previsione costituisce solo una utile evidenziazione e specificazione di una materia già implicitamente inclusa in quella dei mercati finanziari e della concorrenza e pertanto già riservata dalla Costituzione vigente alla competenza esclusiva dello Stato.

La disciplina dei mercati assicurativi attiene, infatti, a profili di tutela della solvibilità propri dei mercati finanziari e disciplinata anche in sede europea unitariamente con questi, nonché alle modalità di accesso ed esercizio delle relative attività economiche da regolare e garantire, necessariamente, in modo unitario in tutto il territorio nazionale a garanzia della corretta concorrenza fra imprese e della tutela dei consumatori nel quadro dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La competenza statale in materia assicurativa è peraltro pacifica e non risulta a questa Amministrazione che, quanto meno negli ultimi anni, vi sia stato contenzioso costituzionale con le regioni a questo riguardo né impugnative di altri soggetti che abbiano sollevato incidentalmente dubbi sulla legittimità costituzionale del vigente riparto di competenze in



materia nonché della competenza esercitata dallo Stato anche con riferimento all'adozione del Codice delle assicurazioni private (Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209 e successive modificazioni).

Let. q) "commercio con l'estero",

Con riferimento al "commercio estero", tenendo presente che la dizione "commercio estero" potrebbe essere formulata in modo più esaustivo come "commercio estero ed internazionalizzazione" si osserva:

- 1) relativamente a possibili problematiche di contenzioso, va sottolineato che non risultano essere stati presentati, negli ultimi anni, ricorsi alla Corte Costituzionale per conflitti di competenza tra Stato e Regioni per la materia di riferimento;
- 2) le politiche per l'internazionalizzazione, attuate dalle Regioni nell'ultimo decennio, presentano elementi quanto meno di forte difformità considerando elementi quali la qualità e l'efficacia della spesa; le sovrapposizioni e duplicazioni di interventi; la reale capacità di impatto sui mercati di sbocco.

Alle attività di promozione internazionale, finanziate direttamente dalle Regioni, si sono poi aggiunte le misure per la competitività finanziate dai fondi strutturali che, attraverso il meccanismo dei bandi regionali, consentono di finanziare attività di promozione internazionale anche di Province e di singoli Comuni, con una ulteriore frammentazione e polverizzazione della promozione internazionale dell'Italia.

Al proliferare di iniziative promozionali a livello regionale e/o locale, peraltro, non pare aver fatto seguito il raggiungimento di un livello standard di offerta di servizi ed opportunità per il sistema delle imprese, soprattutto per quelle attive nelle regioni meridionali.

Col nuovo assetto, prospettato dal provvedimento in esame, le Regioni potranno continuare a rappresentare le loro istanze all'interno della "Cabina di regia per l'Italia internazionale" e, inoltre, nell'ambito del Tavolo permanente di concertazione Governo-Regioni in materia di rapporti internazionali previsto dall'intesa del 18/12/2008. Si evidenzia, altresì, che le priorità dell'azione promozionale e l'impegno delle relative risorse saranno meglio condivise in un quadro di programmazione nazionale.

Per completare il quadro, si segnala la necessità che questo schema di coordinamento si applichi anche alle regioni a Statuto speciale, perché il prevalente interesse nazionale prescinde in questo caso dai livelli di autonomia. Risulta necessaria una specifica attenzione all'attuazione delle politiche di coesione e degli altri progetti finanziati dall'Unione Europea, in modo che la progettualità degli enti locali si espliciti – almeno per quanto riguarda le attività da svolgersi all'estero – all'interno di un quadro di riferimento di carattere nazionale.

- 3) non si dispone di dati certi in ordine alla spesa delle Regioni per programmi di promozione del commercio estero, nonostante gli stessi siano stati richiesti in varie



sedi, tra cui la citata Cabina di regia per l'Italia internazionale. A livello generale si può osservare che qualora dal provvedimento derivasse un blocco, anche parziale, degli stanziamenti per i programmi regionali, i risparmi sarebbero non indifferenti. Peraltro, anche qualora le risorse complessivamente stanziare per il sostegno all'internazionalizzazione restassero di pari importo, ma centralizzate a livello statale, si realizzerebbe comunque un risparmio in termini di minori risorse impiegate dalle Regioni per le istruttorie e le attività necessarie a gestire i programmi di cui sopra.

Let. v) "produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.

Attività di trasmissione e distribuzione di energia elettrica

L'attribuzione della competenza legislativa alle regioni nella materia dell'energia, ad opera della riforma del 2001, ha suscitato fin da subito non poche perplessità e, probabilmente, la scarsa produzione normativa in questa materia ne è la riprova.

Appare, infatti, evidente che le caratteristiche di indivisibilità sia dell'attività di trasmissione che di quella del dispacciamento di energia elettrica, affidata dallo Stato in regime di concessione ad un unico gestore, non si conciliano con un riparto concorrente della legislazione.

Uguualmente, nel settore della distribuzione, la legislazione concorrente contrasta, principalmente, con la necessità di garantire un medesimo livello di qualità del servizio a tutti i cittadini sul territorio nazionale.

Con particolare riguardo alla richiesta concernente :

1) "analisi dell'impatto del disegno di legge AC 2613 sul contenzioso derivato dall'assetto del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a seguito della riforma dell'articolo 117 della Costituzione effettuata nel 2001" si evidenzia che, di recente, non si ravvisano contenziosi legati all'assetto del riparto delle competenze legislative in questione.

Tuttavia, ad ogni buon conto, si precisa quanto segue.

Il contenzioso tra lo Stato e le Regioni, che, ovviamente, si manifesta soprattutto in ordine a certi tipi di materie e di interventi rispetto ai quali evidentemente appare più difficile individuare confini precisi, è stato, nel caso della trasmissione e della distribuzione, abbastanza limitato ed ha riguardato principalmente la legge 23 agosto 2004, n. 239 che ha introdotto numerose disposizioni per il riordino del settore energetico, nel rispetto del riparto delle competenze fra Stato e Regioni stabilito dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

E' stato oggetto di impugnativa, in particolare, l'art. 1, comma 26, della citata legge che ha sostituito i commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 1-sexies del decreto legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, disponendo che, al fine di garantire la sicurezza del sistema energetico e di promuovere la concorrenza nei



mercati dell'energia elettrica, la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica sono attività di preminente interesse statale e sono soggetti ad una autorizzazione unica rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio, previa intesa con la regione o le regioni interessate.

Particolarmente significativa è la sentenza della Corte costituzionale n. 383/2005. Con tale sentenza viene ribadito che sussistono esigenze unitarie che giustificano il riconoscimento in capo allo Stato dell'esercizio dei poteri autorizzatori.

2) "dati tecnici che attestano l'opportunità di procedere al nuovo riparto delle competenze legislative delineato nel citato disegno di legge"

Si segnala l'opportunità sul piano "strategico" di ricomprendere la materia della trasmissione nell'ambito della competenza legislativa "esclusiva" dello Stato in considerazione dell'omogeneità degli standard tecnici, di esercizio e qualitativi che contraddistinguono l'intera rete di trasmissione nazionale (RTN).

Inoltre, la legislazione esclusiva in capo allo Stato garantirebbe una migliore gestione dei tempi delle procedure di autorizzazione e una più agevole regolamentazione di alcuni aspetti, tra cui il tema del rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV, non facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica, per le quali, ad oggi, non risulta attribuita la competenza.

Analoghe considerazioni valgono per l'attività di distribuzione in quanto una competenza legislativa esclusiva dello Stato garantirebbe un medesimo livello di qualità del servizio a tutti i cittadini sul territorio nazionale garantendo in tal modo livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

3) "Dati relativi all'impatto economico del provvedimento AC 2613 in termini di risparmi per la finanza pubblica":

a) l'impatto economico del suddetto provvedimento in termini di risparmi per la finanza pubblica deriverebbe da una più celere conclusione dei procedimenti di autorizzazione delle infrastrutture elettriche, con la conseguenza di contribuire alla diminuzione dei prezzi dell'energia per famiglie ed imprese.

b) riduzione delle controversie e, conseguentemente, abbattimento dei costi del personale impiegato nella gestione del contenzioso sia amministrativo sia di quello instaurato innanzi alla Corte costituzionale.

Produzione di energia elettrica

La produzione da impianti termoelettrici comporta l'immissione nella rete di trasporto nazionale di grandi quantitativi di energia elettrica, che vengono ripartiti nelle diverse direttrici, a seconda delle condizioni di equilibrio dinamico che si vengono a determinare, nell'arco della giornata, tra centri di produzione e zone di assorbimento.



La logica che guida l'insediamento di questi impianti, intrinsecamente operanti in modo integrato a livello nazionale, non può trovare riscontro nelle esigenze territoriali tutelate dalle Regioni con propria legislazione. Appare evidente, infatti, che alle singole Amministrazioni regionali sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno nel modo più efficiente possibile.

Nell'ottica dell'ente territoriale, prevale l'interesse a limitare/condizionare l'uso del territorio regionale in relazione al massimo ai propri fabbisogni (cd. autosufficienza energetica), laddove l'equilibrio del sistema nazionale segue logiche di integrazione funzionale, non vincolate a confini amministrativi.

Diversi casi di contenzioso amministrativo sviluppato con le Regioni nell'ambito di procedimenti ex D.L. 7/2002 (convertito in legge 55/2002) riguardano infatti il ruolo antagonista dell'amministrazione locale nei confronti di decisioni sovraordinate a servizio dell'intera comunità nazionale, inerenti la realizzazione di centrali di produzione di energia elettrica.

Energie rinnovabili

Con riguardo all'impatto del disegno di legge sul contenzioso sub 1. ("non solo costituzionale" come evidenziato nella nota della Presidenza del Consiglio) derivato dall'assetto del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, a seguito della riforma dell'art. 117 della Costituzione effettuata nel 2001, si osserva che appare difficile determinare con precisione gli effetti della riforma costituzionale sui giudizi pendenti, ciò anche alla luce della disposizione transitoria contenuta all'art. 38, comma 10, del disegno di legge in esame, a mente del quale "Le leggi delle regioni adottate ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 30 della presente legge costituzionale". La prevista ultrattività delle leggi regionali fino all'entrata in vigore delle leggi statali da adottare nell'ambito del nuovo riparto legislativo sembrerebbe quindi escludere la produzione di effetti immediati sul contenzioso già in essere. Viceversa, la riforma in oggetto avrebbe un importante effetto deflattivo in termini di minore contenzioso soprattutto a livello costituzionale nella materia delle fonti rinnovabili di energia, settore dove si è registrato un numero considerevole di giudizi promossi in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost., sia da parte delle Regioni, sia da parte del Governo.

Sull'opportunità di procedere alla riforma dell'attuale riparto legislativo inserendo la "produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia" tra le materia di competenza esclusiva statale sub 2., si evidenzia anzitutto che il vigente assetto costituzionale ha creato molti contrasti tra la legislazione nazionale di principio e quella regionale di dettaglio. Meritano di essere menzionate in questa sede le controversie sorte con la Regione Puglia e la Regione Calabria sulla possibilità di prevedere soglie di applicabilità della Denuncia di inizio di attività agli impianti alimentati da fonti rinnovabili in deroga ai limiti imposti dalla



legislazione nazionale. Sebbene con sentenze n. 119 e n. 124 del 2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali in questione, si è comunque reso necessario un intervento legislativo statale (art. 1-quater del D.L. 8 luglio 2010, n. 105, introdotto in sede di conversione dalla Legge 13 agosto 2010, n. 129, c.d. "Salva DIA") al fine di salvaguardare quelle iniziative in stato avanzato di realizzazione che rischiavano di essere travolte dalla pronuncia di incostituzionalità con evidenti ricadute negative sull'intero settore. La vigenza delle normative regionali successivamente dichiarate illegittime ha inoltre determinato una concentrazione delle installazioni in ambito regionale (soprattutto nella Regione Puglia) e, conseguentemente, un sovraccarico della rete elettrica di distribuzione e di trasmissione, il cui adeguamento richiede dei tempi non sempre compatibili con le richieste di connessione da parte degli operatori.

Quello appena riportato è solo uno degli esempi di come l'attuale riparto legislativo nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia" si sia ripercosso negativamente sulla corretta diffusione e sul corretto sviluppo delle fonti rinnovabili di energia: il notevole contenzioso sulle FER ha coinvolto tutte le Regioni. Si tratta, peraltro, di casi che possono indubbiamente ripresentarsi nella vigenza dell'attuale riparto di competenze legislative, essendosi registrati casi in cui alcune Regioni hanno riproposto disposizioni già dichiarate incostituzionali (es. moratorie per l'installazione di impianti FER).

L'attuale riparto di competenze legislative può costituire inoltre un ostacolo al raggiungimento degli obblighi in tema di consumo di energia da fonti rinnovabili derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Si precisa che gli attuali obiettivi nazionali in termini di consumo di energia da fonti rinnovabili (da conseguire entro il 2012) sono in corso di aggiornamento dovendosi tenere conto dell'ambizioso traguardo fissato al 2030 dalla Commissione Europea di coprire con fonti rinnovabili il 27% dei consumi totali dell'Unione. In questa prospettiva e sulla base dell'esperienza maturata, si può tranquillamente affermare che alcune pratiche legislative diffuse in molte Regioni (si vedano p.e. le moratorie delle fonti rinnovabili in Campania con legge n. 11/2011; Veneto con legge n. 7/2011; Calabria con legge n. 38/2008; Puglia con legge n. 9/2005) nella vigenza dell'attuale riparto di competenze legislative, possono costituire un serio impedimento al raggiungimento degli obiettivi nazionali, con il rischio concreto di esporre il Paese alle inevitabili ed onerose sanzioni da parte della Commissione Europea.

Infine, circa l'impatto economico del disegno di legge in termini di risparmi per la finanza pubblica sub 3., si stimano effetti positivi in termini di riduzione delle controversie a tutti i livelli e, conseguentemente, l'abbattimento dei costi del personale impiegato nella gestione del contenzioso, tuttavia non quantificabile.

Ricerca , Prospezione, Estrazione e Sviluppo infrastrutture per l'energia

Dopo oltre dieci anni di applicazione della riforma costituzionale che ha introdotto la legislazione concorrente, in alcuni settori strategici per lo sviluppo infrastrutturale del Paese, in particolare nel settore energia, si è avuto modo di constatare come tale meccanismo si è rivelato non idoneo a garantire il previsto sviluppo degli impianti e reti



strategici, producendo ritardi di sviluppo infrastrutturale e costi dell'energia maggiori rispetto agli altri Paesi europei. La modifica del titolo V della parte II della Costituzione, introdotta con l'art. 30 del predetto disegno di legge è finalizzata pertanto a ricondurre nella competenza statale esclusiva alcune infrastrutture di rilevante interesse e che abbracciano un'estensione sovra regionale o che, comunque, siano di interesse strategico generale per il Paese, eliminando la competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di impianti e infrastrutture di produzione, trasporto e distribuzione nazionali di energia.

Conclusivamente, si evidenzia, che tale intervento normativo si è reso necessario al fine di superare l'inadeguatezza dell'attuale sistema di governance autorizzatoria sotto diversi aspetti.

Tutti gli investimenti, già programmati nel settore, risultano bloccati da anni a fronte del farraginoso sistema burocratico che prevede procedimenti amministrativi autorizzativi lunghi e complessi, con scarso scambio di informazioni tra i vari sistemi di governo regionali e quello statale, non consentendo una valutazione complessiva dei diversi interessi coinvolti.

A questo proposito occorre osservare che in molte Regioni, in particolare Lombardia, Emilia Romagna, Abruzzo e Basilicata, le intese attualmente previste, in applicazione dell'articolo 117 della Costituzione, per il rilascio dei titoli minerari e la realizzazione delle opere, non vengono espresse nè in positivo nè in negativo da anni. I relativi procedimenti risultano quindi bloccati, con evidente lesione del principio di leale collaborazione previsto dalla Costituzione.

Il sistema della legislazione concorrente in materia di energia oltre a non trovare riscontro in alcun altro Paese e a non aver mai trovato un'applicazione efficiente in Italia, risulta essere carente con riferimento all'individuazione dei soggetti che effettivamente risultano avere potestà decisionale in materia e, quindi, gravati delle relative responsabilità (Stato, Regioni, Province e Comuni).

La riforma costituzionale, riportando su un piano unitario la materia della produzione, trasporto e distribuzione di energia, mira pertanto a superare tali criticità, a snellire le procedure amministrative e decisionali anche con riferimento alla localizzazione degli impianti, ai fini della loro razionalizzazione e valorizzazione, a rendere certi i tempi degli investimenti privati, che in questi anni hanno inevitabilmente risentito della conflittualità esasperata tra Stato centrale ed Enti locali, cercando dunque di superare o quantomeno attenuare la prevalenza degli interessi corporativi locali.

Si riscontra l'esigenza di introdurre nel settore una "competent authority" altamente specializzata ed efficiente che garantisca i più alti standard operativi tramite un sistema di gestione unitario ed una visione generale strategica dell'intero settore. Tale obiettivo può essere raggiunto solo operando - a livello centrale - superando la parcellizzazione e le diversificazioni per singola regione.



Si tende pertanto a una razionalizzazione, in termini economici e di tempi, delle procedure sull'intero territorio nazionale garantendone una maggiore qualità e uniformità.

Il disegno di riforma trova, inoltre, diretto avallo nella giurisprudenza della Corte costituzionale che in diverse pronunce si è preoccupata di sottolineare le esigenze di governo unitario di un settore strategico quale quello energetico, affermando la competenza esclusiva dello Stato per la definizione di regole tecniche unitarie e normative omogenee nella particolare materia, giustificata dalla necessità di garantire un esercizio unitario delle funzioni e un indirizzo tecnico centralizzato e coordinato.

Con riferimento al contenzioso derivato dall'assetto di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni a seguito della riforma dell'art. 117 della Costituzione del 2001, si rileva che, sulla base della prevista potestà legislativa concorrente, sono stati numerosi (circa 1800) gli interventi della Corte Costituzionale chiamata a risolvere i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, con il conseguente blocco dei relativi procedimenti o attività.

La riforma dell'art. 117 mira, pertanto, a ridurre tali conflitti ed il conseguenziale contenzioso tra Stato e Regioni nel settore dell'energia, rimettendo allo Stato la determinazione della disciplina di settore e l'esercizio delle relative funzioni, al fine di tutelare il preminente interesse nazionale all'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Con riferimento all'impatto economico della riforma in termini di risparmi per la finanza pubblica si ribadisce che la centralizzazione delle competenze legislative e funzionali in capo allo Stato, esercitate da una competent authority altamente specializzata ed efficiente, con conseguente eliminazione di duplicazioni di strutture e semplificazione dei procedimenti riduce essenzialmente i costi amministrativi e i relativi oneri informativi, con previsione di risparmio della spesa pubblica. D'altro canto l'ottimizzazione e la razionalizzazione del sistema burocratico mira ad incentivare l'interesse produttivo nel settore di imprese italiane ed estere, con conseguente aumento del gettito fiscale per lo Stato.

Rigassificazione e stoccaggio energia

Per quanto attiene al settore ..si segnala la necessità di apportare - nel testo AC2613 - un'integrazione all'articolo 30, lettera v), prevedendo l'inserimento dei termini "stoccaggio e rigassificazione" al fine di ovviare a future questioni interpretative.

Ciò posto, quindi, la dizione corretta della lettera v) dovrebbe essere :

" lett. v): produzione, trasporto inclusa rigassificazione, stoccaggio e distribuzione nazionali dell'energia"

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

Cons. Germana Panzironi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Germana Panzironi', written over the typed name.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro
per la semplificazione e la pubblica
amministrazione*

Prot. 482/14/UL/P

Roma, 21 ottobre 2014

Al Capo di Gabinetto del Ministro per le
riforme costituzionali e i rapporti con il
parlamento

Oggetto: Elementi Informativi per l'istruttoria legislativa sul provvedimento di riforma costituzionale presentato dal Governo (A.C. 2613) all'esame della I Commissione "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni" della Camera dei deputati

Con riferimento alla nota prot. 477/GAB/2014 del 17 ottobre u.s., con cui si chiede di indicare gli elementi informativi volti a evidenziare i dati tecnici di supporto e le motivazioni alla base della scelta del Governo di modificare l'articolo 117 della Costituzione, per quanto di competenza, comunico quanto segue.

L'articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, come modificato dall'articolo 30 del disegno di legge di revisione costituzionale (A.C. 2613), ricondurrebbe alla potestà legislativa esclusiva statale le "norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale". Si tratta di materie "nuove" che non trovano precisa corrispondenza nel testo costituzionale in vigore e che, dalla giurisprudenza costituzionale, sono state ricondotte a diversi titoli competenziali. Nel vigente articolo 117 della Costituzione non vi è alcun esplicito riferimento né alle norme sul procedimento amministrativo, né alla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto attiene al primo aspetto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte evidenziato che la disciplina generale del procedimento non insiste su un'unica materia, ma su diverse materie. Inoltre, sebbene il procedimento amministrativo possa essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale e regionale, la Corte costituzionale ha sottolineato che "la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni" (sent. n. 401 del 2007).

Nell'ambito del quadro costituzionale vigente, il legislatore ordinario ha pertanto cercato di ricondurre parte della disciplina del procedimento amministrativo alle materie di potestà legislativa esclusiva statale, come può evincersi dalle modifiche apportate, nel 2005 e successivamente nel 2009, all'articolo 29 della legge n. 241 del 1990. A seguito di tali modifiche, alcuni aspetti della disciplina del procedimento amministrativo sono stati ricondotti ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui alla lettera *m*) dell'articolo 117 della Costituzione.

Nonostante gli interventi legislativi e della giurisprudenza costituzionale, il riparto di competenze in materia è risultato di non agevole attuazione. La scelta di ricondurre alla potestà legislativa esclusiva statale le norme in materia di procedimento amministrativo, quindi, oltre a "riconoscere" un riparto di competenze già in essere, consente di colmare la lacuna emersa dall'attuale quadro costituzionale. Ritengo inoltre che, per le medesime ragioni sopra evidenziate, la modifica proposta dal disegno di legge costituzionale determinerà un abbattimento del contenzioso costituzionale, dal momento che consentirà di superare i dubbi interpretativi collegati all'attuazione del testo vigente.

Anche per quanto attiene alla materia "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" non è possibile individuare, nel testo vigente della Costituzione, un unico titolo competenziale.

In generale, la novella costituzionale del 2001 ha ingenerato notevoli dubbi sulla materia giuslavoristica. Basti pensare alla scissione della materia "tutela e sicurezza del lavoro" rispetto alla materia "ordinamento civile" (di competenza esclusiva statale), apparsa fin dall'inizio problematica e di difficile delimitazione.

Per quanto attiene alla disciplina dell'impiego pubblico, nel vigente riparto di competenze la giurisprudenza costituzionale ne ha ricondotto la disciplina a diverse materie: in parte, all'"ordinamento civile", per i profili che attengono alla privatizzazione e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, e dunque all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost. (sent. n. 2 del 2004); in parte, per i profili "pubblicistico-organizzativi" del rapporto, all'"ordinamento e organizzazione amministrativa regionale", e quindi alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 233 del 2006). L'attribuzione della nuova materia di potestà legislativa statale potrebbe prevenire violazioni del principio dell'accesso ai pubblici impieghi per concorso, che negli ultimi anni hanno generato un notevole contenzioso, inerente in particolare alla stabilizzazione del personale delle regioni.

Inoltre, una precisa individuazione di tale ambito risulta tanto più importante alla luce delle ultime riforme legislative (tra cui il decreto-legislativo n. 150 del 2009) che hanno comportato una "ripubblicizzazione" di alcuni aspetti che attengono al rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e rendono, pertanto, più difficile ricondurre la materia all'ambito dell'"ordinamento civile".

Per una più agevole valutazione dell'impatto della suddetta previsione, allego i dati forniti dall'ARAN relativi alla consistenza numerica dei dipendenti pubblici dei singoli comparti.

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella



ALL. 3



Ministero della Salute

LEG

0006059-P-21/10/2014

C.1.b/2011/181



14796661

AL CAPO DI GABINETTO
DEL MINISTRO PER LE RIFORME
COSTITUZIONALI E I RAPPORTI
COL PARLAMENTO

p.c. SEDE

UFFICIO DI GABINETTO

SEDE

Oggetto: Richiesta dati da parte della I Commissione della Camera dei deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale AC 2613.

In riscontro alla nota di codesto Ufficio del 17 ottobre 2014 (prot. 477), con cui sono stati chiesti gli elementi informativi per l'istruttoria legislativa sull'AC 2613 (Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione), e in particolare sull'articolo 30 dello stesso, si rappresenta quanto segue.

Il predetto articolo 30 è inserito nell'ambito del Capo IV del disegno di legge di revisione costituzionale, che apporta modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione. In particolare, l'articolo 30 modifica il testo vigente dell'articolo 117

della Carta Costituzionale che, come noto, disciplina il riparto delle competenze legislative e regolamentari tra lo Stato e le Regioni.

Il testo vigente dell'articolo 117 della Costituzione distingue tre tipologie di potestà legislativa: quella esclusiva dello Stato, quella concorrente Stato-regioni e quella c.d. residuale/esclusiva delle regioni. Per ognuna delle prime due, l'articolo 117 detta anche un apposito elenco di materie; rientrano, invece, nella potestà legislativa esclusiva delle regioni, in via residuale, tutte le materie non comprese nei citati elenchi.

La principale modifica apportata dall'articolo citato consiste nella eliminazione della "potestà legislativa concorrente" e del relativo elenco di materie. Attualmente, in base a tale potestà legislativa, lo Stato può dettare, nelle relative materie, esclusivamente i principi fondamentali, mentre alle Regioni è rimessa la disciplina di dettaglio.

In conseguenza dell'eliminazione della potestà legislativa concorrente, il disegno di legge di riforma costituzionale determina un assetto di riparto di competenze in cui permangono solo due tipologie di potestà legislativa: quella esclusiva dello Stato e quella esclusiva delle Regioni, cui corrispondono due elenchi di materie, tra i quali sono state distribuite alcune delle materie attualmente rientranti nella potestà legislativa concorrente.

Lo scopo della riforma è, evidentemente, quello di fare maggiore chiarezza sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, soprattutto in considerazione della difficoltà di distinguere, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, i "principi fondamentali", riservati alla legislazione statale, dagli aspetti di dettaglio, riservati alla potestà regionale. Tale difficoltà interpretativa ha dato luogo, infatti, ad un ampio contenzioso costituzionale; essa, inoltre, pone, spesso, il legislatore statale e i legislatori regionali in una situazione di incertezza in ordine all'effettiva legittimazione a dettare determinate norme giuridiche.

Con riferimento alla potestà legislativa esclusiva delle regioni, si deve evidenziare come, proprio per le citate ragioni di chiarezza, il disegno di legge costituzionale non si limiti a delimitare tale potestà ricorrendo unicamente al criterio della "residualità" (cioè facendovi rientrare tutte le materie non riservate alla potestà legislativa statale, come nel testo attualmente vigente) ma indica espressamente alcuni specifici ambiti considerati propri delle regioni, tra cui, per quanto di interesse di questo Ministero, "l'organizzazione dei servizi sociali e sanitari".

Tuttavia, dal testo della proposta di riforma costituzionale emerge chiaramente la consapevolezza della necessità di assicurare, in alcuni settori, uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale. A corollario delle potestà esclusive, sono, infatti, previste, in capo al legislatore statale, numerose "disposizioni generali e comuni" - tra cui, sempre per quanto di interesse di questo Ministero, "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela

e sicurezza del lavoro” – mediante le quali si intende garantire la soddisfazione di quelle istanze unitarie, connaturate ad alcuni qualificati e specifici obiettivi di carattere generale, come appunto la tutela della salute, che giustificano l’intervento legislativo dello Stato in via esclusiva. Analoghe esigenze di “accentramento” sono alla base dello spostamento di talune materie dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato: è questo il caso, ad esempio, dell’ “ordinamento delle professioni” – tra cui rientrano anche le professioni sanitarie.

La necessità di garantire maggiormente le predette istanze unitarie, correggendo le criticità del vigente assetto istituzionale, improntato ad una troppo rigida separazione di competenze tra i diversi livelli territoriali di governo, nonché ad una eccessiva frammentazione della legislazione, che talvolta non consente di garantire parità di trattamento sul territorio nazionale anche ove sussistano esigenze di omogeneità di disciplina, emerge altresì dalla previsione, pure contenuta nel disegno di legge costituzionale, secondo cui, su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla sua legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale.

Occorre, infine, segnalare che, nel disegno di legge di riforma costituzionale il riparto di competenza regolamentare continua ad essere basato, come nel testo costituzionale vigente, sul principio del parallelismo tra potestà regolamentare e potestà legislativa. Si statuisce, infatti, che “la potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative”, salva la possibilità, per il primo, di delegare alle Regioni l’esercizio di tale potestà nelle materie di sua competenza esclusiva. Tale disposizione, in combinato disposto con quelle che attribuiscono alla potestà legislativa statale, per taluni specifici settori – come la tutela della salute – la possibilità di dettare “disposizioni generali e comuni”, nonché a quelle che, come visto, consentono allo Stato di dettare norme anche in materie non riservate alla sua potestà legislativa esclusiva, a fronte di qualificate istanze unitarie, consente allo Stato stesso di recuperare una parte della propria potestà regolamentare anche in settori che prima gli erano preclusi, in quanto le materie di riferimento non spettavano alla sua potestà legislativa esclusiva.

Tanto premesso in linea generale, si evidenziano, di seguito, i profili e le materie di competenza di questo Ministero che sono incisi dal disegno di legge di riforma costituzionale, con le relative valutazioni.

Le materie di interesse dello scrivente Ministero, attualmente previste dal vigente testo Costituzionale di cui all’art. 117, sono le seguenti:

a) livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera m),

programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica (art. 117, secondo comma, lettera n), nonché profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q), rientranti, quindi, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato;

b) professioni, ricerca scientifica e tecnologica, tutela della salute e alimentazione (art. 117, terzo comma), rientranti, quindi, nella potestà legislativa concorrente.

Con il DDL costituzionale, resta immutata la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di profilassi internazionale; a tale potestà vengono aggiunte *“le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro”*; mentre viene attribuita alla potestà legislativa esclusiva delle regioni la materia *“della programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali”*.

Ciò premesso, si forniscono gli elementi informativi richiesti.

Con riferimento alla materia della tutela della salute, attribuita dal testo costituzionale vigente alla potestà legislativa concorrente, si osserva preliminarmente che la Corte Costituzionale ha, spesso, evidenziato la difficoltà di distinguere, nell'ambito di settori che si caratterizzano per un intreccio di materie, alcune delle quali attribuite alla potestà esclusiva e altre a quella concorrente, una precisa linea di demarcazione tra le competenze dei diversi livelli di governo. Ed invero, *“il limite della competenza esclusiva statale...rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di tutela della salute può essere relativamente mobile e dipendere dalle scelte legislative operate”* (cfr. sent. N. 197/2012). Ciò è inevitabilmente causa di contenzioso costituzionale.

E', pertanto, da salutare con favore la scelta, di cui al DDL di riforma, di eliminare la potestà legislativa concorrente, conservando solo quella esclusiva dello Stato e quella esclusiva delle regioni.

A tale riguardo, va altresì evidenziato che la norma del DDL di riforma, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato le *“disposizioni generali e comuni per la tutela della salute”* sembra configurare un ambito di intervento di carattere trasversale, che dà titolo allo Stato di intervenire, eventualmente anche con disposizioni non aventi necessariamente carattere di *“principio”* e quindi, in ipotesi, anche con norme di dettaglio (purché *“comuni”*), ogni qualvolta risulti necessario garantire uniformità sul territorio nazionale a tutela della salute. Ciò semplifica molto le possibilità di intervento statale, in quanto elimina le attuali difficoltà di distinguere, di volta in volta, nell'adozione di provvedimenti normativi, i principi fondamentali dalle norme di dettaglio. In ragione del principio del parallelismo tra

potestà legislativa e potestà regolamentare, inoltre, la predetta previsione del DDL di riforma consente allo Stato di dettare, in materia di tutela della salute, anche norme regolamentari, possibilità attualmente preclusa in ragione della collocazione di tale materia nella competenza concorrente.

A tale riguardo, va, altresì, evidenziato che la predetta previsione consentirebbe allo Stato di intervenire con potestà legislativa sulle “disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, la sicurezza alimentare, ...”, impegnando le Regioni, anche nell’esercizio della propria competenza esclusiva di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, al rispetto delle previsioni statali, ai fini di garantire una maggiore uniformità di applicazione evitando in tal modo ingiustificate disparità di trattamento.

L’accentramento in capo allo Stato delle norme generali e comuni per la tutela della salute e per la sicurezza alimentare, inoltre, consente una più efficace disciplina e gestione delle eventuali emergenze sanitarie ed epidemiche, anche nell’ambito della sanità veterinaria, nonché l’allocazione, anche a livello centrale, delle necessarie funzioni amministrative, sia pure nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

A conferma di ciò, si evidenzia che le regioni, in occasione dell’emergenza influenza aviaria ad alta patogenicità occorsa nell’agosto del 2013 in Emilia Romagna e Veneto, hanno rappresentato che alcuni aspetti ricadenti nelle materie di propria competenza, con riferimento, ad esempio, allo *stamping-out* nei focolai, allo spopolamento degli allevamenti e allo smaltimento delle carcasse degli animali abbattuti, dovrebbero essere rivisti affidando anche la gestione del contenimento delle emergenze all’Autorità sanitaria centrale, al fine di garantire uniformità di azione su tutto il territorio nazionale.

Tale modus operandi potrebbe incidere positivamente sull’impatto economico ed organizzativo delle attività, al contrario di quanto previsto dall’attuale normativa che prevede la pianificazione e organizzazione in ambito regionale, come avvenuto nel 2013, ove si sono registrati ritardi nei tempi di intervento per l’eradicazione.

Per gli stessi motivi, si valuta positivamente il mantenimento, in capo alla potestà esclusiva dello Stato, della materia “profilassi internazionale”.

L’attribuzione a livello centrale anche di funzioni amministrative, quali gli interventi per la protezione e prevenzione dalle malattie e la gestione di appositi “fondi per l’emergenza”, nonché il coordinamento degli interventi economici e sanitari necessari in considerazione della diffusività delle malattie stesse ha già trovato giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale, che ha ricondotto tali previsioni in ordine alle funzioni amministrative nell’ambito della materia “profilassi internazionale”. A tale riguardo, la circostanza che il DDL di riforma attribuisca alla potestà legislativa esclusiva dello Stato le disposizioni

generali e comuni per la tutela della salute, è da ritenere che consenta più agevolmente l'allocazione di funzioni amministrative alle autorità centrali, atteso che la previsione di procedure centralizzate può garantire maggiore efficienza ed efficacia nelle azioni di tutela della salute, consentendo, con ragionevole certezza, il raggiungimento, nei tempi previsti, dei risultati attesi, con ricadute positive anche sotto il profilo economico in relazione al rapporto costi-benefici.

Sempre nel senso di una maggiore chiarezza, il DDL di riforma sposta la materia del coordinamento della finanza pubblica dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato, determinando effetti positivi anche per gli aspetti connessi alla spesa sanitaria, in ordine alla quale il legislatore statale potrà più agevolmente perseguire gli equilibri unitari della finanza pubblica, vincolando le regioni con misure finalizzate al rientro dai disavanzi.

Per quanto concerne la materia delle professioni sanitarie, in base al testo vigente, lo Stato deve limitarsi a dettare esclusivamente principi, che peraltro la Corte Costituzionale, con un orientamento ormai consolidato, ha affermato debbono essere identificati "nell'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze nn. 449 e 40 del 2006, nn. 424, 355 e 319 del 2005), nella disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006), nonché nell'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005)".

La riconduzione dell' "ordinamento delle professioni" nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato restituisce al legislatore statale la disciplina dell'intera materia, anche attraverso lo strumento regolamentare, fino ad oggi precluso. La novella, che esclude qualsiasi riferimento alle professioni nell'ambito della potestà legislativa riservata alle regioni, chiarisce, dunque, che queste ultime non hanno più alcuna potestà legislativa in materia, con probabile conseguente riduzione del contenzioso costituzionale.

In merito alla materia dei rapporti di lavoro con il SSN, la Corte Costituzionale è stata investita da numerosi ricorsi, sia delle regioni, contro leggi dello Stato, che viceversa. La Corte ha individuato, di volta in volta, quali disposizioni potessero ricondursi ai principi di competenza statale e quali fossero le disposizioni di dettaglio di competenza regionale.

Per quel che riguarda l'attività libero professionale dei medici, in particolare, la Corte Costituzionale ha precisato che tale materia deve ascrivere alla competenza legislativa ripartita tra Stato e regioni, per cui spetta al primo la fissazione dei

principi fondamentali mentre alle seconde compete dettare la disciplina attuativa di tali principi con l'autonomia e l'autodeterminazione che ad esse sono state riconosciute (sentenza n.371 del 2008). Tale riparto ha determinato notevoli difficoltà per un governo efficace del fenomeno, atteso che si registra una situazione estremamente diversificata sul territorio nazionale con percorsi attuativi in alcuni casi molto avanzati ed in altri tuttora in fase di implementazione.

Quindi, si ritiene che la riconduzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato delle disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, non richiedendo più, sotto tale profilo, la difficile distinzione tra principi fondamentali e normativa di dettaglio, consenta di garantire maggiore uniformità anche nella disciplina di tutti quegli aspetti che, seppur apparentemente appartenenti ad altre materie, essendo comunque strumentali a tutelare la salute, dovrebbero poter essere regolamentati in via esclusiva dallo Stato.

In materia di ricerca scientifica e tecnologica, attualmente rientrante nella potestà legislativa concorrente, si evidenzia come il DDL costituzionale riconduca alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della "..... programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica."

Tale modifica determina il passaggio in via esclusiva allo Stato delle competenze programmatiche e di indirizzo in materia di ricerca e quindi anche degli aspetti correlati alla ricerca sanitaria di competenza di questo Ministero che, attualmente, è gestita in via concorrente con le regioni attraverso la stipulazione di accordi in sede di Conferenza Stato Regioni. Si ritiene, invece, che la modifica costituzionale non incida sulle procedure di riconoscimento degli IRCCS, considerato che le vigenti disposizioni prevedono, ai fini del riconoscimento, che gli Istituti da riconoscere siano inseriti nelle programmazione regionale.

Anche relativamente alla materia della sicurezza alimentare, si rileva un potenziale effetto chiarificatore rispetto all'attuale assetto di riparto delle competenze tra Stato e regioni, attesa la sua attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

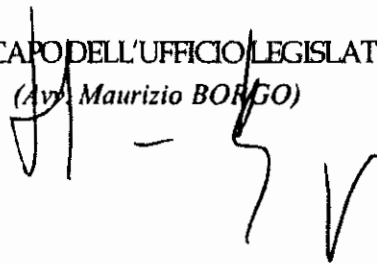
Sulla base del DDL di riforma, si ritiene che possano ipotizzarsi più agevoli interventi di coordinamento nei confronti delle regioni, laddove ad oggi si riscontra l'adozione di politiche molto differenti e talvolta difformi dalle indicazioni offerte dalla disciplina nazionale, anche su ambiti i cui principi generali sono chiaramente dettati da norme statali, e addirittura in casi in cui il dato normativo nazionale coincide con quello europeo. Nell'ambito di settore, in tal senso, si può portare l'esempio delle tariffe pagate dagli operatori del settore alimentari (OSA) per i controlli ufficiali disciplinati dal d.lgs. n.194 del 2008.

E' appena il caso, poi, di rilevare che molte norme nazionali in materia di sicurezza alimentare recepiscono principi invalsi già nel diritto europeo e talvolta riconfermati anche dalle norme del cd. "pacchetto igiene".

Quindi, il contrasto con l'indicazione di principio a livello nazionale si traduce, spesso, in un contrasto dell'ordinamento regionale con quello europeo, in quanto la materia della sicurezza alimentare è in larga parte unificata e disciplinata da norme europee.

Premesso quanto sopra, l'impatto economico della modifica costituzionale può essere positivo, in quanto essa, nel consentire l'adozione di procedure centralizzate e recepite dalle autorità regionali coinvolte, comporta un chiarimento dei rispettivi ambiti di competenza.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
(Avv. Maurizio BORGIO)



ALL. 4



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Ufficio legislativo



**Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Partenza - Roma, 22/10/2014
Prot. 29 / 0004721 / L**

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri

*c.a. Capo di Gabinetto del Ministro
per le riforme costituzionali e i
rapporti con il Parlamento*

e p.c.:

Al Gabinetto del Ministro

LORO SEDI

Oggetto: Richiesta di dati da parte della I Commissione della Camera dei deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale AC 2613.

Facendo seguito alla nota prot. n. 477/GAB/2014 del 17/10/2014, si trasmettono gli elementi informativi fatti pervenire dalle competenti Direzioni generali di questo Ministero, con particolare riferimento alla sicurezza nei luoghi di lavoro e alla previdenza complementare.

In relazione all'attuale assetto delle competenze legislative tra Stato e regioni definito dall'articolo 117 della Costituzione, si segnala che il contenzioso costituzionale, per le materie di competenza di questo Ministero, ha interessato in particolare: la legge 14 febbraio 2003, n. 30 recante delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro e il relativo decreto legislativo attuativo n. 276 del 2003 (*cf.* Corte cost. sent. n. 50 del 2005); il contratto di apprendistato (*cf.* Corte cost. sent. n. 176 del 2010) e i tirocini formativi e di orientamento (*cf.* Corte cost. sent. n. 287 del 2012).

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
(Stefano Visonà)

All.: 1) nota 20556 del 21/10/2014 - DG della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali; 2) nota 17662 del 21/10/2014 - DG per l'attività ispettiva; 3) nota 14326 del 21/10/2014 - DG per le politiche previdenziali e assicurative



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Direzione generale per l'Attività Ispettiva
Divisione III - Coordinamento della vigilanza
ordinaria e tecnica



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Arrivo - Roma, 21/10/2014
Prot. 29 / 0004879 / L

Risposta a nota prot.



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Partenza - Roma, 21/10/2014
Prot. 37 / 0017862 / MA009.A005

I Ufficio Legislativo
ufficiolegi@lavoro.gov.it

Capo Ufficio legislativo
Dott. Stefano Visonà
stvisona@lavoro.gov.it

Oggetto: Richiesta dati da parte della I Commissione della Camera dei deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale AC 2613

In riferimento all'oggetto, ed a riscontro della richiesta formulata da codesto Ufficio Legislativo, si rappresenta in premessa, che la scrivente Direzione non è in grado di fornire gli elementi informativi richiesti dalla I Commissione, relativi sia al contenzioso derivato dall'assetto del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni a seguito della modifica dell'art. 117 Cost. di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, sia ai dati relativi all'impatto economico del citato disegno di legge in termini di risparmi per la finanza pubblica.

Questa Direzione Generale, per gli aspetti di diretta competenza che informano la sua attività, non è inoltre in possesso di dati tecnici che possono supportare l'opportunità di procedere al nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni delineato nel disegno di legge in oggetto.

Tanto doverosamente premesso, non può non rilevarsi che l'assetto legislativo delineato dall'art. 117, comma 3, Cost., nel testo attualmente vigente, riconducendo alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la "tutela e sicurezza del lavoro", in linea di ipotesi avrebbe dovuto riequilibrare e snellire i rapporti fra amministrazione centrale e autonomie locali sancendo una chiara separazione di competenze e funzioni. Tuttavia, Stato e Regioni hanno di fatto operato in un quadro di competenze legislative alquanto articolato, che ha prodotto molteplici sovrapposizioni ed incongruenze, doppioni e conflitti istituzionali, conseguenze, per convenire con la relazione della Commissione medesima, di un "mancato ricambio tra funzioni legislative e amministrative" e di una "mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali".

La proposta di riforma in oggetto, formulata con attribuzione allo Stato della competenza esclusiva a dettare norme generali finalizzate alla tutela e sicurezza del lavoro, tiene conto del fatto,

riunito anche nella relazione presentata dalla Commissione Affari costituzionali, che le competenze statali e regionali in materia appaiono intrecciate - non si presentano «allo stato puro» come costata la giurisprudenza costituzionale - e interferiscono tra di loro, determinando, nel settore della "sicurezza" e "diritti di lavoro" quantomeno disparità di attuazione, con ritardi in taluni ambiti regionali e risultati di eccellenza in altre regioni.

Sul tale aspetto la scrivente Direzione oltre a rilevare il continuo protrarsi dei tempi per l'emanazione dei decreti applicativi previsti dal Dlgs 81/08 - basti pensare agli accordi sulla formazione previsti entro dodici mesi dall'entrata in vigore del 11 - ed emanati invece a distanza di circa tre anni (Attrezzature, Accordo Stato-Regioni del 22 febbraio 2012; Lavoratori, Preposti, Dirigenti, Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011; Datori di Lavoro, Accordo Stato-Regioni del 21 dicembre 2011), rileva la difficoltà di assicurare livelli omogenei di tutela in materia di sicurezza del lavoro laddove gli stessi risentono delle interferenze con le specifiche competenze regionali, ad esempio in materia del mercato del lavoro.

In sostanza, pertanto, la modifica costituzionale di cui al testo di riforma in esame può certamente iscriversi in un quadro regolatorio più omogeneo, corrispondendo ad un principio di interesse nazionale e consentendo maggiore uniformità nelle tutele. E, inverso, la previsione in capo allo Stato del potere di legiferare per principi già presuppone una valutazione costituzionale circa la necessità di mantenere in tali settori momenti di unitarietà, alla quale può corrispondere anche l'opportunità di un apparato amministrativo statale deputato al concreto perseguimento di tali istanze unitarie.

IL DIRIGENTE
(Dott. Antonio ALLEGRINI)





*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

**Direzione generale della tutela delle condizioni di
lavoro e delle relazioni industriali**

Div. I



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

**Partenza - Roma, 21/10/2014
Prot. 32 / 0020566 / MA006.A001**

UFFICIO LEGISLATIVO

*Rif. nota prot. n. 477/G.AB/2014
del 17/10/2014*

OGGETTO: Richiesta di dati da parte della I Commissione della Camera dei Deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale AC 2613.

In riscontro all'atto camera di cui all'oggetto, per quanto di stretta competenza, si evidenzia che l'art. 30 del disegno di legge costituzionale in esame abroga il comma 3, dell'art. 117 della Costituzione, nell'intento di ricomprendere, nella competenza esclusiva dello Stato, la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, che attualmente rientra nella competenza concorrente

Pur in mancanza degli specifici dati richiesti dalla I Commissione, in merito all'entità del contenzioso e alle prospettive di una sua deflazione a seguito dell'approvazione del testo in discussione in sede parlamentare, si evidenzia che nell'ambito delle attività della scrivente Direzione generale non sono venute in rilievo questioni tali da sollevare innanzi alla Consulta conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Tutto ciò anche in virtù dell'esistenza, all'interno del d. lgs 81/2008 del fondamentale "principio di cedevolezza", in base al quale le disposizioni del citato testo unico trovano applicazione - "nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza" - fino al momento in cui le Regioni e le Province autonome non emanino proprie norme in materia in virtù della potestà legislativa (concorrente) loro conferita dal vigente articolo 117 della Costituzione (cfr. art. 1, comma 2). Dalla data di entrata in vigore delle norme locali - sottolinea il medesimo articolo 1, comma 2 del decreto - le disposizioni statali sancite dal d. lgs. 81/2008 perdono dunque efficacia, ad eccezione dei "principi fondamentali" di competenza dello Stato.

Nell'espletamento dell'attività di monitoraggio della disciplina di dettaglio in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la Direzione generale è riuscita a risolvere in fase precontenziosa le criticità talvolta riscontrabili nelle leggi regionali sottoposte a vaglio preventivo.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO E DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI - Div. I
Via Foronovo 8 - 00192 Roma
Tel. 06 4683 4373 Fax 06 4683 4884
E-mail: midesiv-fani@lavoro.gov.it



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

**Arrivo - Roma, 22/10/2014
Prot. 28 / 0004722 / L**

Ciò nonostante, si è verificata, seppur nel rispetto dei principi generali in materia, una certa difformità nella disciplina approvata a livello regionale, con negative conseguenze sul piano della omogeneità di trattamento e della certezza del diritto per chi è chiamato ad operare in tale settore. Sono evidenti le rilevanti ripercussioni, in termini di oneri conoscitivi ed economici, che tali soggetti si trovano ad affrontare: oneri che diventano difficilmente sostenibili soprattutto per le piccole e medie imprese.

Alla luce di quanto sopra esposto, si rappresenta che un intervento normativo volto a riportare la tematica della salute e sicurezza sul lavoro nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato sarebbe quanto mai auspicabile. La formulazione proposta all'art. 30, co. 1, lett. m), dell'AC 2613, tuttavia, nell'attribuire alla competenza esclusiva dello Stato unicamente le disposizioni generali e comuni in materia, rischia di riproporre, se non di aggravare, le medesime problematiche interpretative che sono state affrontate dalla giurisprudenza costituzionale dal 2001, a seguito della modifica del titolo V della Carta fondamentale.

Non garantendo l'obiettivo di assicurare una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, si rischia di perdere, ad avviso della scrivente, una importante occasione di semplificazione e di razionalizzazione in un settore che coinvolge diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti, quali il diritto alla salute, all'integrità psicofisica e alla salubrità dell'ambiente di lavoro.

Il DIRETTORE GENERALE
Dott. Paolo Onofri



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE
Divisione VII

All'Ufficio Legislativo
SEDE

e-mail: ufficiolegis@lavoro.gov.it

CDG MA008 - A002 - 11378

Oggetto: AC 2813 – Richiesta di informazioni della I Commissione della Camera dei Deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale.

In riferimento alla richiesta di elementi informativi della I^a Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, si fa presente, anche da informazioni della COVIP, di non essere a conoscenza di contenziosi instaurati tra lo Stato e le Regioni in materia di previdenza complementare, a seguito della riforma dell'art. 117 della Costituzione.

IL DIRETTORE GENERALE
Dott.ssa Concetta Ferrari



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Arrivo - Roma, 22/10/2014
Prot. 28 / 0004713 / L

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE
Divisione VII
Via Flavia, 6 00187 Roma
Tel. 06.46832431 - Fax 06.47887182
E-mail DGPrevidenzaDiv07@lavoro.gov.it

22/10/2014 15:10

066797538

UFF. II PROCED. LEGISL.

PAG 03/04

RICEVUTO 22/10/2014 14:39 066797538

UFF. II PROCED. LEGISL.

To: 066797538

From: P.N. Interno

Petti+39 06 44521 111

KOFK09 at:14-10-22-14:39 Doc:312 Page:003

MODULO
Legge 30/01

MOD. 4/J



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

coordinamento della finanza pubblica in virtù del quale la Corte ha espressamente ammesso la possibilità, da parte del legislatore statale, di determinare una compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (sent. nn. 417/2005, 181/2006, 159/2008 e 237/2009).

In tal modo, nel corso di questi anni, tematiche afferenti, ad esempio, all'ordinamento degli enti locali, come la determinazione del numero dei consiglieri comunali e provinciali, sono state ascritte alla competenza del legislatore statale per la necessità di salvaguardare, attraverso il contenimento della spesa degli enti territoriali, l'equilibrio unitario complessivo della finanza pubblica.

Quanto alle modifiche apportate alle singole materie della competenza esclusiva vengono in rilievo le lettere p) ed u).

In particolare, nella lettera p), alla "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali" vengono aggiunti l'ordinamento e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni.

Tale ampliamento non può che essere giudicato con favore nella misura in cui consente di ricondurre in capo allo Stato la *governance* del sistema delle autonomie e di adottare disposizioni di natura ordinamentale in materie non direttamente riconducibili ad alcuna di quelle attualmente elencate dall'articolo 117 ma che comunque necessitano di una disciplina uniforme.

L'affermazione della competenza statale sulle disposizioni di principio relative alle forme associative dei Comuni mira a definire i confini insorti al riguardo stesso che le Regioni, come è noto, forti della costante giurisprudenza costituzionale che assegna alla competenza legislativa regionale residuale tali forme, hanno censurato come illegittimo l'intervento statale (legge Delrio) che rimette allo Stato la disciplina delle unioni.

Tuttavia, deve osservarsi come la limitazione della potestà legislativa esclusiva statale alle "disposizioni di principio", rischi di reintrodurre surrettiziamente uno "spazio" di legislazione concorrente suscettibile di ingenerare ulteriori difficoltà di discernimento della titolarità del potere legislativo con ciò rinnovando l'esigenza di interventi chiarificatori da parte della Corte.

Le modifiche al riparto delle competenze relative alla protezione civile (lettera u)) che assegnano al legislatore statale la disciplina del sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile, fatte salve le valutazioni del Dipartimento della protezione civile, appaiono in linea con la giurisprudenza costituzionale consolidata nell'ultimo decennio. La Corte si è espressa più volte (*ex plurimis*, sentenze nn. 254/2010 e 182/2006) in merito alla legittimità di norme statali di

22/10/2014 15:10

066797530

UFF. II PROCED. LEGISL.

PAG 04/04

RICORRATO 22/10/2014 14:39 066797530

UFF. II PROCED. LEGISL.

Tel: 066797530

Firma: Min. Interno

Fax: +39 06 44521 000

MODULO nr. 14-10-22-14:34 Doc: 312 Page: 004

MODULO
14-10-22-14

MOD. 011



Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

principio nel settore della protezione civile in quanto direttamente funzionali alla tutela delle specifiche esigenze di unitarietà ivi sussistenti.

Le peculiarità di tale materia richiedono, infatti - secondo il giudice delle leggi - il necessario rispetto di indicazioni poste a livello nazionale sia al fine di evitare sovrapposizioni di competenze particolarmente intollerabili in frangenti che esigono invece un'azione rapida e tempestiva sia perché solamente la conformità alle indicazioni statali può garantire l'uniformità dei livelli essenziali dei servizi, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Al contrario, sistemi differenziati di intervento regionale sarebbero suscettibili di inficiare sia il principio di uguaglianza, sia l'azione statale per le calamità che travalicano i confini del territorio della singola Regione.

Si condivide, pertanto, l'inserimento del "sistema nazionale" della protezione civile nella competenza legislativa esclusiva statale atteso che il coinvolgimento di interessi ed esigenze dell'intera collettività nazionale, connessi a valori costituzionali di rilievo primario, postula la necessità che sia lo Stato a disegnare l'architettura dell'intero sistema.

Il rientro della protezione civile nell'alveo della competenza legislativa statale consentirebbe di superare le problematiche evidenziate, rafforzando il circuito centro/periferia formato dal Dipartimento della protezione Civile - organo di coordinamento del servizio nazionale - e dalla rete delle Prefetture - U.T.G., organo operativo di intervento in emergenza.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Bruno Frattani

ALL. 6



Ministero dei Beni e delle Attività Culturali del Turismo
UFFICIO LEGISLATIVO

MBAC-UDCM
LEGISLATIVO
0021197-23/10/2014
Cl. 02.02.02/58

Roma,

Alla Presidenza del Consiglio
dei Ministri
Capo di Gabinetto del Ministro
per le riforme costituzionali e i
rapporti con il Parlamento

ROMA

OGGETTO: istruttoria del testo di riforma costituzionale AC 2613

In riscontro alla nota 477/GAB/2014 del 17 ottobre 2014, si trasmettono gli elementi di competenza di questo ufficio.

Con riferimento all'attribuzione della competenza di "*valorizzazione dei beni culturali*": la giurisprudenza del giudice costituzionale consolidatasi negli ultimi dieci anni (in particolare: sentenze Corte Costituzionale n. 94 del 2003, n. 9 del 2004, n. 26 del 2004, n. 194 del 2013), supporta nettamente la posizione secondo cui lo Stato debba conservare la potestà legislativa diretta a disciplinare gli standard minimi di valorizzazione comuni sull'intero territorio nazionale, nonché la potestà legislativa che gli consenta di disciplinare le forme organizzative e le modalità di gestione del suo patrimonio culturale, ancorché localizzato in determinati contesti locali e regionali.

Con riferimento all'attribuzione della competenza di "*promozione del turismo*": si tenga presente che Corte Costituzionale ha riconosciuto che, nonostante la materia del turismo appartenga «alla competenza legislativa residuale delle Regioni, non è esclusa la possibilità «per la legge di attribuire funzioni legislative al livello statale e di regolarne l'esercizio», vista l'importanza del settore turistico per l'economia nazionale (sent. n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006), e il riconoscimento al legislatore statale del titolo all'intervento attraverso il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà è stato più volte ribadito (sentenze n. 80 del 2012, n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Si deve inoltre segnalare la ricorrente affermazione, nella giurisprudenza della Corte, della necessità di un intervento unitario del legislatore statale in materia di turismo in considerazione delle esigenze di valorizzare tale settore (fondamentale risorsa economica del Paese) a livello interno e internazionale e di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica italiana (sent. n. 76/2009, n. 88/2007, n. 214/2006).

È d'altra parte innegabile la necessità che la promozione turistica del Paese sia elaborata e realizzata secondo una regia nazionale complessiva, che, pur tenendo conto delle specificità locali, possa garantire, da una parte, la comunicazione unitaria di un "marchio" Italia e, dall'altra, l'offerta di una rete uniforme di servizi sul territorio, regolata secondo standard di qualità nazionali.



Ministero dei Beni delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Infine, depongono a favore del rafforzamento della competenza statale in materia di “paesaggio” numerosissime sentenze della Corte Costituzionale, che più volte si è pronunciata in merito negli ultimi anni.

La riformulazione approvata dal Senato non fa che recepire la ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, di cui si riporta qui di seguito una breve rassegna.

Corte Costituzionale 5 maggio 2006, n. 182 - dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 3 e dell'art. 34, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), che demandano a livello comunale talune funzioni di pianificazione paesaggistica, ribadendo la necessità della compartecipazione dello Stato e della Regione nella funzione di pianificazione paesaggistica.

Corte Costituzionale 7 novembre 2007, n. 367 - respinge i ricorsi avverso il decreto 157/2006, primo correttivo del Codice dei beni culturali, approvando appieno il rafforzamento delle competenze statali introdotto con tale decreto (tra cui la natura vincolante del parere del soprintendente).

Corte Costituzionale 30 maggio 2008, n. 180 - dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge della Regione Piemonte 19 febbraio 2007, n. 3, nella parte in cui prevedeva che il piano d'area del Parco fluviale Gesso e Stura fosse efficace per la tutela del paesaggio ai fini e per gli effetti di cui all'art. 143 del Codice, e ciò in violazione dell'art. 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (riserva di legge statale sulla tutela paesaggio).

Nello stesso senso, si vedano **Corte Costituzionale 24 maggio 2009, n. 164**, **Corte Costituzionale 17 marzo 2010, n. 101**, **Corte Costituzionale 26 maggio 2010, n. 193**, **Corte Costituzionale, 19 luglio 2011, n. 235**, **Corte Costituzionale, 23 novembre 2011, n. 309**, fino alle più recenti **Corte Costituzionale 23 marzo 2012, n. 66**, **Corte Costituzionale 18 luglio 2013, n. 211**, **Corte Costituzionale 24 luglio 2013, n. 238**.

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO

(Cons. Paolo Carpentieri)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carpentieri', written over a horizontal line.

ALL. 7



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO



m_dg.GAB.20/10/2014.0035037.U

*Al Sig. Capo di Gabinetto
del Ministro per le Riforme Costituzionali e i
Rapporti con il Parlamento
Cons. Roberto Cerreto*

Con riferimento a quanto richiesto con lettera del 17.11.2014 n. prot. 477/GAB/2014, si trasmette la nota del Direttore Generale della Giustizia Civile concernente il Disegno di Legge Costituzionale n. 2613.

Il Capo di Gabinetto
Giovanni Melillo

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Melillo', written over the printed name.



Ministero della Giustizia

Dipartimento per gli Affari di Giustizia

Direzione Generale della Giustizia Civile

Via Arenula, 70 – 00186 Roma

Ufficio III



Al Sig. Capo di Gabinetto

Al Sig. Capo dell'Ufficio Legislativo

sede

OGGETTO: Disegno di Legge Costituzionale n. 2613, recante *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”*

Il Disegno di Legge Costituzionale n. 2613, recante *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”*, in discussione alla Camera dei Deputati prevede, tra l'altro, la modifica dell'art. 117 della Costituzione in materia di potestà legislativa statale e regionale. Segnatamente, la materia delle *“professioni”* – già attribuita alla potestà legislativa regionale concorrente dal vigente comma terzo dell'art. 117 citato – risulta assegnata, nella proposta di modifica in esame, alla potestà legislativa statale.

Con riferimento alla richiesta di fornire i dati d'impatto e di contenzioso inerente all'ordinamento delle professioni, che potrebbe derivare dalla proposta di modifica della Costituzione citata – richiesta inoltrata a questa Direzione Generale per il tramite dell'Ufficio Legislativo – si rappresenta quanto segue.

Agli atti di questa Direzione Generale non risulta contenzioso che coinvolga il Ministero della Giustizia in materia. In particolare, nel pur variegato panorama dei procedimenti giudiziari che interessa la Direzione Generale, non si è mai posta una questione di

applicazione o comunque di vigenza di una normativa regionale in materia di libere professioni vigilate. Né agli atti risulta alcun procedimento amministrativo curato da questi uffici che abbia comportato l'esame di una siffatta normativa. Gli unici dati di contenzioso conosciuti attengono alle numerose questioni di costituzionalità, *sub specie* di conflitto di attribuzione, che sono state proposte dal Governo (nei riguardi di normative regionali di settore) e dalle singole Regioni (nei riguardi di normativa statale generale). Dall'esame delle pronunce della Corte Costituzionale sul punto (si vedano tra le numerose, solo le più recenti n. 178/2014, n. 11/2014, n. 98/13, n. 91/13, n. 153/06) si ricava il principio secondo il quale *“la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali”*. Il principio espresso dalla Corte è peraltro desumibile dall'esame della normativa contenuta nel D. Lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (*“Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131”*), testo di natura meramente ricognitiva, che ha individuato i principi fondamentali in materia di professioni a cui le Regioni dovevano attenersi nell'esercizio della loro potestà legislativa. La questione si era ugualmente posta all'atto dell'adozione del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, che aveva previsto interventi in materia di ordinamento professionale a mezzo dello strumento della delegificazione, attuato con l'emanazione del D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137. Già in quella sede si era ritenuto che, nonostante in astratto la potestà regolamentare potesse spettare alle Regioni (trattandosi di materia rientrante nella potestà legislativa concorrente), tuttavia la natura di intervento generale, incidente anche sulle materie della libertà di impresa e della tutela della concorrenza, consentisse l'utilizzo dello strumento regolamentare statale.

In tale filone si collocano una serie di pronunce della Corte costituzionale, nelle quali è stato esclusa la competenza legislativa regionale concorrente:

- 1) l'individuazione di una professione non prevista a livello statale (sent. 319 e 353/2003);

- 2) l'istituzione di un ordine, o di un albo non previsto a livello statale (sentt. 353/2003 e 424/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie);
- 3) l'istituzione di un albo "regionale" concernente una qualunque professione già individuata a livello statale con il relativo albo (sent. 355/2005);
- 4) la disciplina "regionale" di sezioni di ordini e collegi nazionali di qualunque professione (sent. 405/2005);
- 5) la disciplina del profilo e dell'ordinamento di una professione non prevista a livello statale (sent. 319/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie).

La proposta di modifica dell'art. 117 della Costituzione, con la assegnazione della materia in discorso alla potestà legislativa statale esclusiva, si colloca pertanto nel solco di una condivisibile omogeneizzazione della disciplina, fugando tutti i dubbi riguardo alla distribuzione delle competenze normative tra Stato e Regioni, che hanno condotto al contenzioso costituzionale menzionato in precedenza.

Il direttore generale
Marco Mancinetti

OGGETTO: richiesta di dati da parte della I Commissione della Camera dei Deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale AC 2613 – rif. nota prot. 477/GAB/2014 del 17 ottobre 2014.

Si riscontra la nota in oggetto per fornire gli elementi richiesti con riferimento alla lettera 'u' dell'art. 30 del disegno di legge costituzionale AC 2613, relativo alla materia '*sistema nazionale e coordinamento della protezione civile*', ricadente nell'ambito di responsabilità dello scrivente Dipartimento.

In relazione all'analisi dell'impatto del disegno di legge AC 2613 sul contenzioso derivante dall'assetto del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a seguito della riforma dell'articolo 117 della Costituzione effettuata nel 2001, si evidenzia che il contenzioso costituzionale sulle tematiche di protezione civile non ha fatto registrare la medesima intensità di altre materie a potestà legislativa concorrente. Attualmente risulta pendente avanti alla Corte Costituzionale un unico giudizio, relativo ad una legge adottata dalla Regione Autonoma della Sardegna. Al riguardo la nuova configurazione dell'ambito di potestà legislativa dello Stato, circoscritto alle tematiche del coordinamento e del sistema nazionale, consentirà di superare i residui margini di incertezza che hanno prodotto, nel corso del tempo, e in limitate occasioni, l'insorgenza di contenziosi di rango costituzionale.

Per quanto concerne i dati tecnici che attestano l'opportunità di procedere al nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni delineato nel citato disegno di legge si evidenzia come l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva limitatamente alle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile appare perfettamente in linea con l'attuale configurazione strutturale ed organizzativa del Servizio Nazionale della Protezione Civile, come disegnato in origina dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, e come, in seguito, sviluppato ed articolato, in particolare, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 107 e 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, concernente il conferimento di compiti e funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e agli Enti Locali, attuativo della legge n. 59/1997 e successive modifiche e integrazioni.

Già la norma originaria del 1992, infatti, affidando la cura delle attività e funzioni di protezione civile non ad una sola Amministrazione o livello di governo, ma ad un Servizio Nazionale, aveva colto l'aspetto cruciale del coinvolgimento operativo di una molteplicità di soggetti per ciascuna delle 4 azioni fondamentali: previsione e prevenzione dei rischi, intervento di soccorso, superamento dell'emergenza e ritorno alle normali condizioni di vita.

In tal senso, la richiamata riforma del 1998 ha specificato, integrato e meglio articolato i ruoli e le funzioni svolte dalle Regioni e dagli Enti Locali già prefigurati nella norma originaria, ponendo le basi per l'attuale configurazione del Servizio Nazionale che vede, nelle capacità di risposta dei livelli territoriali, il primo e fondamentale livello operativo.

In tale prospettiva, la nuova specificazione introdotta con la lettera 'u' dell'art. 30 dell'AC 2613, risulta perfettamente allineata con l'attuale dimensione operativa ed organizzativa del

Servizio Nazionale basata, anche per gli eventi emergenziali di rilievo nazionale, sulla mobilitazione dei sistemi territoriali articolati nelle colonne mobili regionali e provinciali. In tal senso, infatti, la potestà esclusiva dello Stato sarà esercitata con riferimento alle finalità di coordinamento del sistema nazionale della protezione civile, assicurando la necessaria interconnessione procedurale e operativa e la complessiva capacità di risposta in previsione o in caso di eventi di emergenza di rilievo nazionale, lasciando intatta l'autonomia regionale nell'individuazione ed articolazione delle forme organizzative dei sistemi regionali di protezione civile in modo che rispondano, con sempre maggiore efficacia, alle effettive esigenze e specificità dei territori. La specificazione introdotta con la riforma costituzionale chiarisce che l'ambito di esercizio della potestà legislativa statale è quello del coordinamento, in prospettiva nazionale e internazionale, mentre resta in capo alle Regioni la potestà legislativa relativamente agli aspetti organizzativi ed alla risposta locale, assicurandosi, oltre alla migliore sinergia, la risoluzione di possibili incongruenze che potrebbero minare l'efficacia della risposta nazionale in caso di maxi-emergenza.

Relativamente, infine, ai **dati relativi all'impatto economico del disegno di legge AC 2613 in termini di risparmi per la finanza pubblica** si evidenzia che già oggi lo Stato e le Regioni concorrono, con proprie risorse, al funzionamento ed al mantenimento in efficienza del Servizio Nazionale della Protezione Civile, quanto agli assetti ed alle strutture organizzative di rispettiva competenza, anche grazie alla costante applicazione di quel principio di leale collaborazione sopra richiamato che vede nella pluralità delle sedi di confronto e raccordo, tecniche e politiche, molteplici possibilità di espressione. In tal senso la riforma non comporterà aggravii alle finanze pubbliche, quanto piuttosto, al contrario, risparmi derivanti da un migliore coordinamento delle politiche pubbliche delle diverse componenti del Servizio Nazionale, agevolando la fissazione da parte del legislatore statale di obiettivi unitari e di coordinamento chiari e ben identificati.

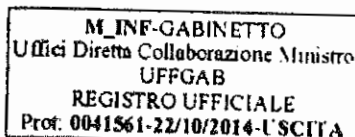
IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Gabrielli

ALL. 9

*Ministero**delle Infrastrutture e dei Trasporti*

GABINETTO DEL MINISTRO



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Capo di Gabinetto del Ministro per le riforme
costituzionali e i rapporti con il Parlamento

Oggetto: Richiesta di dati da parte della I commissione della camera dei deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale AC2613.

In ordine agli elementi richiesti con nota n. 477/GAB/2014 del 17 ottobre 2014, concernente l'argomento indicato in oggetto, si fa presente quanto segue.

L'assetto del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni a seguito della riforma dell'art 117 della Costituzione effettuata nel 2001 che, nei settori di competenza di questo Ministero, ha assoggettato alla legislazione concorrente Stato-Regioni le materie del "governo del territorio", dei "porti e aeroporti civili", nonché delle "grandi reti di trasporto e di navigazione", ha determinato situazioni di stallo e di incertezza del diritto da applicare alle stesse materie, che sono sfociate anche in contenziosi in ordine alla legittimità costituzionale delle rispettive discipline normative.

Peraltro, tale ripartizione ha creato diversità sul territorio nazionale, ostacolando programmazioni unitarie del complesso della rete dei trasporti nelle diverse modalità, con svantaggi, soprattutto, per le aree territoriali del Sud del Paese, che hanno visto sempre di più allargarsi il divario con l'assetto infrastrutturale-transportistico delle Regioni del Nord.

Riportare, con le previsioni del disegno di legge costituzionale AC 2613, le predette materie nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato, con l'aggiunta delle "infrastrutture strategiche" e delle "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio", riconoscendo, contestualmente, alle Regioni la competenza legislativa in materia "di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno" e "di dotazione infrastrutturale", significa garantire pari opportunità di crescita e di sviluppo su tutto il territorio nazionale in riferimento all'assetto infrastrutturale-transportistico, risultando, al tal fine, indispensabile sia la pianificazione organica del quadro infrastrutturale delle diverse modalità di trasporto, sia la connessione di tale pianificazione con le specifiche necessità in ambito regionale.

Peraltro, le nuove previsioni contenute nel predetto disegno di legge costituzionale, in ordine alla ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni nelle materie di competenza di questo Ministero, riconoscono l'implementazione di principi già sanciti dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003 (sulla legittimità costituzionale della cd. legge-obiettivo -L. n. 443/2001) e n. 16 del 2010, che aveva sottolineato la "trasversalità" della nozione di infrastruttura rientrante sia

in materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), che in materie di competenza esclusiva dello Stato (come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie).

Il nuovo disegno di legge di revisione costituzionale, con riferimento alle predette materie di competenza di questo Ministero, ha tenuto conto delle esigenze connesse ad una serie di importanti cambiamenti avvenuti nell'ultimo triennio quali:

- la decisione in ambito UE di un quadro di interventi "core network" e "comprehensive network" che incidono direttamente sugli assetti pianificatori ed urbanistici locali;
- l'identificazione nello stesso ambito UE di nodi metropolitani e logistici (porti, aeroporti ed interporti);
- la previsione di abrogazione delle province, di istituzione delle città metropolitane e di unioni e fusioni di comuni;

che impongono un cambiamento sostanziale del tessuto normativo che caratterizza i rapporti tra Stato e Regioni previsti dal Titolo V della Costituzione.

In particolare, partendo dall'articolata esperienza della legge obiettivo, risulta essenziale fondare una revisione costituzionale della normativa in materia di infrastrutture strategiche sui seguenti pilastri metodologici:

1. oggettività della dimensione strategica delle scelte e degli interventi su scala nazionale;
2. rapporto tra Stato e Regioni, intese come organismi aggregati in un unico contesto istituzionale quale la Conferenza Stato Regioni;
3. ruolo e valore della pianificazione UE su quella nazionale e regionale;
4. ruolo e funzione della normativa delle Regioni in termini di pianificazione e gestione del territorio regionale.

Alla luce di quanto sopra, non si può che condividere l'iniziativa operata dal Legislatore nella riformulazione dell'articolo 117 della Costituzione, in particolare per quanto attiene alla lettera z) dell'articolo 30 dell' AC 2613, in considerazione della necessità di una disciplina e di una gestione ispirate al principio dell'interesse nazionale in coerenza con quello comunitario.

Peraltro, la sistematizzazione per norma, come previsto nel disegno di legge AC 2613, della competenza esclusiva dello Stato nelle predette materie costituisce, senz'altro, elemento dirimente dei potenziali conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Ciò riveste particolare importanza soprattutto per le grandi reti di trasporto, da intendersi riferite a quelle che costituiscono il sistema delle Reti Ten, sotto il profilo della loro rilevanza a fini strategici. In questo contesto, il recupero della materia nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato appare funzionale a processi decisionali che possano meglio rispondere in termini di efficacia, da un lato, ed efficienza economica, dall'altro, anche all'esigenza di rispettare gli orizzonti temporali imposti a livello internazionale in termini di programmazione e realizzazione di dette reti.

In sostanza, la previsione della nuova ripartizione delle competenze favorisce lo snellimento dei processi decisionali, con conseguente riflesso positivo:

- sulla diminuzione del numero dei soggetti istituzionali coinvolti;

- sulla riduzione dei tempi di attuazione della normativa al fine di raggiungere gli standard degli altri Paesi europei;
- sulle procedure di realizzazione dei progetti nei vari ambiti di competenza;
- sulle risorse umane, strumentali e finanziarie correlate.

Pur non essendo possibile, data la ristrettezza dei tempi a disposizione per la risposta, effettuare una quantificazione puntuale dei risparmi derivanti dal nuovo assetto di competenze, è, comunque, di palmare evidenza l'impatto positivo dello stesso in termini economici.

A titolo meramente esemplificativo, per uno dei settori di competenza, si rappresenta la complessità attuale per procedere alla nomina delle Autorità portuali, che richiede l'intesa di questo Ministero con Regioni ed enti locali, determinando spesso lungaggini che generano anche situazioni di necessità di commissariamento, impedendo una ordinata amministrazione delle realtà portuali e causando notevoli contenziosi.

L'urgenza di nuove previsioni costituzionali in materia di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che riducano i potenziali conflitti nei vari ambiti, ivi compresi quelli di competenza di questo Ministero, risulta con evidenza anche dall'ultima Relazione 2014 della Corte Costituzionale sulla giurisprudenza della stessa Corte relativa all'anno 2013. In tale Relazione, si afferma che la Corte, nel 2013, ha adottato 326 decisioni, con un incremento del 3,16% sull'anno precedente. Di esse 145 hanno definito giudizi in via incidentale, 149 giudizi in via principale, 9 giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome, 22 giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; infine, in un caso, si è proceduto alla correzione di errori materiali.

Al riguardo, la medesima Corte osserva che:

- da tali dati si ricava che il numero dei giudizi in via incidentale è stato inferiore a quello dei giudizi in via principale, confermando una tendenza che si era già manifestata nel 2012, mentre ancora nel 2011, come in altri anni precedenti, i procedimenti incidentali erano stati la maggioranza rispetto a quelli complessivamente definiti;
- questo "sorpasso" esprime in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato-Regioni, non sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze sia legislative che amministrative;
- l'incertezza, fonte di litigiosità giudiziaria, è peraltro incrementata da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi;
- a seguito dell'esperienza di una lunga e tormentata giurisprudenza costituzionale – prima e dopo la riforma del 2001 – si impone la necessità di segnalare due esigenze tra loro complementari: da un lato è indispensabile un'energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi;
- occorre evidenziare un problema generale di squilibrio del sistema regionale italiano, cui la Corte stessa tenta con fatica di porre rimedio nei casi singoli, con l'inevitabile episodicità delle pronunce giurisdizionali;
- uno dei punti critici venuti in rilievo negli ultimi anni è la notevole forza centripeta derivante dalla necessità delle istituzioni politiche centrali (Parlamento e Governo innanzitutto) di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica dell'attuale momento

storico, con riduzione progressiva dei margini di autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti autonomi territoriali.

Si ritiene utile confrontare le predette ultime osservazioni della Corte costituzionale con quanto riferito dalla stessa in precedenti Relazioni sul proprio operato, a distanza di pochi anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Nella Relazione dell'anno 2004, la Corte riferisce che *"il contenzioso fra Stato e Regioni è oggi decisamente influenzato dagli effetti delle riforme costituzionali realizzate con le leggi costituzionali n. 1 del 1999, sull'organizzazione di governo e la potestà statutaria delle Regioni, e n. 3 del 2001, sulla modifica del titolo V, parte II, della Costituzione. Nel 2004, per la prima volta nella storia della Corte, il numero di sentenze pronunciate nei giudizi in via principale, introdotti dallo Stato e dalle Regioni, ha superato, e di molto, quello delle sentenze pronunciate nei giudizi incidentali. Il contenzioso Stato-Regioni ha impegnato la Corte come mai era avvenuto in passato, tanto da giustificare la tesi secondo cui esso sta cambiando o ha già cambiato il modo di lavorare della Corte stessa, sotto il profilo qualitativo"*.

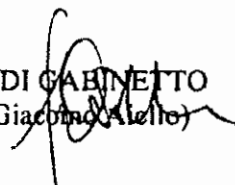
Quanto osservato induce la Corte a riportare nella predetta Relazione 2004 l'opinione di chi afferma che essa *"sia divenuta o stia divenendo, prevalentemente, la Corte dei conflitti e non più la Corte dei diritti: che cioè essa si stia trasformando, da presidio dei diritti e delle libertà costituzionali, in arbitro delle controversie fra poteri"*.

Dai dati riportati nelle Relazioni degli anni successivi al 2004 emerge che il picco dei giudizi in via principale si è registrato, altresì, nel 2005 (n.101), nel 2006 (n.113), nel 2010 (n.141), nel 2012 (n.150) e nel 2013 (n.149). Un abbassamento della conflittualità Stato-Regione è stata, invece, rilevata nel 2011 (n.91 giudizi in via principale), nel 2009 (n.82), nel 2008 (n. 64), nel 2007 (n.76).

Dal quadro d'insieme sopra descritto emerge, pertanto, che negli ultimi due anni presi in considerazione dalla Corte Costituzionale (2012 e 2013), il trend dei conflitti Stato-Regioni risulta notevolmente accresciuto, essendosi attestato il numero dei giudizi di conflittualità in via principale, come detto, a n. 150 nel 2012 e a n. 149 nel 2013.

Per quanto concerne specificatamente il contenzioso in sede di Corte Costituzionale sulle materie di competenza di questo Dicastero, si allega una tabella riepilogativa delle sentenze e delle ordinanze dal 2001 al 2014, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

IL CAPO DI CABINETTO
(Avv. Giacomo Aiello)



CONTENZIOSO CORTE COSTITUZIONALE SU MATERIE DI INTERESSE MIT

Totale sentenze nel periodo 2001-2014: 48, con una media di 3/4 sentenze per anno.

Totale ordinanze nel periodo 2001-2014: 82, con una media di 5/6 sentenze per anno.

ANNO	SENTENZE	ORDINANZE
2001	3	4
2002	==	2
2003	4	3
2004	4	5
2005	5	5
2006	2	8
2007	2	10
2008	4	9
2009	4	11
2010	5	4
2011	4	7
2012	3	5
2013	5	6
2014	3	3

ELEMENTI INFORMALI RICEVUTI DAL MINISTERO DELL'AMBIENTE

D'ordine del Prof. Marcello Cecchetti, Vice Capo Vicario dello scrivente Ufficio Legislativo, in riscontro alla nota di codesto Dipartimento prot. n. 477/GAB/2014 del 17 ottobre 2014, concernente la richiesta di elementi informativi per l'istruttoria legislativa sul provvedimento di riforma costituzionale AC 2613, si rappresenta quanto segue.

Il testo dell'articolo 26 dell'originario disegno di legge, divenuto articolo 30 nel corso dell'esame, sostituisce l'articolo 117 Cost., rimodulando l'assetto delle competenze normative tra Stato e Regioni.

La competenza in materia *ambiente ed ecosistema* rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, mutando tuttavia denominazione da "*s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" a "*s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;*".

La modifica operata dal ddl in questione, eliminando il termine "tutela" e di conseguenza la sua connotazione finalistica, appare andare nella stessa direzione della Corte Costituzionale, la quale, dopo la riforma del titolo V e soprattutto con la svolta giurisprudenziale del 2007, ha adottato una lettura decisamente estensiva dell'ambito materiale della competenza normativa esclusiva riconosciuta allo Stato.

Infatti, a partire dalle sentenze n. 367 e 378 del 2007, la giurisprudenza costituzionale ha segnato un nuovo indirizzo - ormai stabilizzatosi - nell'interpretazione dell'istanza unitaria sottesa all'attuale testo della lettera s) del secondo comma dell' art.117 Cost., affermando che la tutela ambientale deve considerarsi una "*materia in senso tecnico*", a carattere trasversale e dotata di natura al contempo oggettiva e finalistica, stabilendo inoltre che l'ambiente è un bene materiale costituzionalmente protetto e di conseguenza, in ragione dell'esclusività della competenza dello Stato in tale ambito, che le competenze regionali non possono avere come scopo anche la tutela dell'ambiente.

Viene affermato, anche, che l'intervento dello Stato non può essere ridotto a fissazione di standard minimi di tutela validi per tutto il territorio nazionale, ma deve prevedere una tutela dell'ambiente "adeguata e non riducibile", mentre le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze (salute, governo del territorio, ecc.), possono stabilire livelli di tutela anche più elevati e rigorosi, al fine, però, di meglio esercitare le proprie competenze e non per apprestare una maggiore tutela ambientale, già adeguatamente predisposta dallo Stato (sentenza n. 61 del 2009).

Con la sentenza n. 300 del 2013, la Corte ribadisce che è riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex multis, sentenze n. 249 del 2009, n. 62 del 2008). La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, viene dunque a funzionare come un limite alla normativa che le Regioni e le Province autonome dettano in altri ambiti materiali di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007) ma possono incrementare gli standard di tutela quando ciò non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenza n. 145 e 58 del 2013).

La *ratio* delle modifiche apportate dal ddl in esame all'articolo 117 Cost. appare quindi idonea a rendere definitivamente più chiaro l'assetto delle competenze normative in ambito ambientale, con il conseguente e prevedibile effetto di una ulteriore stabilizzazione del

contenzioso costituzionale sui livelli attuali; resta aperta, peraltro, la questione del fondamento delle competenze normative regionali in questa materia, molto spesso necessarie in ragione delle numerose funzioni amministrative da allocare alle Regioni, ma subordinate ad esplicite e puntuali previsioni della legislazione nazionale.

Il medesimo articolo 30 del ddl indicato in oggetto, inoltre, sopprime il terzo comma dell'articolo 117 Cost., relativo alla competenza concorrente, includendo alcune materie ivi previste nel secondo comma relativo alla competenza esclusiva dello Stato.

Tra le materie di competenza esclusiva statale di nuova introduzione viene prevista alla lettera u) *“disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;”*.

Inoltre, il nuovo testo del terzo comma dell'articolo 117 Cost. elenca le materie di potestà legislativa esclusiva delle Regioni, tra cui ricomprende la *“pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno”* specificando nell'ultimo periodo *“nonché in ogni materia non espressamente riservata allo Stato”*.

Dal combinato disposto dal secondo e terzo comma del citato articolo 117, la materia *“governo del territorio”* potrebbe definirsi di competenza esclusiva dello Stato ma *“limitata”*, in quanto l'intervento normativo statale viene circoscritto ad una particolare tipologia di disciplina identificata con l'espressione **“disposizioni generali e comuni”**.

Poiché queste ultime non paiono molto dissimili, nella sostanza, dai *“principi generali”* riservati al legislatore statale nelle attuali materie di legislazione concorrente, l'impatto della modifica rispetto alla situazione attuale potrebbe non essere così rilevante da rendere più fluidi i rapporti tra i poteri legislativi e assicurare così l'auspicata riduzione del contenzioso costituzionale.

Anzi, nel caso in cui l'espressione *“disposizioni generali e comuni”* debba essere considerata quale parametro giuridico effettivamente *“nuovo”* rispetto al diritto positivo vigente, l'effetto conseguente potrebbe essere persino quello di comportare un aumento del contenzioso costituzionale, in considerazione dei tempi fisiologici necessari a definire e ad assimilare tali nuovi concetti sul piano dell'interpretazione giurisprudenziale e delle prassi legislative, considerato altresì che, nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato è titolare anche del potere regolamentare.

Cordialmente
Paola Corradi

ALL. II



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI
LE AUTONOMIE E LO SPORT

UFFICIO II - UFFICIO PER L'ESAME DI LEGITTIMITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
E DELLE PROVINCE AUTONOME ED IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

ROMA, 20 OTTOBRE 2014

RELAZIONE

OGGETTO : Richiesta di dati da parte della I Commissione della Camera dei Deputati per l'istruttoria del testo di riforma Costituzionale AC 2613

In relazione alla richiesta in oggetto, si rappresenta, preliminarmente, che questo Ufficio provvede all'esame e alla relativa attività istruttoria di tutte le leggi delle Regioni e delle Province autonome poste all'esame del Governo ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, sia sotto il profilo della legittimità costituzionale sia sotto quello della compatibilità con la normativa statale e comunitaria vigente in materia. Esso si articola nei Servizi IV, V , VI e VII del Dipartimento.

1. Impugnative

Dall'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, operata con Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, a tutto il 15 ottobre 2014, l'Ufficio ha esaminato e sottoposto al Consiglio dei Ministri n. **8208** leggi delle Regioni e delle Province autonome.

Il Governo ha deliberato l'impugnativa di n. **871** leggi regionali, comprensive di quelle per le quali il Governo ha successivamente deliberato la rinuncia, totale o parziale, per sopravvenuta modifica/ abrogazione legislativa.

In particolare, al fine di dare ulteriori elementi utili a soddisfare la richiesta in oggetto, appare opportuno evidenziare i predetti dati in relazione alle competenze attribuite ai singoli Servizi .

Il Servizio IV svolge la propria attività nelle materie afferenti il settore economico-finanziario in particolare in materia di bilancio, di entrate e di spesa in termini di competenza e di cassa, nonché di finanza pubblica vigilando, in particolare, sulle leggi di stabilità regionali e provinciali ed i relativi collegati nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci, del principio di coordinamento della finanza pubblica, dell'obbligo di copertura finanziaria (art. 81 della Costituzione), del sistema tributario e contabile.

Nello specifico, il Servizio ha esaminato e sottoposto al Consiglio dei Ministri n. 2137 leggi delle Regioni e delle Province autonome. Il Governo ha deliberato l'impugnativa di n. 193 leggi regionali, secondo il seguente prospetto:

	impugnative	rinunce	Rinunce parziali
2014	9	0	0
2013	11	2	5
2012	26	4	8
2011	19	4	7
2010	15	2	3
2009	10	5	1
2008	4	3	0
2007	3	2	2
2006	7	6	2
2005	4	1	2
2004	6	2	0
2003	4	1	0
2002	12	1	0

La Corte Costituzionale, sul predetto contenzioso, ha emanato dal 2002 al 15 ottobre 2014 n. 181 sentenze.

Il Servizio V svolge la propria attività nelle materie afferenti le **politiche del territorio** ed in quelle relative al **settore economico- produttivo**, curando il controllo di costituzionalità della legislazione regionale e provinciale nelle **materia di ambiente e paesaggio, governo del territorio, contratti pubblici, energia, industria, servizi pubblici di rilevanza economica, urbanistica, edilizia, trasporti, commercio, turismo, agricoltura, artigianato.**

Nello specifico, il Servizio ha esaminato e sottoposto al Consiglio dei Ministri **n. 2812** leggi delle Regioni e delle Province autonome. Il Governo ha deliberato l'impugnativa di **n. 366** leggi regionali, secondo il seguente prospetto :

	Impugnative	rinunce	Rinunce parziali
2014	17	0	0
2013	29	5	1
2012	34	12	4
2011	32	6	3
2010	23	4	1
2009	18	9	0
2008	27	7	0
2007	14	3	0
2006	10	3	0
2005	21	1	4
2004	32	4	0
2003	15	1	0
2002	23	2	0

La Corte Costituzionale, sul predetto contenzioso, ha emanato dal 2002 al 15 ottobre 2014 **n. 267** sentenze.

Il Servizio VI svolge la propria attività nelle materie afferenti alle **politiche ordinamentali e agli statuti**, poste all'esame del Governo anche con riferimento all' articolo 123 della Costituzione, curando il controllo di costituzionalità della legislazione regionale e provinciale in **materia di statuti regionali, legislazione elettorale, ordinamento degli enti locali, ordinamento del personale, organizzazione regionale e sistema informativo, polizia locale e sicurezza, e ordinamento comunitario.**

Nello specifico , il Servizio VI ha esaminato e sottoposto al Consiglio dei Ministri **n. 1422** leggi delle Regioni e delle Province autonome.

Il Governo ha deliberato l'impugnativa di **n. 127** leggi regionali, secondo il seguente prospetto :

	Impugnative	rinunce	Rinunce parziali
2014	3	1	0
2013	5	2	0
2012	6	5	0
2011	10	2	3
2010	9	1	0
2009	8	6	0
2008	6	1	1
2007	3	0	0
2006	4	0	0
2005	17	1	0
2004	14	1	0
2003	5	1	0
2002	11	1	0

La Corte Costituzionale, sul predetto contenzioso, ha emanato dal 2002 al 15 ottobre 2014 **n. 121** sentenze.

Il Servizio VII svolge la propria attività nelle materie **sociali, sanitarie e culturali**, curando il controllo di costituzionalità delle leggi emanate dalle Regioni e dalle Province autonome nelle **materie riguardanti la tutela della salute e del lavoro, i servizi sociali, l'istruzione, la ricerca scientifica e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali**. Nell'esame delle leggi in materia sanitaria emanate dalle Regioni che versano in una situazione di disavanzi nel settore sanitario e che hanno stipulato un accordo con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, il Servizio verifica la compatibilità delle previsioni normative regionali con gli impegni derivanti dal menzionato accordo e dal relativo Piano di rientro.

Nello specifico, il Servizio ha esaminato e sottoposto al Consiglio dei Ministri n. 1837 leggi delle Regioni e delle Province autonome.

Il Governo ha deliberato l'impugnativa di n. 185 leggi regionali, secondo il seguente prospetto :

	impugnative	rinunce	Rinunce parziali
2014	8	1	0
2013	8	5	0
2012	22	6	0
2011	9	5	0
2010	12	3	1
2009	16	5	1
2008	8	1	0
2007	4	2	0
2006	6	4	2
2005	17	1	1
2004	13	2	0
2003	9	1	0
2002	13	1	0

La Corte Costituzionale, sul predetto contenzioso, ha emanato dal 2002 al 15 ottobre 2014 n. 174 sentenze.

2 . Sentenze

In relazione alle pronunce della Corte Costituzionale, di seguito si riportano :

- un prospetto nel quale è evidenziato il numero delle sentenze emanate ogni anno (dal 2002 al 2014), ripartendole tra quelle favorevoli allo Stato e quelle favorevoli alle Regioni, con le relative percentuali;
- una nota nella quale sono indicati gli estremi delle predette decisioni della Consulta.

PROSPETTO ESITO SENTENZE

	TOTALE	A FAVORE STATO	A FAVORE REGIONE
2002	5	4 (80%)	1 (20%)
2003	23	19 (83%)	4 (17%)
2004	32	12 (38%)	20 (62%)
2005	48	26 (54%)	22 (46%)
2006	65	42 (65%)	23 (35%)
2007	21	12 (57%)	9 (43%)
2008	29	18 (62%)	11 (38%)
2009	31	26 (84%)	5 (16%)
2010	71	57 (80%)	14 (20%)
2011	58	49 (84%)	9 (16%)
2012	68	57 (84%)	11 (16%)
2013	93	82 (88%)	11 (12%)
2014	43	39 (91%)	4 (9%)

**NOTA RELATIVA ALLE DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE
DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V - RICORSI
DEL GOVERNO SU LEGGI REGIONALI**

Le decisioni sono complessivamente 738, delle quali 587 sentenze e 151 ordinanze.

Delle 587 sentenze, 312 sono a favore dello Stato, 138 sono a favore delle Regioni e 130 sono parzialmente a favore dello Stato (le censure accolte sono state sollevate dal Governo su proposta del Ministro per gli AA.RR. e riguardano punti di fondamentale interesse). 7 sentenze dichiarano la cessazione della materia del contendere.

Le 151 ordinanze, invece, sono suddivise in: 142 dichiarazioni di cessazione della materia del contendere (a seguito di concertazione e modifiche delle leggi regionali); 7 dichiarazioni di inammissibilità; 1 dichiarazione di sospensione del giudizio con trasmissione degli atti alla Corte e giustizia CE; 1 rinvio.

Una delibera di impugnativa del Governo non è stata depositata dall'Avvocatura in Corte Costituzionale.

A) Elenco delle n. 587 sentenze :**Anno 2002:**

282 - 407 - 438 - 533 - 536

Anno 2003:

48 - 49 - 94 - 196 - 201 - 213 - 222 - 226 - 242 - 274 - 296 - 297 - 307 - 311 -
312 - 313 - 315 - 324 - 327 - 331 - 338 - 353 - 359

Anno 2004:

2 - 7 - 8 - 34 - 43 - 69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 74 - 75 - 112 - 134 - 140 - 162 - 166 -
167 - 172 - 173 - 176 - 185 - 198 - 205 - 227 - 229 - 237 - 259 - 372 - 378 - 379
- 429 -

Anno 2005:

26 - 34 - 62 - 65 - 95 - 106 - 108 - 120 - 150 - 159 - 167 - 172 - 173 - 190 - 202
- 203 - 214 - 232 - 271 - 277 - 286 - 300 - 304 - 319 - 321 - 323 - 335 - 355 -
360 - 378 - 387 - 388 - 391 - 393 - 397 - 405 - 406 - 407 - 424 - 431 - 445 - 450
- 455 - 456 - 462 - 465 - 467 - 469

Anno 2006 :

3 – 12 – 22 – 29 – 30 – 32 – 40 – 42 – 49 – 51 – 59 – 62 – 75 – 80 – 81 – 102 – 103 –
105 – 129 – 132 – 139 – 153 – 156 – 173 – 175 – 181 – 182 – 205 – 211 – 212 – 213
– 215 – 233 – 237 – 238 – 239 – 246 – 247 – 248 – 253 – 265 – 267 – 284 – 322 –
323 – 363 – 364 – 365 – 370 – 391 – 396 – 397 – 398 – 405 – 406 – 412 – 413 – 422 –
423 – 424 – 425 – 440 – 447 – 449 – 450 –

Anno 2007 :

21 – 24 – 57 – 64 – 81 – 178 – 188 – 221 – 238 – 268 – 269 – 275 – 286 – 300 – 365
– 373 – 378 – 402 – 431 – 451 – 454 –

Anno 2008 :

10 – 25 – 27 – 62 – 73 – 93 – 102 – 131 – 180 – 200 – 201 – 220 – 232 – 250 – 277 –
285 – 320 – 322 – 342 – 368 – 372 – 386 – 387 – 405 – 411 – 428 – 437 – 438 – 439

Anno 2009 :

9 – 18 – 25 – 54 – 61 – 138 – 159 – 160 – 164 – 165 – 213 – 215 – 216 – 248 – 252 –
253 – 271 – 272 – 282 – 283 – 290 – 293 – 295 – 299 – 307 – 314 – 315 – 316 – 318
– 319 – 328

Anno 2010 :

1 – 2 – 4 – 9 – 29 – 45 – 67 – 68 – 70 – 100 – 101 – 104 – 112 – 119 – 120 – 122 –
123 – 124 – 125 – 127 – 131 – 132 – 134 – 141 – 142 – 149 – 150 – 151 – 167 – 168 –
169 – 170 – 178 – 179 – 180 – 181 – 186 – 193 – 194 – 195 – 199 – 200 – 213 – 216
– 221 – 223 – 225 – 233 – 234 – 235 – 245 – 254 – 255 – 266 – 269 – 299 – 300 –
309 – 312 – 313 – 314 – 331 – 332 – 333 – 334 – 340 – 345 – 350 – 357 – 361 – 373

Anno 2011 :

7 – 8 – 35 – 36 – 40 – 43 – 44 – 45 – 52 – 53 – 60 – 61 – 67 – 68 – 69 – 70 – 77 – 78
– 88 – 89 – 94 – 106 – 107 – 108 – 114 – 122 – 123 – 127 – 129 – 150 – 151 – 155 –
163 – 170 – 182 – 185 – 187 – 189 – 190 – 191 – 192 – 209 – 213 – 217 – 227 – 229
– 230 – 235 – 263 – 272 – 299 – 300 – 308 – 310 – 320 – 323 – 325 – 339 –

Anno 2012:

2 – 14 – 16 – 18 – 20 – 30 – 32 – 33 – 34 – 35 – 50 – 51 – 52 – 53 – 54 – 55 – 62 – 63
– 66 – 70 – 74 – 79 – 85 – 86 – 90 – 91 – 99 – 100 – 105 – 108 – 114 – 115 – 116 –
129 – 131 – 133 – 158 – 159 – 160 – 161 – 171 – 189 – 191 – 192 – 201 – 211 – 212
– 213 – 214 – 217 – 219 – 226 – 231 – 243 – 245 – 256 – 259 – 260 – 262 – 274 –
278 – 288 – 289 – 290 – 291 – 292 – 309 – 310 –

Anno 2013 :

2 – 3 – 4 – 18 – 19 – 22 – 26 – 27 – 28 – 36 – 38 – 50 – 58 – 64 – 65 – 66 – 67 – 70 –
72 – 73 – 76 – 77 – 79 – 93 – 98 – 101 – 104 – 105 – 117 – 118 – 130 – 132 – 133 –
137 – 138 – 139 – 141 – 145 – 152 – 153 – 162 – 167 – 171 – 172 – 178 – 180 – 181 –
182 – 187 – 189 – 193 – 194 – 209 – 211 – 212 – 218 – 221 – 222 – 227 – 228 – 233
– 238 – 241 – 245 – 246 – 250 – 251 – 255 – 256 – 259 – 260 – 264 – 266 – 272 –
277 – 282 – 285 – 286 – 287 – 288 – 289 – 290 – 292 – 298 – 299 – 300 – 303 – 307
– 308 – 309 – 311 – 312 – 315 –

Anno 2014 :

2 – 4 – 8 – 11 – 17 – 19 – 27 – 35 – 40 – 49 – 54 – 62 – 68 – 70 – 85 – 86 – 87 – 97 –
104 – 107 – 108 – 110 – 111 – 119 – 125 – 126 – 134 – 136 – 141 – 165 – 167 – 168
– 173 – 178 – 181 – 188 – 189 – 190 – 197 – 199 – 209 – 210 – 224 -

B) Elenco delle n. 151 ordinanze:

Anno 2002:

358 – 443

Anno 2003:

15 – 281 – 292 – 342 – 357

Anno 2004:

33 – 48 – 137 – 203 – 243 – 416 – 432

Anno 2005:

20 – 40 – 329 – 353 – 412 – 426 – 428 – 474 – 477 – 478

Anno 2006:

5 – 11 – 99 – 163 – 230 – 344 – 345 – 356 – 417 – 418

Anno 2007:

69 – 90 – 175 – 299 – 313 – 346 – 375 – 398 – 422 – 427 – 428 – 441 – 442 – 457

Anno 2008:

24 – 42 – 103 – 198 – 283 – 353 – 388 – 418

Anno 2009 :

48 – 53 – 136 – 153 – 189 – 199 – 292 – 304 – 312

Anno 2010 :

8 – 14 – 63 – 75 – 79 – 90 – 92 – 99 – 117 – 118 – 126 – 136 – 137 – 147 – 148 – 159
– 185 – 202 – 206 – 231 – 238 – 239 – 240 – 244 – 262 – 275 – 305 – 323 – 330 348
– 357 –

Anno 2011 :

51 – 110 – 148 – 160 – 168 – 204 – 238 – 256 – 292 –

Anno 2012 :

29 – 83 – 89 – 98 – 122 – 123 – 128 – 152 – 197 – 210 – 247 – 266 – 282 – 283 – 302

Anno 2013 :

11 – 31 – 37 – 45 – 48 – 54 – 89 – 113 – 127 – 155 – 165 – 199 – 200 – 208 – 240 –
249 – 253 – 258 – 268 – 270 – 271 – 284 – 316 –

Anno 2014 :

31 – 34 – 38 – 78 – 102 – 103 – 117 – 118 – 160 – 233 -

3. Conclusioni

Si sottolinea che la non perfetta corrispondenza tra il numero delle impugnative e quello delle decisioni della Corte Costituzionale risente del fatto che numerose sono state le formali rinunce da parte del Governo, dovute a sopravvenute modifiche legislative regionali o a un mutato quadro normativo statale di riferimento, oltre al fatto che alcuni ricorsi risultano ancora pendenti.

Si rimane comunque a disposizione, ove si ritenesse necessario, a fornire ogni ulteriore elemento o approfondimento, in merito ai dati forniti.

Il Direttore dell'Ufficio
Eugenio Gallozzi

**ULTERIORI ELEMENTI INFORMATIVI FORNITI DAL GOVERNO, AI
SENSI DELL'ARTICOLO 79, COMMA 5, DEL REGOLAMENTO
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la politica istituzionale*

**ELEMENTI INFORMATIVI SUL D.D.L. COST. 2613
RICHIESTI AI SENSI DELL'ART. 70, COMMA 5, DEL REGOLAMENTO DELLA
CAMERA.**

Si riporta di seguito, una sintesi degli elementi informativi relativi alla richiesta istruttoria della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 17 ottobre 2014.

1- Ministero dello Sviluppo economico: "mercati assicurativi (lettera e), commercio con l'estero (lettera g), produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (lettera v) (si veda allegato 1)

In materia di "mercati assicurativi" la specificazione della competenza statale esclusiva contenuta nel provvedimento conferma nel diritto positivo una materia implicitamente rientrante nella fattispecie "mercati finanziari e concorrenza", già di monopolio del legislatore statale. La natura finora non controversa della competenza statale esclusiva nella materia in oggetto è comprovata dall'assenza di contenzioso costituzionale sul punto.

Non risulta oggetto di contenzioso in via principale la materia del "commercio con l'estero". La ridefinizione competenziale di questo profilo appare di notevole opportunità sotto un profilo strategico: l'imputazione alla competenza esclusiva dello Stato può risolvere le disomogeneità riscontrate a livello geografico sul territorio nazionale sia da un punto di vista di qualità di *outcome* che di spesa. Infatti la gestione accentrata delle risorse stanziare può realizzare "un risparmio in termini di minori risorse impiegate dalle Regioni per le istruttorie e le attività necessarie a gestire i programmi (delle politiche di internazionalizzazione)".

Anche con riferimento all'indivisibilità dell'attività di *"trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica"* non si sono riscontrati nella prassi giurisprudenziale dubbi forieri di contenzioso (se non nel caso isolato della l. 239/2004, di riordino del settore energetico). Lo stesso giudice delle leggi si è espresso nella sentenza 383/2005 in favore del riconoscimento in capo allo Stato di una potestà autorizzatoria in materia di costruzione ed esercizio di elettrodotti. Stesse considerazioni valgono, *de plano*, per la *"produzione di energia"*.

Il problema del contenzioso costituzionale non ha invece risparmiato la materia delle *"energie rinnovabili"*, nella quale l'attribuzione in via esclusiva allo Stato delle relative competenze non può che essere un dato importante, con effetto deflattivo nei confronti dei giudizi in via d'azione (benché probabilmente non su quelli già pendenti, stante l'ultrattività delle norme regionali in attesa della nuova disciplina statale).

Anche la riconduzione alla potestà legislativa statale degli impianti e delle reti strategiche consentirà di snellire notevolmente le procedure amministrative e decisionali di cui si è lamentata più volte la farraginosità, superando *"l'inadeguatezza dell'attuale sistema di governance autorizzatoria"*, tanto più se, alla modifica costituzionale, farà seguito la previsione di una *competent authority*.

In conclusione non solo la riforma va nella direzione suggerita dalla Corte costituzionale in merito all'esigenza di governo unitario di un settore strategico come quello energetico, ma favorirà altresì l'ottimizzazione e razionalizzazione del sistema burocratico con conseguenze favorevoli sul gettito fiscale.

2- Ministero della semplificazione e della pubblica Amministrazione: "norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni" (lettera g) (si veda allegato 2)

La novella ascrive alla competenza esclusiva statale materie sostanzialmente *"nuove"*, in quanto non esplicitate nel testo del vigente art. 117 Cost.. Considerate perciò sino ad ora discipline afferenti a diverse materie, esse così vengono definitivamente attratte nella sfera di competenza del legislatore statale, colmando una vistosa lacuna ordinamentale e consolidando di fatto una situazione già in essere che ha sostanzialmente ricevuto l'avallo della Corte costituzionale (sent. 401/2007).

L'intervenuta chiarificazione *"determinerà un abbattimento del contenzioso costituzionale, dal momento che consentirà di superare i dubbi interpretativi collegati all'attuazione del testo vigente"*.

3- Ministero della salute: "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute" (lettera m) (si veda allegato 3)

La riforma trasferisce la materia "tutela della salute" dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato. La scelta va salutata con favore alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha evidenziato la mobilità e l'incertezza dei confini tra la materia (esclusivamente statale) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ex art. 117, II c., lettera m) e quella della tutela della salute (concorrente, ex art. 117 Cost., III c.). Come ha sottolineato la Corte costituzionale, "è, infatti, evidente che il limite della competenza esclusiva statale appena ricordata rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di «tutela della salute» può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate" (ex multis, Corte cost. 271/2008). Questa difficoltà di distinguere nettamente le due materie (trasversali) è stata inevitabilmente causa di contenzioso costituzionale. La nuova formulazione permetterà allo Stato di intervenire anche "con norme di dettaglio (purché "comuni") ogniquale volta risulti necessario garantire uniformità sul territorio nazionale a tutela della salute". Il medesimo ragionamento vale anche per quelle materie che toccano comunque la competenza del Ministero della salute (nelle quali l'esclusività della competenza legislativa attrarrà anche quella regolamentare): professioni (sanitarie), ricerca scientifica e tecnologica e sicurezza alimentare.

4- Ministero del lavoro e delle politiche sociali: "disposizioni generali e comuni per la tutela e la sicurezza del lavoro (lettera m), previdenza complementare e integrativa" (lettera o) (si veda allegato 4)

Rispetto all'assetto vigente, la riconduzione della materia alla competenza esclusiva dello Stato "si iscrive in un quadro regolatorio più omogeneo, corrispondendo ad un principio di interesse nazionale e consentendo maggiore uniformità delle tutele". Si viene così a ridefinire il vigente "quadro di competenze legislative alquanto articolato, che ha prodotto molteplici sovrapposizioni ed incongruenze". In conclusione: "un intervento normativo volto a riportare la tematica della salute e sicurezza sul lavoro nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato sarebbe quanto mai auspicabile".

In materia di previdenza complementare non risultano contenziosi tra Stato e Regioni.

5- Ministero dell'Interno: "ordinamento di comuni e città metropolitane, disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni" (lettera p) (si veda allegato 5)

La novella è valutata positivamente in quanto attrae nella competenza esclusiva statale la *governance* del sistema delle autonomie e l'adozione di norme di natura ordinamentale non

direttamente riconducibili all'attuale formulazione dell'art. 117 Cost.. Tuttavia la limitazione della potestà esclusiva alle disposizioni di principio può essere foriera della reintroduzione surrettizia di spazi di legislazione concorrente.

Parimenti salutata con favore è la modifica del riparto di competenze in materia di *protezione civile*, peraltro coerente con la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, Corte cost. 254/2010 e 182/2006), posto che *"sistemi differenziati di intervento regionale sarebbero suscettibili di inficiare sia il principio di uguaglianza sia l'azione statale per le calamità che travalicano i confini del territorio della singola regione"*.

6- Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo: "tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo" (lettera s) (si veda allegato 6)

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta con decisione negli ultimi anni per rafforzare il ruolo dello Stato nell'attività normativa di competenza concorrente in materia di *"valorizzazione dei beni culturali"* (Corte cost. 94/2003, 9 e 26/2004, 193/2013), con lo scopo di *"disciplinare gli standard minimi di valorizzazione comuni sull'intero territorio nazionale"*. La riforma porta quindi a compimento un *acquis* giurisprudenziale ormai consolidato.

Lo stesso può dirsi in riferimento alla *"promozione del turismo"*, materia appartenente di fatto alla competenza residuale delle Regioni ma che, in virtù della cd. *chiamata in sussidiarietà*, è naturalmente attratta nella competenza dello Stato in ragione dell'importanza strategica del turismo per l'economia nazionale.

L'esigenza di definire *standard* qualitativi e una rete di servizi uniforme sul territorio giustificano di fatto, secondo la Corte, l'esistenza di una cabina di regia nazionale (Corte cost. 214/2006, 88/2007, 76/2009, 80/2012). Lo stesso dicasi per quanto concerne la materia della *"tutela e valorizzazione del paesaggio"*.

L'opportunità della riforma risiederebbe quindi anche nell'esigenza di definire con certezza i confini tra legislazione statale e regionale fissati dalla Corte costituzionale.

7- Ministero della Giustizia: "ordinamento delle professioni" (lettera t) (si veda allegato 7)

Non risulta, allo stato, contenzioso che coinvolga il Ministero ai sensi del 117 Cost., per questioni di applicazione o comunque di vigenza di normativa regionale in materia di libere professioni.

In sede di conflitto di attribuzioni, tuttavia, la Corte costituzionale ha più volte affermato che, *“l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato”* (Corte cost. 178/2014), escludendo che la Regione possa individuare professioni non previste a livello statale (Corte cost. 319 e 353/2003) e istituire albi “regionali” di professioni già inquadrati in un albo statale (sent. 405/2005).

L’assegnazione della materia delle professioni alla potestà statale esclusiva si colloca nel solco di una *“condivisibile omogeneizzazione della disciplina”*, fugando tutti i dubbi riguardo alla distribuzione delle competenze normative fra Stato e regioni. Tale modifica recepisce scrupolosamente le statuizioni della giurisprudenza costituzionale in materia.

8- Ministero dell’Interno e Presidenza del Consiglio – Dip. Protezione civile:
“sistema nazionale e coordinamento della protezione civile” (lettera u) (si veda allegato 8)

Il contenzioso costituzionale sulle tematiche di protezione civile non ha fatto registrare la medesima intensità di altre materie a potestà legislativa concorrente. Attualmente risulta pendente presso la Corte Costituzionale un unico giudizio. La nuova configurazione dell’ambito di potestà legislativa dello Stato consentirà di superare i residui margini di incertezza che hanno prodotto, in limitate occasioni, l’insorgenza di contenziosi di rango costituzionale. Per quanto concerne i dati tecnici che attestano l’opportunità di procedere al nuovo riparto delle competenze legislative, si evidenzia come l’attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva limitatamente alle disposizioni in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile appare perfettamente in linea con l’attuale configurazione strutturale ed organizzativa del Servizio Nazionale della Protezione Civile. La specificazione introdotta con la riforma costituzionale chiarisce che l’ambito di esercizio della potestà legislativa statale è quello del coordinamento, in prospettiva nazionale e internazionale, mentre resta in capo alle Regioni la potestà legislativa relativamente agli aspetti organizzativi ed alla risposta locale.

Relativamente, infine, ai dati relativi all’impatto economico del disegno di legge AC 2613, si evidenzia che già oggi lo Stato e le Regioni concorrono, con proprie risorse, al funzionamento ed al mantenimento in efficienza del Servizio Nazionale della Protezione Civile. In tal senso la riforma non comporterà aggravii alle finanze pubbliche, quanto piuttosto, al contrario, risparmi derivanti da un migliore coordinamento delle politiche pubbliche delle diverse componenti del Servizio Nazionale.

9- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio (lettera u), ordinamento della comunicazione (lettera t), infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale (lettera z)" (si veda allegato 9)

L'inclusione di tali materie nell'ambito della competenza esclusiva statale, con l'aggiunta delle infrastrutture strategiche e delle disposizioni comuni sul governo del territorio (riconoscendo però contestualmente in capo alle regioni la competenza in materia di pianificazione del territorio e dotazione infrastrutturale) garantisce *"pari opportunità di crescita e di sviluppo su tutto il territorio nazionale in riferimento all'assetto infrastrutturale-transportistico"*. La riforma si muove quindi nel solco tracciato da Corte costituzionale 303/2003 (pronuncia in materia della cd. legge-obiettivo n. 443/2001) e 16/2010, che hanno sottolineato la trasversalità della nozione di infrastruttura. La riforma contribuirà indirettamente quindi alla deflazione del contenzioso (presumibilmente anche amministrativo e giudiziario) perché favorirà lo snellimento dei processi decisionali, riducendo il numero dei soggetti coinvolti e il tempo di attuazione della normativa e ingenerando una razionalizzazione delle risorse umane e strumentali correlate. In questo senso risulta *"di palmare evidenza l'impatto positivo del nuovo assetto di competenze in termini economici"*.

10- Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare: "ambiente ed ecosistema (lettera s), disposizioni generali e comuni sul governo del territorio (lettera u)" (si veda allegato 10)

La competenza in materia di *"ambiente ed ecosistema"* rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, mutando tuttavia denominazione. La modifica operata dal testo di riforma, eliminando il termine *"tutela"* e di conseguenza la sua connotazione finalistica, appare andare nella stessa direzione indicata più volte dalla Corte Costituzionale. La *ratio* delle modifiche apportate dal testo in esame all'articolo 117 Cost. appare quindi idonea a rendere più chiaro l'assetto delle competenze normative in ambito ambientale, con il conseguente e prevedibile effetto di una ulteriore stabilizzazione del contenzioso costituzionale sui livelli attuali.

In base al combinato disposto del secondo e del terzo comma del citato articolo 117 Cost., la materia *"governo del territorio"* potrebbe definirsi di competenza esclusiva dello Stato ma *"limitata"*, in quanto l'intervento normativo statale viene circoscritto ad una particolare tipologia di disciplina identificata con l'espressione *"disposizioni generali e comuni"*. Poiché queste ultime non paiono molto dissimili, nella sostanza, dai *"principi generali"* riservati al legislatore statale nelle

attuali materie di legislazione concorrente, l'impatto della modifica rispetto alla situazione attuale potrebbe non essere così rilevante da rendere più fluidi i rapporti tra i poteri legislativi e assicurare così l'auspicata riduzione del contenzioso costituzionale.

11- Ministero per gli affari regionali (si veda allegato 11)

Dall'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, operata con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, a tutto il 15 ottobre 2014, l'Ufficio per l'esame di legittimità della legislazione regionale e delle Province autonome ed il contenzioso costituzionale del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha esaminato e sottoposto al Consiglio dei Ministri 8208 leggi delle Regioni e delle Province autonome.

Il Governo ha deliberato l'impugnativa di 871 leggi regionali, comprensive di quelle per le quali il Governo ha successivamente deliberato la rinuncia, totale o parziale, per sopravvenuta modifica/ abrogazione legislativa. *Per il dettaglio dei dati si rinvia all'allegato.*

12- Ministero dell'Università, dell'istruzione e della ricerca: "disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica" (lettera n)" (si veda allegato 12)

La nuova formulazione della lettera n) dell'art. 117 Cost. pare garantire, attraverso la previsione della competenza esclusiva statale, l'unitarietà del sistema universitario, estendendola opportunamente all'ordinamento scolastico (sulla scorta di Corte Cost. 200/2009) e alla programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica.

L'attribuzione in via residuale alle Regioni di *"ogni materia non espressamente riservata"* allo Stato potrebbe tuttavia fare sorgere qualche complicazione nella materia in oggetto. Infatti, *"considerata la delicatezza e l'importanza della materia scolastica e la necessità di garantire omogeneità sul territorio nazionale anche in vista della prossima riforma della scuola, non si può tacere una certa preoccupazione nel demandare al livello regionale tutto ciò che non siano norme generali o relative all'ordinamento scolastico (le uniche materie espressamente riservate allo Stato)"*.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
ACQUA - Ufficio Legislativo
di CASALE DI STURIA
Pag. n. 0003415 - 28/10/2014 - 15:57:13

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Ufficio legislativo

Al Capo di Gabinetto del Ministro per le
riforme costituzionali e i rapporti con il
Parlamento

Oggetto: Richiesta di dati da parte della I Commissione della Camera dei deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale AC 2613.

Con riferimento alla nota prot. 477 GAB 2014 del 17 ottobre u.s., con cui si chiede di indicare gli elementi informativi volti a evidenziare i dati tecnici di supporto e le motivazioni alla base della scelta del Governo di modificare l'articolo 117 della Costituzione, si comunica quanto segue.

L'articolo 30 del disegno di legge costituzionale riseriva l'articolo 117 della Costituzione in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e Regioni. L'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva statale è ampiamente modificato, sopprimendosi la competenza concorrente, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza esclusiva regionale.

Per quanto di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le modifiche apportate all'articolo 117 della Costituzione intervengono sia sulle materie di legislazione esclusiva dello Stato, sia in materia di legislazione esclusiva delle regioni, quest'ultima non più individuata in via residuale, bensì attribuita specificamente.

In materia di **competenza legislativa esclusiva statale**, l'articolo 117, comma 2, lett. n) della Costituzione è modificato dall'articolo 30 del disegno di legge di revisione costituzionale (AC 2613), riconducendosi alla potestà legislativa esclusiva statale *“le disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione università e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica”*. Nel testo vigente la legislazione esclusiva statale riguarda soltanto *“le norme generali sull'istruzione”*.

In materia di **competenza legislativa esclusiva regionale**, il disegno di legge di revisione costituzionale attribuisce alla legislazione esclusiva regionale specifiche materie, tra cui, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, *“i servizi scolastici, l'istruzione e la formazione professionale, la promozione del diritto allo studio, anche universitario”*.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Ufficio legislativo

A) Competenza legislativa esclusiva statale (AC 2613)

La nuova formulazione della lettera n) dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione attribuisce alla legislazione esclusiva statale l'intero sistema dell'istruzione, anche universitaria, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 33 e 34 della Costituzione.

In particolare, per quanto riguarda il sistema generale di istruzione, la giurisprudenza costituzionale ha più volte evidenziato che dal complesso delle disposizioni costituzionali¹ si ricava una chiara definizione vincolante degli ambiti riconducibili al concetto di "norme generali dell'istruzione", assegnandosi alle prescrizioni contenute nei citati articoli 33 e 34 "valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale" (Corte costituzionale, sentenza n. 200/2009).

Inoltre, anche l'inserimento della materia dell'istruzione universitaria e della ricerca nell'ambito delle competenze legislative esclusive dello Stato appare conforme all'articolo 33 della Costituzione e, in particolare, alla previsione generale contenuta nell'ultima parte dell'articolo 33, in cui si prescrive che "le istituzioni di alta cultura, università ed accademie hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

In particolare, il nuovo inserimento della "programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica" tra le materie di competenza esclusiva statale è, peraltro, particolarmente positivo per la rilevanza costituzionale dell'intero settore "ricerca".

Come emerge pure dalla relazione illustrativa dell'AC 2613, la competenza esclusiva statale in dette materie può, quindi, definirsi competenza esclusiva "limitata" atteso che la legislazione statale è circoscritta alle disposizioni generali e comuni o alle disposizioni di principio.

La nuova formulazione della lettera n) dell'articolo 117 appare garantire, dunque, attraverso la legislazione esclusiva, l'unitarietà del sistema universitario.

Si allega una tabella di sintesi riguardante la distribuzione degli iscritti al sistema universitario italiano in base alla regione ove ha sede l'ateneo e alla regione di residenza dello studente. Circa 400.000 studenti (quasi 25% del totale) risiedono in una regione diversa da quella dell'ateneo, confermandosi una vocazione non regionale della domanda di accesso alle università, ma una vocazione nazionale ed europea.

¹ Al riguardo la sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale afferma: "sul punto deve, invece, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli articoli 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative a: *let.* a) alla istituzione di scuole (Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.); e) all'apertura delle scuole a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).".



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
Ufficio legislativo

B) Competenza legislativa esclusiva regionale (AC 2613)

L'attribuzione alla competenza legislativa delle regioni di specifiche materie - competenza che nell'attuale previsione costituzionale è individuata solo a livello residuale - non pare pregiudizievole per le esigenze di centralità dell'intero sistema nazionale di istruzione, attualmente vigente.

Tuttavia, il problema sorge in via residuale, quando, cioè, la norma attribuisce alla competenza esclusiva regionale (e non più a quella concorrente) "*ogni materia non espressamente riservata*" in via esclusiva allo Stato. Considerata la delicatezza e l'importanza della materia scolastica e la necessità di garantire omogeneità sul territorio nazionale anche in vista della prossima riforma della scuola, non si può tacere una certa preoccupazione nel demandare al livello regionale tutto ciò che non siano norme generali o relative all'ordinamento scolastico (le uniche materie espressamente riservate allo Stato).

Anche con riguardo alla competenza esclusiva delle regioni per ciò che riguarda i "servizi scolastici", si rileva che tale dicitura non è una categoria normativamente definita ma solo individuata nella prassi, con conseguenti possibili dubbi o fraintendimenti interpretativi sulla sua portata.

Infine, l'attribuzione alle regioni della competenza specifica sulla "*promozione del diritto allo studio, anche universitario*" non parrebbe contraddire l'impianto dell'articolo 117 della Costituzione: non è il diritto allo studio universitario che si delega in via esclusiva alla competenza regionale (il che sarebbe potuto essere in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, proprio al fine di garantirne l'uniformità in tutta la Nazione), ma soltanto la sua "*promozione*".

Occorre, tuttavia, evidenziare che ci sarebbe bisogno di chiarire quale sia l'ambito di applicazione del concetto di "promozione" (in particolare, che cosa si intende per attività di promozione e se la stessa include o no i finanziamenti).

Il Capo dell'Ufficio Legislativo
Cons. Rosita D'Angiolella

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Rosita D'Angiolella".