

## 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 .....	45
SEDE REFERENTE:	
Modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione. C. 445 cost. Zaccaria, C. 763 cost. Carlucci, C. 1372 cost. Volontè, C. 1709 cost. Mantini, C. 2801 cost. Borghesi, C. 4423 cost. Laffranco e C. 4806 cost. Libè ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	45
COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:	
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'India sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Roma il 10 agosto 2012. C. 5521 Governo (Parere alla III Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	54
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	56
DL 158/2012: Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute. Emendamenti C. 5440-A Governo (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	54
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	57
Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. Emendamenti C. 5434-A Governo (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	54
Modifiche alla vigente normativa in materia di requisiti per la fruizione delle deroghe in materia di accesso al trattamento pensionistico. Emendamenti C. 5103-A Damiano ed abb. (Parere all'Assemblea) ( <i>Esame e conclusione – Parere</i> ) .....	55

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

Martedì 16 ottobre 2012.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.20 alle 13.25.

#### SEDE REFERENTE

Martedì 16 ottobre 2012. — Presidenza del presidente Donato BRUNO – Intervengono il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Giampaolo D'Andrea e

il sottosegretario di Stato per l'interno Saverio Ruperto.

**La seduta comincia alle 13.25.**

**Modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione.**

**C. 445 cost. Zaccaria, C. 763 cost. Carlucci, C. 1372 cost. Volontè, C. 1709 cost. Mantini, C. 2801 cost. Borghesi, C. 4423 cost. Laffranco e C. 4806 cost. Libè** (*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Linda LANZILLOTTA (Misto) raccomanda al presidente di adoperarsi affinché il disegno di legge deliberato dal Consiglio dei ministri il 9 ottobre 2012 sia presentato alla Camera dei deputati, in ossequio al principio, costantemente applicato, secondo cui la precedenza nell'esame di un provvedimento spetta alla Camera che per prima ne ha avviato la discussione.

Il sottosegretario Giampaolo D'ANDREA fa presente che nella tarda giornata di ieri il disegno di legge in questione è stato depositato al Senato e sottolinea che la scelta del Senato è stata fatta nell'ottica di un'equa ripartizione dei carichi di lavoro tra le due Camere. In particolare, il Governo ha tenuto conto della circostanza che la Camera dei deputati sarà impegnata sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174 del 2012 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), sul disegno di legge di stabilità e, una volta che il Senato l'abbia approvato, sul progetto di legge di riforma della legge elettorale. Sottolinea, infine, che la scelta di depositare al Senato il disegno di legge sul titolo V è conforme ad una intesa intervenuta tra i Presidenti delle Camere.

Gianclaudio BRESSA (PD) si associa alla richiesta della deputata Lanzillotta. Quanto al fatto che sarebbe intervenuta un'intesa tra i Presidenti delle Camere nel senso della presentazione al Senato del disegno di legge del Governo sul titolo V, sottolinea come in passato, in casi analoghi, la prassi costante secondo cui la precedenza nell'esame di un provvedimento spetta alla Camera che per prima ne ha avviato la discussione è stata considerata prevalente anche sulle intese intercorse tra i Presidenti delle Camere.

Linda LANZILLOTTA (Misto) osserva che sarebbe stato più corretto se il Governo avesse presentato al Senato il disegno di legge di conversione del decreto-

legge n. 174 del 2012 e alla Camera il disegno di legge di revisione del titolo V.

Mauro LIBÈ (UdCpTP), *relatore*, si associa alla richiesta dei deputati Lanzillotta e Bressa, sottolineando come la discussione dei progetti di legge per la riforma del titolo V della parte II della Costituzione rappresenti la naturale prosecuzione di un dibattito complessivo svolto alla Camera nella corrente legislatura.

Giuseppe CALDERISI (PdL) si associa alla richiesta dei deputati Lanzillotta, Bressa e Libè.

Donato BRUNO, *presidente*, preso atto dell'orientamento della Commissione, si riserva di adottare ogni iniziativa utile – anche nell'ambito di eventuali procedure di intesa tra i Presidenti delle Camere ai sensi ai sensi degli articoli 78 del regolamento della Camera e 51, comma 3, del regolamento del Senato – per far sì che l'esame dei progetti di legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione si svolga in prima lettura alla Camera.

Beatrice LORENZIN (PdL), *relatore*, concorda sul fatto che dovrebbe essere la Camera dei deputati ad esaminare in prima lettura la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, anche perché il provvedimento su questa materia ha una oggettiva connessione con la materia del decreto-legge n. 174 del 2012, che è stato presentato alla Camera per la conversione in legge: è infatti evidente che la riforma del titolo V dovrebbe essere il presupposto per interventi sulle regioni come quelli previsti dal decreto-legge.

Ciò premesso, avverte che la sua relazione introduttiva esporrà in modo sintetico le principali questioni problematiche sollevate dalla riforma del 2001, mentre il collega Libè descriverà il contenuto delle proposte in esame.

Ricorda che fin dall'approvazione, nel 2001, della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il problema principale posto dalla nuova ripartizione di competenze legislative tra lo Stato e le

regioni è stato quello di una chiara individuazione del contenuto delle materie elencate dall'articolo 117, la quale è non-dimeno necessaria per determinare una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

È utile ricordare che il Titolo V della parte II della Costituzione è stato oggetto nella XV legislatura di una indagine conoscitiva svolta congiuntamente dalle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato; e nella XIV legislatura di un'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari costituzionali della Camera.

È utile altresì ricordare che l'elenco delle materie di cui all'articolo 117 è stato recentemente modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha spostato la materia armonizzazione dei bilanci pubblici dall'ambito delle materie di legislazione concorrente a quello delle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Un primo elemento di difficoltà interpretativa consiste nel fatto che tra le materie attribuite alla competenza esclusiva statale ve ne sono alcune di carattere trasversale, che si definiscono non tanto in funzione di oggetti precisi, quanto di finalità da perseguire: tali materie intrecciano inevitabilmente una pluralità di interessi e incidono anche su ambiti di competenza concorrente o residuale delle regioni. La peculiarità di queste materie è ben presente alla stessa Corte costituzionale: si vedano tra le molte, le seguenti sentenze della Corte costituzionale: n. 272 del 2004, n. 345 del 2004, n. 12 del 2009, n. 225 del 2009, n. 235 del 2011, n. 171 del 2012. Con riferimento a tali materie sono stati coniati in dottrina i termini di materie-funzioni o materie-valori.

Le principali materie trasversali sono state individuate nella « tutela della concorrenza », nella « tutela dell'ambiente e dell'ecosistema » e nella « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ».

Alla base della materia tutela della concorrenza la Corte costituzionale ha

ravvisato « l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese » (sentenza n. 14 del 2004). Tale materia – secondo la Corte – « si caratterizza dunque per la natura funzionale [...] e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale » (sentenza n. 345 del 2004).

Quanto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che per essa « non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di "materia trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale » (tra le molte, si vedano le sentenze n. 12 del 2009, n. 225 del 2009, n. 235 del 2011, n. 171 del 2012).

Anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è considerata dalla Corte costituzionale non una materia in senso stretto, ma « una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle » (tra le molte si veda la sentenza n. 282 del 2004).

Uguale carattere « espansivo » è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale, peraltro, anche ad altre materie annoverate tra quelle di competenza legislativa statale, quali l'ordinamento penale, l'ordinamento civile, politica estera e rapporti internazionali dello Stato e rapporti dello Stato con l'Unione europea.

Un carattere trasversale è stato riconosciuto anche ad alcune materie attribuite alla competenza concorrente tra Stato e regioni, tra cui la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che è invocata nei ripetuti interventi statali volti al contenimento delle spese degli enti territoriali. Riguardo a tale materia la Corte costituzionale ha peraltro stabilito che costituiscono principi fondamentali della materia le norme che « si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi » (sentenza n. 193 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 390 del 2004, n. 449 del 2005, n. 95 del 2007, n. 159 del 2008, n. 326 del 2010, n. 232 del 2011, n. 148 del 2012).

Ma vi sono diverse ulteriori materie ascritte alla competenza concorrente che si prestano ad incidere sugli ambiti propri di altre materie riservate alle regioni, fra le quali la tutela della salute, le professioni (sentenze n. 222 del 2008 e n. 355 del 2005, la ricerca scientifica (sentenza n. 133 del 2006).

La complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende inoltre molto spesso difficile la riconduzione di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece in molti casi un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che la Corte stessa non ha esitato a definire « inestricabile ». Come rilevato nella fondamentale sentenza n. 50 del 2005, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza statale e norme di competenza concorrente o residuale regionale, « può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze – rileva la Corte costituzionale – la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi ». I principi enucleati dalla Corte sono il

principio di prevalenza, che può applicarsi « qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre », ed il principio di leale collaborazione, « che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni » ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (nello stesso senso, tra le molte, le sentenze n. 231 del 2005, n. 133 del 2006 e n. 213 del 2006).

Numerosissimi sono poi i casi in cui è emersa la necessità di prevedere procedimenti per attivare o integrare il parametro della leale collaborazione, in particolare attraverso il sistema delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città-autonomie locali, visto come il sistema all'interno del quale – così si esprime la Corte costituzionale – « si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse locali » (sentenza n. 31 del 2006, nello stesso senso, tra le molte sentenze, anche la n. 114 del 2009).

Di qui una nutritissima giurisprudenza costituzionale che richiede per l'adozione di una disciplina, segnatamente di carattere regolamentare, in questi ambiti normativi, la previa intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-regioni, al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali. In alcuni casi di minore impatto sulle competenze regionali, la Corte ha ritenuto sufficiente l'acquisizione di un semplice parere degli enti territoriali in sede di Conferenza (sentenza n. 200 del 2009, 232 del 2009).

Un altro principio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale che determina un'attribuzione di competenze diversa da quella desumibile dal tenore letterale dell'articolo 117 è quello della cosiddetta « attrazione in sussidiarietà », enunciato per la prima volta nella sentenza n. 303 del 2003.

A partire da tale sentenza, la Corte costituzionale ha dato un'interpretazione

dinamica dell'attribuzione di funzioni amministrative di cui all'articolo 118, primo comma, della Costituzione. L'articolo prevede che le funzioni amministrative devono essere generalmente attribuite ai comuni, ma possono essere allocate ad un livello diverso di governo quando necessario per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La Corte costituzionale ha rilevato che l'allocazione delle funzioni amministrative si riflette anche sulla distribuzione delle competenze legislative: il principio di legalità di cui all'articolo 97 della Costituzione impone infatti che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate dalla legge. Ne consegue che l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative in un settore comporta la parallela attrazione allo Stato della funzione legislativa su quel settore. Pertanto anche se nelle materie di competenza concorrente lo Stato deve limitarsi a stabilire i principi fondamentali, la normativa statale può — secondo la Corte — contenere anche norme di dettaglio quando interviene su materie nelle quali le funzioni amministrative siano state attratte allo Stato. La valutazione della necessità del conferimento di funzioni amministrative ad un livello superiore rispetto a quello comunale spetta al legislatore statale, fermo restando che essa deve essere proporzionata e non irragionevole e deve essere operata nel rispetto del principio di leale collaborazione. Allo stesso modo e negli stessi limiti sono giustificati interventi della legislazione statale in ambiti materiali di competenza residuale delle regioni (sentenze n. 214 del 2006, n. 88 del 2007 e n. 76 del 2009).

In particolare, la sentenza n. 6 del 2004 ha fissato le condizioni per l'applicazione del « principio di sussidiarietà ascendente ». Affinché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative al livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario — secondo la Corte — che siano rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, nel

senso che tale allocazione deve rispondere ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni; che sia dettata una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni; che tale disciplina sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; che tale disciplina sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione; che siano previsti adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Tale impostazione è stata confermata dalla sentenza n. 383 del 2005 che ha precisato che le intese tra Stato e regione devono avere carattere necessariamente paritario (nello stesso senso, si vedano anche le sentenze n. 248 del 2006 e n. 88 del 2009).

Il principio dell'attrazione in sussidiarietà è stato invocato dalla Corte costituzionale principalmente nei settori delle infrastrutture (sentenza n. 303 del 2003), dell'energia (sentenze n. 4 del 2004 e n. 383 del 2005) e del turismo (sentenze n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Un ulteriore elemento di criticità del titolo V, nell'esperienza che se ne è avuta, deriva dal fatto che la distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, la quale costituisce il *discrimen* tra la competenza statale e la competenza regionale nelle materie di legislazione concorrente, appare ben chiara in teoria, ma comporta non pochi problemi interpretativi una volta calata sul piano concreto delle singole e specifiche disposizioni.

In linea generale, il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, « va inteso — secondo quanto ha chiarito la Corte costituzionale — nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi » (sentenze n. 181 del 2006, n. 237 del 2009 e n. 16 del 2010).

Peraltro, secondo la Corte, il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dal fatto che le sue prescrizioni siano eventualmente specifiche, a condizione che la norma specifica «risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di co-essenzialità e di necessaria integrazione» (in tal senso le sentenze n. 430 del 2007, n. 16 del 2010 e n. 237 del 2009).

È sul piano concreto, come detto, che insorgono le maggiori difficoltà interpretative, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la nozione di principio fondamentale «non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l’interprete deve valutare nella loro obiettività» (sentenza n. 50 del 2005). Ne consegue che «l’ampiezza e l’area di operatività dei principi fondamentali [...] non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano» (sentenza n. 336 del 2005).

La sentenza n. 16 del 2010 ha aggiunto che, «nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l’accertamento va compiuto e della peculiarità della materia.»

In conclusione, nonostante siano ormai trascorsi undici anni dalla riforma del titolo V, l’attribuzione di una determinata disciplina normativa alla sfera di competenze dello Stato o delle regioni non appare sempre certa e fondabile su criteri ben definiti, in quanto la ripartizione di competenze delineata dall’articolo 117, pur in apparenza piuttosto rigida, dà luogo

in effetti a una serie di interferenze e di sovrapposizioni fra i diversi ambiti materiali, rendendo incerta l’attività dell’interprete. La conseguenza, come dimostrato dall’enorme contenzioso sul punto, è che per determinare i confini tra le attribuzioni statali e quelle regionali bisogna spesso attendere l’intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni, per loro stessa natura, soffrono del forte limite della riferibilità a singole e specifiche disposizioni e per questo non sempre risultano idonee alla costruzione di un corpus unitario e definito di principi-guida per l’interprete.

Mauro LIBÈ (UdCpTP), *relatore*, osserva che, al di là degli orientamenti a favore o contro l’autonomia regionale, è un fatto che la riforma del titolo V intervenuta nel 2001 ha provocato grande confusione in materia di rapporti tra lo Stato e le regioni, dando luogo ad un enorme contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Esprime l’avviso che il tempo disponibile prima della fine della legislatura sia sufficiente per realizzare una riforma costituzionale del titolo V, a condizione però che si tratti di una riforma leggera, essenziale. Ritiene che una tale riforma sia d’altra parte necessaria in modo da dare al Paese il segnale che il Parlamento sta lavorando per risolvere i problemi del titolo V che nell’ultimo decennio hanno provocato un così grande contenzioso tra lo Stato e le regioni. Per dimostrare che il Parlamento non sta «chiacchierando», ma sta lavorando seriamente in vista di un risultato, è essenziale, a suo avviso, evitare di sovraccaricare il provvedimento in esame cercando di realizzare una riforma troppo ambiziosa. È meglio concentrarsi su pochi problemi essenziali, in modo da riuscire a completare l’iter della riforma prima della fine della legislatura.

Ciò premesso, passa all’illustrazione delle proposte di legge costituzionale in esame, le quali intervengono sulla ripartizione di competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni delineata dall’articolo 117 della Costituzione. In particolare, le proposte di legge Zaccaria n. 445, Carlucci

n. 763, Mantini n. 1709, Borghesi n. 2801, Laffranco n. 4423 e Libè n. 4806 sono volte ad ampliare l'ambito di intervento del legislatore statale, modificando in tal senso l'articolo 117 della Costituzione. La proposta di legge Volontè n. 1372 disegna un diverso equilibrio tra attribuzioni legislative statali e attribuzioni legislative regionali, riducendo notevolmente le materie di competenza concorrente, le quali per la maggior parte transitano nella competenza regionale, e individuando in modo espresso alcune materie attribuite alla competenza esclusiva delle regioni. La proposta Volontè, inoltre, non si limita ad intervenire sull'articolo 117, ma modifica molti altri articoli del titolo V.

Venendo ad una esposizione più analitica delle proposte in esame, la proposta di legge Zaccaria n. 445 inserisce nuove materie tra quelle spettanti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare, inserisce nell'elenco le materie disciplina dei rapporti di lavoro; tutela e sicurezza del lavoro; professioni, con la nuova denominazione di ordinamento delle professioni; grandi reti di trasporto e navigazione, con la limitazione che deve trattarsi di grandi reti strategiche e di interesse nazionale; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, con la specificazione di produzione strategica. Nell'ambito della materia legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, la proposta Zaccaria inserisce la specificazione che tale materia comprende il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti nel territorio italiano, anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali.

Le materie reti di trasporto e navigazione e produzione, trasporto e distribuzione dell'energia permangono tra quelle di competenza concorrente, ma sono espunti i riferimenti atti a conferire loro una rilevanza nazionale. In particolare, viene eliminato l'aggettivo « grandi » relativo alla materia reti di trasporto e navigazione; analogamente è soppresso l'aggettivo « nazionale » con riferimento alla ma-

teria produzione, trasporto e distribuzione dell'energia; sono abrogati i riferimenti alle altre materie trasferite alla competenza esclusiva statale

La proposta di legge Zaccaria introduce inoltre nell'articolo 117 della Costituzione una sorta di clausola di supremazia, che la relazione illustrativa definisce clausola di salvaguardia, ai sensi della quale nelle materie di legislazione concorrente e di legislazione regionale la legge dello Stato può intervenire nel rispetto del principio di leale collaborazione per stabilire una disciplina uniforme ed esaustiva efficace per l'intero territorio nazionale quando sia necessario per assicurare il rispetto di norme internazionali o della normativa comunitaria o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei diritti civili e sociali.

La proposta di legge Carlucci n. 763 attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia promozione e organizzazione di attività culturali, attualmente di competenza concorrente, includendo espressamente in tale materia anche le attività di spettacolo.

Le proposte di legge Mantini n. 1709 e Borghesi n. 2801 introducono tra le materie di competenza concorrente il turismo, attualmente spettante alla competenza residuale delle regioni, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Le proposte di legge Laffranco n. 4423 e Libè n. 4806 trasferiscono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, attualmente di competenza concorrente.

La proposta di legge Volontè n. 1372 interviene su diversi articoli del titolo V della Costituzione. Peraltro alcuni articoli della proposta riproducono pressoché integralmente il testo di legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione approvato dalle Camere nel 2005 a maggioranza assoluta e successivamente respinto nel referendum popolare. Si tratta, in particolare, degli articoli

1, 3, limitatamente al riconoscimento esplicito di alcune materie di competenza esclusiva delle regioni, 4, 6 ed 8.

Innanzitutto la proposta di legge Volontè interviene sulla denominazione del titolo V, che attualmente è « Le Regioni, le Province, i Comuni », aggiungendo il riferimento alle Città metropolitane e allo Stato ed invertendo l'ordine in cui sono nominati i diversi enti, nel senso di cominciare l'elenco dagli enti territorialmente più piccoli, ossia i comuni. Viene modificato l'articolo 114, primo comma, che nel testo attuale stabilisce che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. La modifica proposta specifica che questi enti esercitano le loro funzioni secondo i principi di leale collaborazione e sussidiarietà. Viene poi riscritto l'articolo 114, terzo comma, relativo all'ordinamento di Roma capitale. Dopo aver confermato il riconoscimento di Roma quale capitale della Repubblica, il testo proposto dal progetto di legge Volontè prevede che Roma disponga di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio. Attualmente la definizione dell'ordinamento di Roma capitale è rimessa alla legge dello Stato.

La proposta Volontè abroga poi il terzo comma dell'articolo 116 che prevede che possono essere attribuite alle regioni a statuto ordinario forme e condizioni particolari di autonomia, nelle materie di competenza concorrente, in materia di organizzazione della giustizia di pace, e nelle materie norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. La disposizione in questione non ha peraltro mai trovato attuazione.

La proposta Volontè riscrive poi integralmente l'articolo 117, ridisegnando la ripartizione di competenze legislative tra lo Stato e le regioni. Le principali innovazioni consistono in una consistente riduzione delle materie di competenza concorrente, che per la maggior parte tran-

sitano nella competenza regionale, e nell'individuazione espressa di alcune materie attribuite alla competenza esclusiva delle regioni. In particolare, nell'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato è eliminato il riferimento agli obblighi internazionali quali vincolo alla potestà legislativa di Stato e regioni; è poi aggiunto un periodo che richiama, ai fini dell'esercizio delle competenze di Stato e regioni, i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, del resto ampiamente riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale sul titolo V.

Con riferimento all'articolo 117, secondo comma, che elenca le materie di competenza legislativa esclusiva statale, le modifiche riguardano l'introduzione di materie attualmente di pertinenza della legislazione concorrente: vale a dire professioni; grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione, nonché l'introduzione delle materie grandi reti di comunicazione; grandi reti nazionali di produzione e di distribuzione dell'energia. Sono spostate invece nella competenza concorrente le materie legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Viene soppressa dagli elenchi la materia armonizzazione dei bilanci pubblici, che peraltro è stata recentemente introdotta tra quelle di competenza esclusiva statale dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. La proposta di legge Volontè è stata tuttavia presentata prima della modifica costituzionale anzidetta.

Viene poi specificato che per sicurezza dello Stato – materia di legislazione esclusiva – deve intendersi la sicurezza militare dello Stato, mentre la materia ordine pubblico e sicurezza deve intendersi come ordine pubblico e sicurezza interna e internazionale. Viene inoltre modificata la distribuzione delle materie tra le diverse lettere e sono apportate al testo dell'articolo 117 diverse modifiche di carattere lessicale.

Viene ridotta l'area riservata alla competenza concorrente, nella quale – come detto – sono introdotte le materie legisla-

zione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, attualmente di competenza esclusiva statale. Sono confermate le materie tutela e sicurezza del lavoro e previdenza complementare e integrativa. Viene inserita tra le materie di legislazione concorrente, quella della attuazione dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione, che costituisce una nuova materia di carattere trasversale, come tale suscettibile di incidere su diversi ambiti di competenza regionale. Nelle materie di competenza concorrente, allo Stato resta affidata la determinazione dei principi, che però non sono più definiti come fondamentali.

Alla competenza delle regioni, che viene definita esclusiva, sono ascritte tutte le materie non precedentemente nominate ed inoltre le seguenti materie espressamente individuate: *a)* assistenza e organizzazione sanitarie; *b)* organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; *c)* definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; *d)* polizia locale.

La proposta Volontè interviene anche sul quarto comma dell'articolo 117, il quale attualmente stabilisce che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato, che disciplinano le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza: la proposta di legge precisa che l'inadempienza cui si fa riferimento è l'inadempienza normativa.

La proposta Volontè riformula poi l'ultimo comma dell'articolo 118. Nel nuovo testo, tale comma prevede che comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato riconoscono e favoriscono (anziché solo « riconoscono ») l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo

svolgimento, sulla base del principio di sussidiarietà, di attività di interesse generale, « anche fiscali »: questa ultima specificazione viene aggiunta. Viene inoltre introdotto nell'ultimo comma dell'articolo 118 l'inciso secondo cui gli enti della Repubblica riconoscono e favoriscono, altresì, l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio.

La proposta Volontè riscrive infine il secondo comma dell'articolo 120, relativo al potere sostitutivo. In sostanza, viene previsto che il potere sostitutivo sia in capo allo Stato, e non soltanto al Governo come nel testo vigente. Viene inoltre espressamente previsto che lo Stato possa sostituirsi alle regioni anche nell'esercizio delle competenze legislative e regolamentari, oltre che nell'esercizio delle funzioni amministrative nei casi e con i limiti già previsti attualmente.

Maurizio TURCO (PD) ritiene che la Commissione e il Parlamento stiano disperdendo la propria concentrazione, con l'esaminare un numero eccessivo di provvedimenti a fronte di un tempo ormai limitato prima della conclusione della legislatura. Ricorda che provvedimenti importanti all'esame della Commissione sono stati di fatto messi da parte, nonostante fossero ad un buon punto di maturazione, per avviare di corsa l'esame di altri provvedimenti che rischiano a loro volta di non essere approvati in tempo. Sottolinea, tra l'altro, che la discussione sulla riforma della legge elettorale non solo si sta trascinando così a lungo che si rischia di concludere l'*iter*, ma avviene in totale spregio delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo, i quali hanno sottolineato che la legislazione elettorale non deve essere modificata nell'ultimo anno di legislatura. Esprime il timore che discutere di così tanti argomenti importanti sia il segno di una volontà di far sembrare che il Parlamento lavori, mentre in realtà si intendono lasciare le cose come stanno. Conclude sottolineando l'importanza di

una rigorosa programmazione dei lavori, che selezioni i temi da affrontare limitandoli a quelli per i quali sussiste una ragionevole possibilità di arrivare ad un risultato concreto prima della conclusione della legislatura, e innanzitutto al progetto di legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

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

**La seduta termina alle 13.50.**

**COMITATO PERMANENTE PER I PARERI**

*Martedì 16 ottobre 2012. — Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI. — Interviene il sottosegretario di Stato agli affari esteri Staffan De Mistura.*

**La seduta comincia alle 15.50.**

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'India sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Roma il 10 agosto 2012.**

**C. 5521 Governo.**

(Parere alla III Commissione)

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (Misto), *relatore*, dopo aver brevemente illustrato il provvedimento in esame, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

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

**DL 158/2012: Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute.**

**Emendamenti C. 5440-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere).*

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, sostituendo il relatore, impossibilitato a prendere parte alla seduta, rileva che alcuni degli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi parere contrario. Si tratta, in particolare, dei seguenti emendamenti: 1.19 Di Virgilio, 1.78 De Poli, 4.311 Palagiano, 4.59 Calgaro, 4.56 Binetti, 4.28 De Luca, 4.203 Tassone, 4.58 Binetti, 4.20 Di Virgilio, 4.57 Tassone, 4.90 Palagiano, 14.200 Pini, 14.202 Volpi, 14.203 Bonino, 14.204 Montagnoli, 14.205 Fogliato, 14.206 Ranieri, 14.207 Paolini, 14.208 Paolini, 14.209 Paolini. Propone di esprimere parere di nulla osta su tutti i restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 (*vedi allegato 2*).

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

**Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.**

**Emendamenti C. 5434-A Governo.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere).*

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, sostituendo il relatore, impossibilitato a prendere parte alla seduta, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto at-

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

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

**Modifiche alla vigente normativa in materia di requisiti per la fruizione delle deroghe in materia di accesso al trattamento pensionistico.**

**Emendamenti C. 5103-A Damiano ed abb.**

(Parere all'Assemblea).

*(Esame e conclusione – Parere).*

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, sostituendo il relatore, impossibilitato a prendere parte alla seduta, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 3 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

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

**La seduta termina alle 16.**

ALLEGATO 1

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'India sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Roma il 10 agosto 2012 (C. 5521 Governo).**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 5521 Governo, recante « Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica dell'India sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Roma il 10 agosto 2012 »,

rilevato che l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione riserva la materia « politica estera e rapporti internazionali dello Stato » alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

considerato che non sussistono motivi di rilievo sugli aspetti di legittimità costituzionale,

*esprime*

**PARERE FAVOREVOLE**

ALLEGATO 2

**DL 158/2012: Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute (Emendamenti C. 5440-A Governo)**

**PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

*esprime*

**PARERE CONTRARIO**

sugli emendamenti 1.19 Di Virgilio, 1.78 De Poli, 4.311 Palagiano, 4.59 Calgaro, 4.56 Binetti, 4.28 De Luca, 4.203 Tassone, 4.58 Binetti, 4.20 Di Virgilio, 4.57 Tassone, 4.90 Palagiano, 14.200 Pini, 14.202 Volpi, 14.203 Bonino, 14.204 Montagnoli, 14.205 Fogliato, 14.206 Ranieri, 14.207 Paolini, 14.208 Paolini, 14.209 Paolini;

**NULLA OSTA**

sui restanti emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1.