

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi.

Audizione del Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Debora Serracchiani
(*Svolgimento e conclusione*) 147

SEDE CONSULTIVA:

DL 65/2015: Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR. S. 1993 Governo, approvato dalla Camera (Parere alla 11^a Commissione del Senato) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 148

ALLEGATO 1 (*Parere approvato*) 160

Terzo settore, impresa sociale e Servizio civile universale. S. 1870 Governo, approvato dalla Camera (Parere alla 1^a Commissione del Senato) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazione*) 150

ALLEGATO 2 (*Parere approvato*) 161

Revisione della Parte II della Costituzione. S. 1429-B Governo approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera (Parere alla 1^a Commissione del Senato) (*Esame e rinvio*) 153

DL 78/2015: Misure finanziarie enti territoriali. S. 1977 Governo (Parere alla 5^a Commissione del Senato) (*Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni*) . 158

ALLEGATO 3 (*Parere approvato*) 163

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 159

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 8 luglio 2015. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.05.

Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi.

Audizione del Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Debora Serracchiani.

(Svolgimento e conclusione).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Debora SERRACCHIANI, *Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono quindi, con alcune osservazioni e ponendo domande, i deputati Francesco RIBAUDO (PD), e Florian KRONBICHLER (SEL), nonché il senatore Gianpiero DALLA ZUANNA (PD).

Debora SERRACCHIANI, *Presidente della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, risponde ai quesiti posti e rende ulteriori precisazioni.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, ringrazia la Presidente Serracchiani per il suo intervento.

Dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.30.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 luglio 2015. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.30.

DL 65/2015: Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR.

S. 1993 Governo, approvato dalla Camera.

(Parere alla 11^a Commissione del Senato).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Il deputato Giovanni MONCHIERO (SCpI) *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata a rendere il parere di competenza alla 11a Commissione permanente del Senato (Lavoro e previdenza sociale) sul disegno di legge S. 1993, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 65 del 2015, « Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR ».

Il decreto-legge all'esame si compone di nove articoli e reca disposizioni urgenti in materia pensionistica e di ammortizzatori sociali, nonché una norma volta a rivedere la disciplina degli adempimenti e delle

garanzie connessi all'erogazione anticipata del trattamento di fine rapporto prevista dalla legge di stabilità per il 2015.

Come è noto, l'intervento normativo si è in primo luogo reso necessario in relazione a quanto previsto dalla sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità delle previsioni in materia di mancata indicizzazione dei trattamenti pensionistici individuate, nell'ambito della cosiddetta manovra « Salva Italia », dal comma 25 dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

Venendo all'articolato, l'articolo 1 determina la misura della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo pari o inferiore a sei volte il trattamento minimo INPS, relativamente agli anni 2012 e 2013 e con effetti anche sugli anni successivi, al fine di « dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza n.70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale ».

Si enunciano così, nell'articolo 1, comma 1, alinea, i principi ispiratori del decreto, tenendo conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del richiamato articolo 24, comma 25, nella parte in cui prevede che « In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della L. 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento », con riferimento agli articoli 3 (sotto il profilo del principio di ragionevolezza), 36, primo comma (principio della sufficienza della retribuzione) e 38, secondo comma (principio dell'adeguatezza della retribuzione) della Costituzione.

La sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nello stesso tempo, ha dichiarato non fondata l'ulteriore questione di legittimità costituzionale del medesimo comma 25, sollevata con riferimento agli articoli 2, 3, 23 e 53 della Costituzione per ragioni sostanziali, in quanto la disposizione annullata non rivestiva natura tributaria (punto 4 del Considerato in diritto) e ha ritenuto inammissibile un'ulteriore questione di legittimità costituzionale – che prospettava una possibile violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (in riferimento all'articolo 117 della Costituzione) – per ragioni procedurali, in quanto la relativa ordinanza di rimessione non era sufficientemente argomentata (punto 3 del Considerato in diritto).

Inoltre la sentenza, ripercorsa la giurisprudenza costituzionale formatasi su provvedimenti di analogo tenore, evidenzia che non ogni intervento del legislatore sui meccanismi di rivalutazione delle pensioni è costituzionalmente illegittimo; in particolare, essa indica alcuni principi e criteri che debbono circoscrivere e limitare la discrezionalità del legislatore, senza tuttavia finire per annullarla. Infatti: « *Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona* » (sentenza n. 316 del 2010). [...] *Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare [...]. Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali* » (punto 8 del Considerato in diritto).

Secondo la relazione illustrativa, l'articolo 1 del decreto-legge in esame « detta

una disciplina volta a ricondurre nell'alveo dei principi di proporzionalità e adeguatezza la riperequazione del trattamento pensionistico » nell'ambito dei parametri costituzionali cui deve attenersi il legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità; la relazione dà quindi dettagliatamente conto delle ragioni alla base dell'intervento legislativo; il bilanciamento fra valori costituzionali perseguito dal legislatore è ribadito, altresì, esplicitamente nel corpo stesso del testo normativo, all'articolo 1, comma 1, alinea.

Venendo alle successive disposizioni del decreto, l'articolo 2 incrementa di 1.020 milioni il Fondo sociale per occupazione e formazione al fine di finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga.

L'articolo 3 incrementa le risorse destinate, nell'ambito del Fondo sociale per occupazione e formazione, al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il settore della pesca.

L'articolo 4, comma 1, autorizza la spesa di 140 milioni di euro per il 2015 al fine di finanziare i contratti di solidarietà stipulati dalle imprese con l'obiettivo di evitare o ridurre le eccedenze di personale. I successivi commi, inseriti durante l'esame parlamentare, recano invece proroghe di alcuni trattamenti straordinari di integrazione salariale.

L'articolo 5 modifica i criteri di determinazione del coefficiente di capitalizzazione del montante contributivo.

L'articolo 5-bis, inserito dalla Camera dei deputati, reca l'interpretazione autentica dell'articolo 1, comma 112, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, in materia di benefici previdenziali per i lavoratori esposti all'amianto.

L'articolo 6 unifica i termini di pagamento di tutte le prestazioni erogate dall'INPS, attualmente previsti in tre differenti date (1° del mese per tutte le prestazioni previdenziali erogate dall'INPS già prima del 2012; 10 del mese per quelle erogate dall'ex ENPALS e 16 del mese per quelle erogate dall'ex INPDAP).

L'articolo 7 interviene in materia di anticipazione del trattamento di fine rapporto con specifico riguardo alle garanzie

di cui è assistito (si sostituisce il privilegio speciale di cui all'articolo 46 del testo unico bancario, che impone una serie di obblighi, con il privilegio generale di cui all'articolo 2751-bis, n. 1) del codice civile) ed all'esclusione di qualsiasi onere fiscale.

L'articolo 8 dispone infine l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella Gazzetta ufficiale.

Con riferimento al rispetto del riparto delle competenze legislative costituzionalmente definite, le disposizioni recate dal provvedimento appaiono principalmente riconducibili alle materie « ordinamento civile », « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » e « previdenza sociale », di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l), m) e o), della Costituzione, nonché alla materia « tutela e sicurezza del lavoro », di competenza concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel cui ambito, come più volte ribadito la Corte Costituzionale (a partire dalla sentenza n. 50 del 2005), è ricompresa « la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento ».

Conclusivamente, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Terzo settore, impresa sociale e Servizio civile universale.

S. 1870 Governo, approvato dalla Camera.

(Parere alla 1^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazione*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Il senatore Roberto RUTA (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere, per gli

aspetti di competenza, alla 1a Commissione (Affari costituzionali) del Senato sul testo del disegno di legge S. 1870, approvato dalla Camera dei deputati, e adottato dalla Commissione di merito quale testo base per il seguito dell'esame, recante « Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale ». Obiettivo del provvedimento, che prevede il conferimento al Governo di apposite deleghe, è, da un lato, quello di introdurre misure per la costruzione di un rinnovato sistema che favorisca la partecipazione attiva e responsabile delle persone, singolarmente o in forma associata, per valorizzare il potenziale di crescita e occupazione insito nell'economia sociale e nelle attività svolte dal settore, anche attraverso il riordino e l'armonizzazione di incentivi e strumenti di sostegno, dall'altro quello di uniformare e coordinare la disciplina della materia caratterizzata da un quadro normativo non omogeneo e non più adeguato alle mutate esigenze della società civile.

In via preliminare, ricorda che, nel maggio 2014, il Governo ha predisposto le Linee guida per una riforma del Terzo settore formulando i criteri per una revisione organica della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l'associazionismo non-profit, le fondazioni e le imprese sociali. Dal 13 maggio al 13 giugno 2014, il Governo ha quindi aperto una consultazione pubblica sulle Linee guida, per confrontarsi con le opinioni degli attori del Terzo settore e dei cittadini sostenitori o utenti finali degli enti del non-profit, di cui sono stati resi pubblici i risultati definitivi nel settembre 2014.

In seguito, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di cui all'oggetto che, inizialmente composto da 7 articoli, a seguito dell'esame parlamentare presso la Camera dei deputati si compone di 11 articoli.

La Conferenza unificata ha espresso il parere di competenza in data 16 ottobre formulando parere favorevole subordinata-

tamente all'accoglimento di alcune proposte emendative, che sono state in parte recepite.

In particolare, l'articolo 1 individua e disciplina la finalità e le linee generali dell'intervento normativo, prevedendo che il Governo adotti, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, al fine di sostenere la libera iniziativa dei cittadini che si associano per perseguire il bene comune e di elevare i livelli di coesione e protezione sociale favorendo l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, decreti legislativi in materia di disciplina del Terzo settore. Quest'ultimo viene contestualmente definito come il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche e solidaristiche che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale conseguiti anche attraverso forme di mutualità, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi.

Tra le finalità perseguite vengono specificamente enunciate quelle di procedere ad una revisione della disciplina contenuta nel codice civile in tema di associazioni e fondazioni nonché della disciplina in tema di impresa sociale e di servizio civile nazionale. Viene quindi disciplinata la procedura di emanazione dei decreti legislativi. A tale proposito, si segnala che il comma 3 prevede «ove necessario, in relazione alle singole materie» oggetto della legge, che l'adozione dei decreti legislativi avvenga previa intesa con la Conferenza unificata a norma dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997. Con riferimento invece ai decreti legislativi relativi alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, il comma 4 prevede che essi siano adottati sentita la Conferenza unificata.

L'articolo 2 prevede i principi e criteri direttivi generali cui devono uniformarsi i decreti legislativi, tra i quali si ricordano quelli relativi al riconoscimento ed alla garanzia del più ampio diritto di associazione, alla promozione dell'iniziativa eco-

nomica privata svolta senza fini di lucro, alla garanzia della autonomia statutaria degli enti, alla semplificazione della normativa vigente.

L'articolo 3 detta i principi e i criteri direttivi in tema di revisione della disciplina contenuta nel codice civile in materia di associazioni e fondazioni, mentre l'articolo 4 disciplina i principi e criteri direttivi ai quali dovranno uniformarsi i decreti legislativi preordinati al riordino e alla revisione della disciplina vigente degli enti del Terzo settore mediante la redazione di un apposito Codice in tale materia. Tra i principi enunciati si ricordano quelli relativi all'individuazione delle attività solidaristiche e di interesse generale che caratterizzano gli enti del terzo settore; alla definizione di modalità organizzative e amministrative degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità; alla previsione del divieto di distribuzione degli utili, anche in forma indiretta, salva la specifica previsione in tema di impresa sociale; alla disciplina degli obblighi di controllo interno, rendicontazione, trasparenza e delle modalità di verifica periodica dell'attività svolta; alla riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti anche attraverso la messa a punto di un registro unico del terzo settore; all'attribuzione alla Presidenza del Consiglio, in raccordo con i Ministeri competenti, del coordinamento delle politiche di governo e delle azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti del terzo settore, finalizzato a garantire l'osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare.

L'articolo 5 prevede e disciplina la delega finalizzata al riordino ed alla revisione della disciplina in tema di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, conformemente a specifici criteri e principi direttivi relativi, tra l'altro: all'armonizzazione delle diverse discipline vigenti; alla promozione della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani; alla revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, prevedendo la necessaria assunzione da parte di questi della personalità giuridica ed alcune

regole per la gestione dei finanziamenti ad essi destinati; alla revisione e razionalizzazione del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale e all'armonizzazione dei relativi requisiti con quelli previsti a livello regionale; alla previsione di un regime transitorio per disciplinare lo status giuridico delle società di mutuo soccorso esistenti alla data di entrata in vigore della legge qualora intendano rinunciare a tale natura ed operare quali associazioni senza fini di lucro.

In tema di impresa sociale i decreti legislativi di cui all'articolo 6 dovranno, tra l'altro, procedere ad una precisa qualificazione dell'impresa sociale quale impresa privata con finalità di interesse generale avente come obiettivo primario la realizzazione di impatti sociali positivi conseguiti mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale e che destina i propri utili prevalentemente al raggiungimento di obiettivi sociali, e conformarsi ad una serie di principi e criteri direttivi tra i quali si ricordano: l'ampliamento dei settori di attività di utilità sociale; la previsione di forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione di utili da assoggettare a condizioni e limiti massimi, differenziabili anche in base alla forma giuridica dell'impresa, salva la prevalente destinazione degli utili agli obiettivi sociali; il coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività di impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale; la previsione della nomina di uno o più sindaci con funzioni di vigilanza.

Viene poi previsto che le cooperative sociali ed i loro consorzi acquisiscano di diritto la qualifica di impresa sociale.

L'articolo 7 disciplina le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti del terzo settore che, salvo quanto previsto all'articolo 4, sono esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con i ministeri interessati e con l'Agenzia delle entrate.

La delega di cui all'articolo 8 è invece finalizzata a procedere al riordino ed alla revisione dell'attuale disciplina in materia

di servizio civile nazionale. Si segnala che nell'esercizio della delega in oggetto il legislatore delegato dovrà attenersi, tra l'altro, al principio e criterio direttivo che richiede il coinvolgimento degli enti territoriali e degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro nella programmazione e nell'organizzazione del servizio civile universale.

L'articolo 9 reca i principi e i criteri direttivi cui si deve uniformare il legislatore delegato, al fine di introdurre misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore e di procedere al riordino e all'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio. Tra i principi e criteri direttivi indicati nella norma, si rammentano: l'introduzione di una nuova definizione di ente non commerciale ai fini fiscali, anche connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente; la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali connesse all'erogazione di risorse al terzo settore; la riforma dell'istituto del cinque per mille; l'introduzione di misure per la raccolta di capitali di rischio e, più in generale, per il finanziamento del Terzo settore; l'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati; la revisione della disciplina delle ONLUS.

L'articolo 10 reca le disposizioni finanziarie e finali e, al comma 4, reca la clausola di salvaguardia delle competenze delle regioni speciali e delle province autonome.

L'articolo 11 prevede infine che, entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali trasmetta alle Camere una relazione sull'attività di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti del terzo settore ai sensi dell'articolo 7, nonché sull'attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera i).

Conclusivamente, formula una proposta di parere con una condizione e un'osservazione (*vedi allegato 2*).

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

Revisione della Parte II della Costituzione.**S. 1429-B Governo approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera.**

(Parere alla 1^a Commissione del Senato).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Gianpiero D'ALIA, *presidente e relatore*, fa presente che la Commissione per le questioni regionali è chiamata ad esprimere, alla 1a Commissione Affari costituzionali del Senato, il parere di competenza sul disegno di legge di riforma costituzionale di cui all'oggetto, approvato dal Senato e modificato dalla Camera in sede di prima deliberazione.

Ricorda che la Commissione ha espresso il parere di competenza in entrambe le letture parlamentari, esprimendo, alla 1a Commissione del Senato, un parere favorevole con otto osservazioni e, alla I Commissione della Camera, un parere favorevole con tredici osservazioni.

Il disegno di legge di riforma costituzionale, come risultante a seguito delle modifiche approvate dalla Camera al testo licenziato dal Senato, reca 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, modificando profondamente l'architettura costituzionale del nostro ordinamento.

Rispetto al testo approvato dal Senato, le principali modifiche apportate nel corso dell'*iter* alla Camera hanno riguardato: la semplificazione del procedimento legislativo; l'introduzione di un richiamo costituzionale allo « statuto delle opposizioni »; la disciplina del c.d. « voto a data certa » e la soppressione del c.d. « voto bloccato »; diversi quorum deliberativi per l'elezione del Presidente della Repubblica; il mantenimento dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare; il richiamo al principio di trasparenza nel-

l'organizzazione dei pubblici uffici; alcune modifiche al riparto della potestà legislativa statale e regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione nonché delle materie per le quali può applicarsi un'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione; l'applicabilità del ricorso di legittimità costituzionale, su richiesta di un determinato quorum di parlamentari, alle leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

Dopo aver precisato che si soffermerà unicamente sulle parti del testo modificate dalla Camera e riconducibili agli ambiti di competenza della Commissione per le questioni regionali, si richiama, in primo luogo, l'articolo 1 del disegno di legge costituzionale, che modifica l'articolo 55 della Costituzione e rivisita profondamente le funzioni proprie dei due rami del Parlamento. A tali modifiche consegue la configurazione di un diverso assetto costituzionale, caratterizzato, in primo luogo, da un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera e Senato ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

In particolare, in base al nuovo quinto comma dell'articolo 55 della Costituzione, il Senato della Repubblica « rappresenta le istituzioni territoriali ». Il comma individua poi le funzioni del Senato, che, a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame alla Camera, sono: il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione; il concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; il concorso alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato; il con-

corso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

A seguito delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati, si è inteso precisare che le funzioni che il nuovo articolo 55 della Costituzione pone espressamente in capo al Senato spettano comunque anche alla Camera; per tale ragione, sono stati utilizzati i termini « concorre » e « partecipa ». È stata invece soppressa l'attribuzione espressa al Senato della funzione di controllo delle politiche pubbliche.

È stata inoltre soppressa la previsione di un concorso paritario del Senato nella funzione legislativa per le materie relative a famiglia e trattamenti sanitari obbligatori, di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, della Costituzione: il procedimento legislativo per i disegni di legge vertenti su tali materie seguirà quindi le previsioni dettate dall'articolo 70 della Costituzione. È stata inoltre in parte modificata la previsione relativa alla funzione di raccordo posta in capo al Senato che, nel testo approvato da tale ramo del Parlamento (C. 2613), poneva in capo a tale organo la funzione di raccordo tra « l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica ». La funzione di raccordo tra Stato e Unione europea non è dunque più espressamente richiamata nel testo dell'articolo 55 della Costituzione; è comunque confermata la previsione della partecipazione del Senato alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. È stata inoltre soppressa la previsione che attribuiva al Senato anche la valutazione di impatto di tali decisioni.

Con riferimento alla durata dell'organo, a seguito delle modifiche approvate in sede di esame alla Camera, il nuovo quinto comma dell'articolo 57 della Costituzione (articolo 2 del disegno di legge costituzionale), prevede che la durata del mandato dei senatori coincida con quella dell'organo dell'istituzione territoriale dalla

quale sono stati eletti. Il Senato diviene dunque organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento.

Nel testo approvato dal Senato, il riferimento era invece alla durata dell'organo dell'istituzione territoriale « in cui » sono stati eletti, con ciò ingenerando il dubbio che il riferimento potesse essere, per il sindaco, all'elezione di primo grado che lo aveva portato ad assumere tale carica o, al contrario, all'elezione a senatore, di secondo grado, effettuata dai consigli regionali. A seguito della modifica approvata in Assemblea alla Camera, il testo fa riferimento alla durata dell'organo dell'istituzione territoriale « da cui » i senatori sono stati eletti, con ciò intendendosi che l'organo cui fare riferimento è il consiglio regionale che ha eletto il sindaco nella carica di senatore.

L'articolo 10, che sostituisce l'articolo 70 della Costituzione, prevede il superamento del bicameralismo perfetto, differenziando i poteri che ciascuna delle due Camere esercita nella formazione delle leggi.

Il nuovo articolo 70 della Costituzione disciplina il procedimento legislativo innovando profondamente rispetto all'attuale assetto: vengono infatti delineate due tipologie di procedimento, bicamerale e monocamerale, cui si affianca una specifica procedura, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato, per le sole leggi che applicano la cosiddetta clausola di supremazia, prevista dal nuovo quarto comma dell'articolo 117.

In base alla nuova architettura, il procedimento legislativo bicamerale, caratterizzato da un ruolo paritario delle due Camere, che esercitano collettivamente e con gli stessi poteri la funzione legislativa (come nel sistema attualmente vigente), è mantenuto solo per alcune categorie di leggi, individuate al primo comma dell'articolo 70 della Costituzione.

Nello specifico, il primo comma dell'articolo 70 della Costituzione, a seguito delle modifiche della Camera, prevede l'esercizio collettivo della funzione legislativa per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le

leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione (previste dall'articolo 71 della Costituzione), per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per la legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma (legge elettorale del Senato), 80, secondo periodo (ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'UE), 114, terzo comma (ordinamento di Roma capitale), 116, terzo comma (attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia), 117, quinto comma (norme di procedura per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE e sull'attuazione e sull'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE, nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento), 117, nono comma (legge che disciplina i casi e le forme in cui la Regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato), 119, sesto comma (legge che definisce i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a comuni, città metropolitane e Regioni), 120, secondo comma (definizione delle procedure per il potere sostitutivo del Governo e dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente), 122, primo comma (legge che stabilisce i principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità

e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione), 132, secondo comma (distacco dei comuni da una Regione ed aggregazione ad un'altra).

Come risulta dalla nuova formulazione del testo approvata dalla Camera, il riferimento per individuare l'ambito del procedimento bicamerale è alle leggi in senso formale, intendendo la legge come fonte di produzione di una specifica normativa. A tal fine, nel testo costituzionale è stato esplicitato che tali leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate in base al procedimento bicamerale (primo comma).

Tutte le altre leggi sono approvate solo dalla Camera dei deputati (secondo comma), con un procedimento legislativo monocamerale, ferma restando la possibilità di un intervento del Senato nel corso dell'iter legislativo: in particolare, il Senato può, entro dieci giorni e su richiesta di un terzo dei suoi componenti, disporre di esaminare i progetti di legge approvati dall'altro ramo del Parlamento. Le proposte di modificazione, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni, sono sottoposte all'esame della Camera dei deputati, alla quale spetta pronunciarsi in via definitiva (terzo comma).

Anche i disegni di legge di bilancio (di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione) seguono il procedimento monocamerale di cui al terzo comma dell'articolo 70 della Costituzione, con la differenza che il loro esame da parte del Senato, dopo l'approvazione della Camera, avviene in via automatica – quindi senza bisogno della richiesta di un terzo dei componenti e della successiva decisione da parte del Senato – ed il termine per deliberare proposte di modificazione è di

15 giorni dalla data della trasmissione del testo da parte della Camera (quinto comma).

Le modifiche introdotte alla Camera hanno semplificato il procedimento legislativo dei disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, eliminando l'ipotesi di una ulteriore procedura, differenziata in base alle materie di riferimento delle singole disposizioni. Viene inoltre previsto un procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato del Senato, secondo il quale, in deroga a quello ordinario, la Camera può non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato — a condizione che lo stesso si sia espresso a maggioranza assoluta dei suoi componenti — solamente pronunciandosi « nella votazione finale » a maggioranza assoluta dei suoi componenti (quarto comma). A seguito delle modifiche approvate dalla Camera, questo specifico procedimento si applica solo alle leggi a tutela dell'unità giuridica e economica della Repubblica o a tutela dell'interesse nazionale che danno attuazione alla cosiddetta clausola di supremazia (introdotta dal nuovo articolo 117, quarto comma, della Costituzione), per le quali l'esame del Senato è disposto entro 10 giorni.

Nel testo approvato dal Senato, l'ambito di applicazione del procedimento di cui al quarto comma dell'articolo 70 era più ampio e ricomprendeva anche una serie di materie, individuate mediante richiamo alle relative disposizioni costituzionali. Con le modifiche apportate dalla Camera, viene invece eliminato il riferimento alle materie e si ricomprendono nel procedimento bicamerale di cui al primo comma dell'articolo 70 Costituzione una serie di ambiti di intervento legislativo a cui, sulla base del testo approvato dal Senato, si sarebbe applicata la procedura con « ruolo rinforzato del Senato ».

Nell'eventualità che insorgano questioni di competenza legislativa tra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, è prevista l'intesa tra i Presidenti delle Camere (sesto comma).

Infine, è attribuita al Senato la facoltà, secondo le norme che saranno previste dal

suo regolamento, di svolgere attività conoscitive, nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati (settimo comma).

Venendo alla revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in primo luogo, l'articolo 30 modifica il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. « regionalismo differenziato »).

A seguito delle modifiche apportate: viene ridotto l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle regioni ordinarie (organizzazione della giustizia di pace; istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria; ricerca scientifica e tecnologica; beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali; turismo; governo del territorio e, a seguito di una modifica introdotta in Assemblea alla Camera, politiche attive del lavoro e istruzione e formazione professionale); è introdotta una nuova condizione per l'attribuzione, essendo necessario che la regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio; l'iniziativa della regione interessata non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato, ma solo condizione eventuale; l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con legge « approvata da entrambe le Camere », senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

L'articolo 31 riscrive ampiamente l'articolo 117 della Costituzione, in tema di riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni.

Il catalogo delle materie è ampiamente modificato ed è soppressa la competenza concorrente, con una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale (articolo 117, secondo comma), sono introdotte materie nuove e sono

enucleati casi di competenza esclusiva, in cui l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali « disposizioni generali e comuni » o « disposizioni di principio »).

Nell'ambito della competenza regionale (articolo 117, terzo comma), una novità appare l'individuazione di specifiche materie attribuite a tale competenza, che, allo stato, è individuata solo in via residuale (essendo ascrivibile ad essa tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale).

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una « clausola di supremazia », che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

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

Nel corso dell'esame presso la Camera, sono state approvate, sia in sede referente che in Assemblea, alcune modifiche tese a riformulare specifiche materie di competenza legislativa. In particolare, nell'ambito della potestà legislativa statale esclusiva: accanto alla materia *tutela della concorrenza* è stata aggiunta quella della *promozione della concorrenza*, in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia (lettera *e*); è stata introdotta la materia *disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*, non nominata nel vigente testo dell'articolo 117 (lettera *m*); sono state introdotte la materia *politiche attive del lavoro*, anch'essa non nominata nel vigente testo dell'articolo 117, e la materia *disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale*, attribuita nel testo vigente alla competenza regionale (lettera *o*); la competenza in materia di *tutela e sicurezza del lavoro* è stata interamente attribuita allo Stato, mentre nel testo approvato dal Senato lo era limitatamente alle disposizioni generali e comuni (lettera *o*) e *m*); nell'ambito della

materia *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale* è stato inserito un riferimento anche ai *processi e alle relative infrastrutture e piattaforme informatiche* (lettera *r*)).

Nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale (terzo comma), è stato soppresso il riferimento al « Parlamento » per la potestà legislativa in materia di *rappresentanza delle minoranze linguistiche* e la materia *istruzione e formazione professionale* è stata sostituita dalla materia *organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale*.

L'articolo 38 reca poi una serie di disposizioni consequenziali e di coordinamento che novellano più articoli della Carta costituzionale e due leggi costituzionali.

Tra le disposizioni di interesse per la Commissione, si segnala il comma 9, che modifica l'articolo 120, comma secondo, espungendovi i riferimenti alle Province in tema di poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali. In sede referente alla Camera, tale comma è stato modificato al fine di specificare che le disposizioni in materia di potere sostitutivo si applicano nei confronti delle Province autonome di Trento e Bolzano. Resta comunque ferma la vigente disciplina degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione in materia di potere sostitutivo (articolo 39, comma 12, secondo periodo, introdotto dall'Assemblea della Camera).

L'articolo 39 reca le disposizioni transitorie, tra le quali si segnalano quelle contenute ai commi da 11 a 13 che concernono l'ordinamento regionale. In primo luogo (comma 11), le leggi regionali su materie concorrenti o loro esclusive in via residuale, ad oggi vigenti, continuano ad applicarsi finché non entrino in vigore le leggi statali o regionali fondate sul nuovo riparto di competenze definito mediante la riscrittura dell'articolo 117.

In secondo luogo (comma 12), la riforma costituzionale — per la parte relativa alla rivisitazione del titolo V della

Costituzione (in particolare, le disposizioni di cui al Capo IV) – non si applica alle Regioni a Statuto speciale né alle Province autonome, finché non si abbia adeguamento dei loro Statuti (per il quale è necessario, com'è noto, legge costituzionale). È esplicitato altresì che l'adeguamento statutario avvenga sulla base delle intese con le Regioni a Statuto speciale e con le Province autonome.

Infine, il comma 13 specifica che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esercita le funzioni provinciali già attribuite alla data di entrata in vigore del disegno di legge costituzionale in esame.

Fa quindi presente che la Commissione articolerà i propri lavori sulla base del calendario che, a sua volta, elaborerà la Commissione di merito. Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

DL 78/2015: Misure finanziarie enti territoriali.

S. 1977 Governo.

(Parere alla 5^a Commissione del Senato).

(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 2 luglio 2015.

Gianpiero D'ALIA, *presidente e relatore*, fa presente che le disposizioni contenute nel decreto-legge all'esame (con l'eccezione di quelle contenute all'articolo 5) appaiono sostanzialmente rispettose del riparto di competenze costituzionalmente definito, essendo principalmente riconducibili ad ambiti competenziali riservati in via esclusiva allo Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*), *g*) e *m*) della Costituzione. Non sfugge tuttavia la necessità di integrare il testo del decreto-legge con alcuni correttivi finalizzati a consentire alle Regioni e agli Enti locali di gestire le complessità derivanti dall'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, anche tenendo conto della fase di transizione attualmente in corso, e del riparto di

competenze costituzionalmente definito. La questione si pone, in particolare, in riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 5, in materia di transito in altri ruoli del personale appartenente al Corpo ed ai servizi della Polizia provinciale, anche in considerazione del fatto che il trasferimento del relativo personale nei ruoli degli Enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale dovrebbe essere preceduto da una ricognizione da parte delle stesse Province e Città metropolitane in merito alla necessità di avvalersi di tali risorse umane per l'esercizio delle funzioni fondamentali in materia di tutela dell'ambiente e di regolazione della circolazione stradale, e del rilievo che la materia della polizia amministrativa locale appare ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), e quarto comma della Costituzione.

Anche alla luce degli interventi svolti nell'ambito della discussione preliminare nella seduta del 2 luglio scorso e dei contributi pervenuti alla Commissione da parte di alcuni colleghi, sottopone quindi all'attenzione della Commissione una proposta di parere favorevole con quattro condizioni e due osservazioni.

Il senatore Roberto RUTA (PD), intervenendo con riferimento alla questione posta dal presidente in relazione all'articolo 5 del decreto-legge, fa presente che il tema del transito del personale dai corpi della polizia provinciale ad altri ruoli appare assai delicato. In proposito, ricorda di aver presentato un apposito ordine del giorno in Assemblea al Senato, in occasione dell'esame del disegno di legge di delega in materia di Pubblica Amministrazione (S. 1577), accettato dal Governo, con il quale quest'ultimo si è impegnato a prevedere la confluenza della polizia provinciale nei ruoli del Corpo Forestale dello Stato. Ciò al fine di preservare il patrimonio di competenze del quale il personale della polizia provinciale dispone e che, diversamente, andrebbe perduto.

La senatrice Leana PIGNEDOLI (PD), associandosi alle osservazioni del collega Ruta, paventa il rischio che – per rincorrere le emergenze – si finiscano per dimenticare le funzioni svolte dal personale che si vuole ricollocare. La polizia provinciale svolge infatti un importante ruolo in materia agro-alimentare che deve essere preservato. Per tali ragioni, ritiene anch'ella che dovrebbe transitare nei ruoli del Corpo forestale dello Stato.

Gianpiero D'ALIA, *presidente e relatore*, pur condividendo le osservazioni dei colleghi, fa presente che la naturale *sedes materiae* di tali interventi normativi è rappresentata dal disegno di legge di delega in materia di pubblica amministrazione, attualmente all'esame della Camera (C. 3098). Ricorda infatti che, con intesa sancita in sede di Conferenza permanente l'11 settembre 2014, si era convenuto che, nel rispetto del principio di coerenza dell'ordinamento, per le funzioni che rientrano nell'ambito di applicazione di disegni di legge di delega o di deleghe già in atto relativi a riforme di settori organici, lo

Stato e le regioni sospendessero l'adozione di provvedimenti di riordino fino all'entrata in vigore delle riforme in discussione. Tra le deleghe in questione è espressamente richiamata la delega in materia di riforma delle forze di polizia, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *a*), di tale disegno di legge-delega. Dal canto suo, peraltro, la Commissione non può che rilevare come la disciplina della polizia locale sia ascrivibile ad ambiti competenziali riservati, in via residuale, alle regioni che, con propri atti normativi, sono le sole titolate a disporre in merito al transito del personale della polizia provinciale in altri ruoli.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 9.15.

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.15 alle 9.20.

ALLEGATO 1

DL 65/2015: Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR (S. 1993 Governo, approvato dalla Camera).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo S. 1993, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR, approvato dalla Camera dei deputati;

considerato che il provvedimento è riconducibile alle materie « ordinamento civile », « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti

civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale » e « previdenza sociale », di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) e *o*), della Costituzione, nonché, per taluni profili, alla materia « tutela e sicurezza del lavoro », di competenza concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

**Terzo settore, impresa sociale e Servizio civile universale
(S. 1870 Governo, approvato dalla Camera).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo S. 1870, recante Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, approvato dalla Camera dei deputati e adottato dalla Commissione di merito quale testo base per il seguito dell'esame;

rilevato che le disposizioni contenute nel provvedimento, recanti delega al Governo a riformare la disciplina della costituzione, dell'organizzazione delle forme di governo e del ruolo degli enti diretti a promuovere e realizzare finalità solidaristiche e di interesse generale, pur essendo prevalentemente riconducibili alla materia dell'« ordinamento civile », la cui disciplina è demandata, dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nonché a quelle « materie-non materie » identificate dalla giurisprudenza costituzionale in quelle funzioni finalisticamente orientate e trasversali rispetto al riparto verticale e orizzontale di competenze, come ad esempio la fissazione dei « livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali », incidono anche su ambiti materiali ascrivibili alla competenza legislativa concorrente e residuale delle regioni;

osservato, tuttavia, che la materia del Terzo settore, non espressamente menzionata dall'articolo 117 della Costituzione, appare riconducibile anche ad ambiti competenziali afferenti sia alla compe-

tenza regionale residuale (ove ricadono, come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale, le politiche sociali, l'istruzione e la formazione professionale, l'artigianato, il commercio su aree pubbliche, l'agricoltura, il turismo) sia alla competenza concorrente (e, ad esempio, alla tutela della salute, che ricomprende l'assistenza socio-sanitaria, settore nel quale operano numerosi soggetti del Terzo settore, o alla valorizzazione dei beni culturali);

osservato invece, per quanto attiene alla materia del servizio civile, di cui all'articolo 8 del provvedimento, che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 228 del 2004, ha ritenuto che la base della stessa sia da ricondurre all'articolo 52, primo comma, della Costituzione, che configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, e che lo stesso legislatore, a seguito della sospensione – disposta dall'articolo 7 del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215 – della obbligatorietà del servizio militare, ha configurato il servizio civile come l'oggetto di una scelta volontaria, che costituisce adempimento del dovere di solidarietà, nonché di quello di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (ai sensi degli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione);

rilevato che, nel delineare la procedura di adozione dei decreti legislativi di cui all'oggetto, l'articolo 1, comma 3, si limita a prevedere « ove necessario, in relazione alle singole materie » oggetto della legge, che essa avvenga previa intesa con la Conferenza unificata « ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 ago-

sto 1997, n. 281, e successive modificazioni», mentre, con riferimento ai decreti legislativi relativi alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, il comma 4 prevede che essi siano adottati «sentita» la Conferenza unificata;

osservato, a tale ultimo proposito, che, ancorché la delega assegni agli enti territoriali – in relazione alla disciplina del servizio civile nazionale – competenze di tipo organizzativo e programmatico, per il relativo esercizio trova applicazione la generale attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali a norma dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

verifichi la Commissione l'opportunità di riformulare il comma 3 dell'arti-

colo 1 prevedendo che i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b) – che intervengono su ambiti materiali riconducibili anche a competenze legislative residuali delle regioni – siano adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, precisando altresì che tutti i decreti legislativi di cui al comma 2, lettera a) e c) debbano invece essere adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata a norma dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

e con la seguente osservazione:

valuti altresì la Commissione l'opportunità di precisare, all'articolo 4, comma 1, lettera m), che la valorizzazione del ruolo degli enti nella fase della programmazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi per la persona e per la tutela del patrimonio paesaggistico, ambientale e culturale, debba avvenire nel rispetto delle attribuzioni degli enti territoriali».

ALLEGATO 3

DL 78/2015: Misure finanziarie enti territoriali (S. 1977 Governo).**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge del Governo S. 1977 di conversione in legge del decreto-legge n. 78 del 2015, recante: « Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali »;

osservato che esso introduce un complesso di interventi che, seppur afferenti a molteplici ambiti materiali, risultano avvincenti dal comune nesso teleologico rappresentato dall'essere tali misure a vario titolo rivolte agli enti territoriali;

rilevato altresì che le disposizioni recate dal decreto-legge appaiono prevalentemente riconducibili ad ambiti competenziali riservati in via esclusiva allo Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) e lettera g) della Costituzione, in materia di « *sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie* » e di « *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali* »;

ricordato, in relazione alle specifiche disposizioni in materia di servizi per l'impiego (contenute all'articolo 15) che, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2005, tale disciplina appare riconducibile alla « *potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione* »;

rilevata la necessità di integrare il testo del decreto-legge con alcuni correttivi finalizzati a consentire alle Regioni e agli

Enti locali di gestire le complessità derivanti dall'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, anche tenendo conto della fase di transizione attualmente in corso, e del riparto di competenze costituzionalmente definito;

osservato, in particolare, in riferimento alle disposizioni contenute all'articolo 5, in materia di transito in altri ruoli del personale appartenente al Corpo ed ai servizi della Polizia provinciale, che la materia della polizia amministrativa locale appare ascrivibile alla competenza legislativa residuale delle Regioni a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera h), e quarto comma della Costituzione, e che, con Accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, a norma dell'articolo 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, la polizia provinciale è stata al momento esclusa dal processo di riordino delle funzioni che spettavano alle province, anche in considerazione del fatto che il trasferimento del relativo personale nei ruoli degli Enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale dovrebbe essere preceduto da una ricognizione delle stesse Province e Città metropolitane in merito alla necessità di avvalersi di tali risorse umane per l'esercizio delle funzioni fondamentali in materia di tutela dell'ambiente e di regolazione della circolazione stradale, fatti ovviamente salvi i limiti di spesa di cui all'articolo 1 comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

ravvisata altresì la necessità di assicurare continuità al servizio pubblico di fruizione del patrimonio culturale e tutela al patrimonio archivistico, oggi gestiti dalle

Province, che richiederebbe la definizione di un piano di razionalizzazione e di riassegnazione degli archivi e degli altri istituti della cultura;

auspicato che l'esame parlamentare del decreto-legge possa rappresentare la sede per l'introduzione di interventi preordinati alla tutela e alla regolarizzazione della posizione dei lavoratori che prestano la propria opera presso le amministrazioni degli enti locali in assenza di contratti di lavoro a tempo indeterminato;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) tenuto conto che l'articolo 117, secondo comma, lettera *h*), e quarto comma della Costituzione, ascrivono alla competenza legislativa residuale delle Regioni la disciplina della polizia amministrativa locale, e che, con Accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, a norma dell'articolo 1, comma 91, della legge n. 56 del 2014, il riordino dei corpi di polizia provinciale è stato al momento escluso dal processo di ridefinizione delle funzioni che spettavano alle province, si riformuli la disposizione contenuta all'articolo 5 al fine di attribuire espressamente alle Regioni la riallocazione – mediante proprio atto normativo – delle funzioni di polizia amministrativa locale e del relativo personale;

2) si provveda ad integrare la disposizione contenuta all'articolo 4, prevedendo che, in modo concertato tra i vari attori istituzionali coinvolti, siano individuati gli istituti e i luoghi di cultura delle Province da trasferire al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, prevedendo, al contempo, il trasferimento alle dipendenze del Ministero di parte del personale a tempo indeterminato svolgente funzioni in tale ambito;

3) al fine di consentire un'adeguata razionalizzazione dei servizi che tenga anche conto degli ambiti sovraprovinciali

per aree territoriali ottimali, si integrino le disposizioni contenute agli articoli 4 e 5 prevedendo che le Regioni dispongano, con propria legge, la definizione di ambiti territoriali comprensivi di più enti di area vasta per l'esercizio ottimale in forma associata delle funzioni, e contemplando espressamente la possibilità per gli enti interessati di definire le modalità di esercizio delle funzioni conferite anche mediante organi comuni;

4) allo scopo di ovviare alle difficoltà finanziarie in cui versano le Province – Enti di area vasta e le Città metropolitane, verifichi la Commissione l'opportunità di integrare il testo del decreto-legge con l'introduzione di una misura « ponte » che autorizzi tali enti, con riferimento al solo anno 2015, a procedere all'approvazione del bilancio e dei connessi strumenti di programmazione della spesa con riferimento ad una sola annualità, considerando altresì l'avanzo di amministrazione tra gli strumenti utili al conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno;

e con le seguenti osservazioni:

a) si dovrebbero coordinare le disposizioni contenute all'articolo 15, comma 1, che prevede la definizione – mediante accordo in sede di Conferenza unificata – di un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive per il lavoro con le disposizioni di cui all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (atto n. 177 del 2015) attualmente all'esame parlamentare, che prevede la definizione di linee di indirizzo triennali aventi il medesimo oggetto; si dovrebbero altresì coordinare le disposizioni recate dal comma 2 dell'articolo 15 con quelle di cui all'articolo 11 del succitato schema di decreto legislativo, essendo entrambe volte a prevedere la stipula di convenzioni tra il Governo e le singole regioni allo scopo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di servizi e politiche attive

del lavoro attraverso meccanismi di gestione coordinata del lavoro, sulla base di diversi principi;

b) al medesimo articolo 15, comma 1, si dovrebbe sostituire il riferimento, ivi contenuto, alla Conferenza unificata quale

sede dell'accordo da concludere con il Governo in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di servizi e politiche attive per il lavoro, con quello, più appropriato, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.